

FEUILLE FÉDÉRALE96^e année

Berne, le 26 octobre 1944

Volume I

Parait, en règle générale, une semaine sur deux.

Prix: 20 francs par an; 10 francs pour six mois, plus la taxe postale d'abonnements ou de remboursement.

Avis: 50 centimes la ligne ou son espace; doivent être adressés franco à l'imprimerie des hoirs K.-J. Wyss, société anonyme, à Berne.

4596**RAPPORT**

du

**Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur la demande
d'initiative pour la famille.**

(Du 10 octobre 1944.)

Monsieur le Président et Messieurs,

Le comité d'action « Pour la famille », à Berne, a déposé à la chancellerie fédérale, le 13 mai 1942, une demande d'initiative « Pour la famille », qui a la teneur suivante:

Les citoyens suisses soussignés font, en vertu de l'article 121 de la constitution fédérale et en conformité de la loi fédérale du 27 janvier 1892 concernant le mode de procéder pour les demandes d'initiative populaire et les votations relatives à la revision de la constitution fédérale, la demande d'introduire dans la constitution l'article suivant:

Art. 33 bis.

La Confédération pourvoit à la sauvegarde de la famille, fondement de la société et de l'Etat, tant lors de sa fondation que pour son maintien. Les mesures ressortissant à la politique financière, économique et sociale doivent tout particulièrement tenir compte des droits et des besoins de la famille.

Afin d'assurer à la famille une sécurité matérielle suffisante, la Confédération veille à ce que les chefs de famille gagnant leur vie de façon dépendante ou indépendante, soient mis au bénéfice d'allocations spéciales, soit en raison du nombre de leurs enfants, soit en faveur des vieillards vivant dans leur ménage. Cette tâche est confiée à des caisses de compensation, à des caisses d'assurance ou à d'autres institutions analogues; au besoin, la Confédération crée elle-même les organismes nécessaires.

Dans le domaine de la construction de logements et de la colonisation intérieure, la Confédération peut encourager des initiatives conformes aux intérêts de la famille et appuyer des mesures propres à les sauvegarder.

Les mesures prises par la Confédération sont appliquées avec le concours des cantons; il peut être fait appel à la collaboration d'organisations professionnelles ou d'autres associations de droit public ou privé.

La vérification des listes de signatures a établi que la demande d'initiative est appuyée par 168 730 signatures valables et qu'elle a ainsi abouti.

Le 10 juin 1942 (FF 1942, p. 433), nous vous avons transmis la demande, avec un rapport. Le Conseil des Etats, en date du 12 juin 1942, et le Conseil national, en date du 13 juin 1942, ont pris acte de ce rapport, nous invitant à présenter un rapport et des propositions sur le fond.

* * *

Nous avons l'honneur de vous faire ci-après le rapport demandé et de vous soumettre nos propositions. Ce rapport contient, outre notre propre avis sur la demande d'initiative et la justification de notre contre-projet, un aperçu des opinions très diverses qui se sont fait jour au sujet du problème de la famille.

L'office fédéral des assurances sociales, chargé des travaux préparatoires, constata bientôt, en étudiant la demande d'initiative, que l'examen d'un tel problème l'entraînerait dans les domaines les plus divers de la vie et de la science. C'est pourquoi il sollicita le concours de nombreux experts et recourut à la collaboration d'autres divisions de l'administration fédérale. Des consultations scientifiques furent demandées aux professeurs A. Amonn, A. Egger, E. Ermatinger, au D^r O. Friedli, au D^r W. Gasser, aux professeurs W. von Gonzenbach, H. Hanselmann et A. Janner, au D^r E. Klöti, député au Conseil des Etats, au professeur P. Kohler, au privat-docent R. König, aux professeurs F. Marbach et J. Piaget, et à M^{lle} E. Steiger, docteur en droit. Les avis que ces personnalités donnèrent sont, les uns joints comme annexes au présent rapport, les autres mentionnés dans le texte. L'office des assurances sociales tient ces derniers à votre disposition. Les administrations ci-après ont prêté leur concours à l'office des assurances sociales: la division de l'agriculture, l'office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail, le délégué aux possibilités de travail, le service fédéral de l'hygiène publique, l'administration des finances, le bureau fédéral de statistique, l'administration fédérale des contributions, l'office de guerre pour l'alimentation, l'office de guerre pour l'industrie et le travail, la direction générale des chemins de fer fédéraux, la division du commerce du département de l'économie publique, la division de la justice du département de justice et police, la direction générale des douanes, la caisse nationale suisse d'assurance en cas d'accidents, à Lucerne, le bureau des œuvres sociales de l'armée.

De son côté, le département de l'intérieur a remis au département de l'économie publique, le 12 février 1944, un rapport étendu sur la demande d'initiative.

La grande importance de ce rapport — surtout en ce qui concerne ses conclusions juridiques — a engagé l'office des assurances sociales à le faire examiner par deux jurisconsultes, M. D. Schindler, professeur à Zurich, pour les questions de droit constitutionnel, et M. A. Egger, professeur à

Zurich, pour les questions de droit civil. Ces deux experts en ont, d'une manière générale, approuvé l'argumentation. Il a été tenu compte de leurs remarques et de leurs suggestions dans la rédaction définitive du rapport et du contre-projet.

La demande d'initiative tend à faire insérer dans la constitution un nouvel article, autorisant et obligeant la Confédération à prendre des mesures pour protéger la famille. Avant de rechercher s'il convient de créer une base constitutionnelle, en vue des mesures à prendre, il y a lieu d'examiner si ces mesures sont, elles-mêmes, justifiées. On doit donc s'enquérir tout d'abord des *motifs* qui inspirent les efforts accomplis actuellement en faveur de la famille (1^{re} partie). Cet examen montrera, en liaison avec une étude de la situation actuelle de la famille (2^e partie), l'opportunité d'une protection spéciale. Avant de déterminer si les différentes mesures particulièrement discutées paraissent s'imposer et ont besoin d'une base constitutionnelle spéciale (4^e partie), il faudra toutefois examiner quelles institutions protectrices *existent déjà* (3^e partie). Dans une 5^e partie, nous montrerons comment le désir de voir prendre de nouvelles mesures, ayant une base constitutionnelle, a suscité les récentes démarches et a conduit, finalement, à la demande d'initiative. Les constatations de la 4^e partie permettront de soumettre la demande d'initiative elle-même à un examen détaillé et critique (6^e partie). Nous dirons ensuite, brièvement, ce que pensent de la demande les gouvernements cantonaux et les principaux organismes privés (7^e partie). Considérant qu'il est indiqué de donner une base constitutionnelle aux mesures en question, mais que la demande d'initiative ne résiste pas sur tous les points à un examen critique, nous aurons l'honneur de vous proposer un *contre-projet* (8^e partie).

PREMIÈRE PARTIE

LES MOTIFS DU MOUVEMENT POUR LA PROTECTION DE LA FAMILLE

Les motifs des efforts que l'on fait pour protéger la famille sont de trois ordres principaux :

Nous mentionnerons premièrement les motifs relevant de la politique démographique. Eu égard à la situation démographique de notre pays et dans l'appréhension que donne, pour l'avenir, le mouvement de la population, on demande que l'Etat voue un plus grand intérêt à la fondation de nouvelles familles et à la conservation des familles existantes.

Un deuxième groupe de motifs relèvent de la morale et de la pédagogie. Considérant que la famille a une haute mission d'ordre moral et éducateur qu'elle n'est plus toujours capable de remplir, on demande

à l'Etat de se préoccuper du bien des familles qui le composent et de les mettre en mesure de répondre à leur vocation.

Les motifs inspirés de l'eugénique forment le troisième ordre. On évoque la forte extension des maladies héréditaires et la probabilité d'un développement redoutable de ces maladies; à dessein d'empêcher la venue d'une génération chargée d'une hérédité malsaine et de favoriser la procréation d'une descendance saine, on demande à l'Etat de prévenir la fondation de familles où naîtraient des individus tarés et d'encourager la fondation et la conservation de familles saines.

A. LES MOTIFS RELEVANT DE LA POLITIQUE DÉMOGRAPHIQUE

Pour se faire une juste idée des questions que soulève la politique démographique, il est nécessaire de vouer tout d'abord son attention au développement de la population à travers les âges, ainsi qu'aux théories émises à ce sujet, et aussi de passer en revue les opinions, tour à tour optimistes et pessimistes, qu'on s'est faites au cours des temps. Nous commencerons par un aperçu historique. Nous aborderons ensuite les questions qui se posent à *l'heure actuelle*, nous occupant successivement de l'état de la population dans notre pays, du développement à attendre pour l'avenir et enfin des aspects d'ordre économique et politique sous lesquels apparaît aujourd'hui la situation démographique.

I. L'ÉTAT DE LA POPULATION ET LES THÉORIES DÉMOGRAPHIQUES DANS L'HISTOIRE

De nos jours, l'économie politique, la biologie et la sociologie font rentrer les questions démographiques dans le champ de leurs études. Mais c'est la science économique qui s'est appliquée la première à l'examen de ces questions. Très tôt déjà, les économistes ont cherché à faire la lumière sur les rapports entre l'économie et la population; le début de ces recherches date en tout cas de temps beaucoup plus reculés que ne le montrent les plus anciens documents. Si les économistes ont été les premiers à étudier ces rapports, c'est simplement en raison de l'importance capitale qu'a toujours eue le problème « économie et population »; l'apparition de bien des troubles sociaux et économiques a dépendu, et dépend encore partiellement, de la solution de ce problème.

Ainsi que chaque génération peut le constater à nouveau, il existe entre l'économie et la population des rapports étroits. Si les phénomènes démographiques sont déterminés par les conditions économiques, la composition de la population et son accroissement quantitatif et qualitatif exercent aussi une influence sur le développement économique du pays. Ces relations peuvent être constatées à chaque degré du développement

humain; elles n'ont cessé de donner lieu à des mesures fort diverses, destinées à combattre leurs effets. Ce n'est, il est vrai, qu'à partir d'un certain stade du développement social et économique (quand fut née une organisation politique simple) que ces mesures ont pris des formes assez précises pour qu'on puisse parler d'une politique démographique proprement dite.

Nous chercherons à donner un aperçu du développement de la situation démographique en général et des idées, tour à tour optimistes et pessimistes, qui ont régné à ce sujet. Si l'on veut juger avec objectivité et sûreté la situation démographique, il faut, aujourd'hui encore, considérer les leçons que l'on peut tirer de l'histoire des mouvements de la population. Emu par les cris d'alarme des statisticiens, par la baisse incessante de la natalité et par le vieillissement des peuples de l'Occident, que révèlent des chiffres impressionnants, on n'est en effet que trop disposé à oublier les enseignements de l'histoire et de la science, ce qui signifie méconnaître la multiplicité des facteurs qui entrent en jeu et les difficultés que rencontre la solution du problème.

Les mouvements de la population dans l'*antiquité* et au *moyen âge*, ainsi que leurs réactions dans l'ordre politique, mériteraient, certes, de retenir notre attention. Nous croyons cependant qu'il suffira de commencer notre étude par l'un des événements qui eut, *dans les temps modernes*, les plus grandes conséquences démographiques: la guerre de Trente ans. (Cf. pour ce qui suit en particulier Elster, *Bevölkerungswesen*, dans le *Handwörterbuch der Staatswissenschaften*, II, 1924.)

1. Les mouvements de la population depuis la fin du moyen âge jusqu'à la fin du XVIII^e siècle.

a. *Théorie et politique démographiques de l'école mercantiliste.*

Il est peu d'événements qui aient exercé dans les domaines démographique et économique des effets comparables à ceux de la guerre de Trente ans. On peut évaluer, de façon assez certaine, au tiers de la population les pertes en vies humaines dans les territoires atteints par cette longue guerre; dans certaines parties de l'Allemagne particulièrement frappées, ces pertes représentent peut-être la moitié de la population, et même plus. Non moins importants furent, d'autre part, les dommages subis par l'appareil de la production du fait des lourdes pertes de biens et de capitaux, du trouble apporté dans le domaine du crédit et de l'endettement considérable des villes et des seigneurs. L'espace dont la population disposait pour son alimentation doit avoir subi aussi une diminution extraordinaire. Aussi la période postérieure à la guerre de Trente ans se caractérise-t-elle par les efforts des gouvernements en vue d'améliorer la situation économique des Etats et d'accroître la population. Ces efforts des gouvernements étaient d'ailleurs facilités par le développement pris par la puissance des Etats. L'économie locale cédaît la place à une économie

d'Etat, établie sur une base nationale. L'école mercantiliste, dont les idées se répandaient de plus en plus, exigeait, de son côté, que la population pût s'accroître librement. Pour que l'exportation (considérée comme la source essentielle du bien-être) pût être poussée le plus possible, il fallait une industrie développée, ce qui supposait une population nombreuse.

La situation économique et démographique qui se présentait après la guerre de Trente ans et les théories du mercantilisme nous permettent de comprendre les idées qui régnaient à cette époque sur le problème de la population. Les écrits que nous connaissons de ce temps-là plaident presque sans exception en faveur d'un accroissement aussi fort que possible de la population. La thèse constante est que la grandeur, la richesse et la puissance des rois se mesurent au nombre de leurs sujets. On avait observé en effet que les Etats les plus riches, en particulier l'Angleterre et la Hollande, avaient une population très dense. Cette constatation donna naissance au dogme : la population crée le bien-être ; plus nombreuse est la population, plus riche et plus heureux est le pays. Alors que certains écrivains font ressortir surtout la puissance politique que donne à l'Etat une population nombreuse, d'autres insistent sur l'influence favorable qu'exerce une population croissante sur les recettes du Trésor public. Ce sont toutefois des considérations d'ordre économique qui déterminent surtout l'opinion des auteurs. Si l'on voyait dans l'accroissement de la population une source de richesse pour un pays, c'est parce qu'on pensait, avec Justi, que cet accroissement, en amenant des biens dans le pays, favorise d'autant plus la circulation de l'argent. « Ce dernier point, dit Justi, n'est pas douteux si l'on considère que tous les hommes ont besoin de leur mutuel concours et que, par conséquent, l'industrie se développera plus il y aura d'hommes vivant ensemble. » Accroissement de la population, pensait-on, signifie augmentation des besoins, c'est-à-dire création de débouchés pour toutes les marchandises. Ces auteurs n'ont pas confondu accroissement de la population et richesse. Ils pensaient que cet accroissement ouvrait de nouvelles possibilités d'enrichissement en procurant au commerce et à l'industrie les hommes dont ces activités avaient besoin pour leur développement. Ils croyaient aussi qu'une certaine densité de la population était nécessaire aux échanges de toute sorte, qui sont la condition *sine qua non* d'un développement économique.

Les mesures prises pour atteindre le but visé furent fort diverses. Elles rappellent en partie celles qui furent appliquées à Rome, au début de l'empire. On voua une attention particulière à la procréation, tant en cherchant à rendre le célibat plus difficile qu'en s'efforçant de favoriser la conclusion de mariages. La coutume de quelques pays voulait que certains emplois publics fussent réservés aux gens mariés. Dans maint endroit, il était interdit aux célibataires d'exercer un métier. Bien souvent la succession des personnes non mariées qui ne laissaient ni père, ni mère, ni frères, ni sœurs non mariées revenait légalement au fisc. Des mesures positives furent

également appliquées. C'est ainsi qu'on cherchait à encourager les gens à se marier en leur versant des primes, en leur accordant des avantages d'ordre fiscal, en créant des caisses en faveur des fiancés ou pour l'achat de trousseaux. Un édit espagnol prévoyait de façon expresse que les personnes sans fortune qui désiraient se marier recevraient une certaine somme d'argent à titre de dot. Les ménages ayant de nombreux enfants étaient en outre affranchis des contributions publiques ou touchaient des rentes spéciales, parfois très considérables. Un autre moyen, souvent employé, de pousser à l'accroissement de la population était de faciliter l'immigration. Les étrangers qui venaient s'établir dans le pays étaient aidés, déjà en cours de route, par le versement de contributions aux frais de voyage et par l'octroi de la franchise douanière. On facilitait leur établissement en leur cédant du terrain à bon marché, en leur accordant des exonérations d'impôt et autres facilités. La contre-partie était, dans tous les pays, l'adoption de mesures extrêmement sévères contre l'émigration. Ces mesures ne frappèrent, au début, que les gens spécialisés dans certains métiers, mais s'étendirent, dans la suite, à toute la population.

b. La doctrine démographique pessimiste de Botero et Ortes.

Il n'est naturellement pas possible de déterminer sûrement jusqu'à quel point ces mesures de politique démographique contribuèrent à l'accroissement surprenant de la population qui se produisit aux XVII^e et XVIII^e siècles. La tendance naturelle des hommes à se multiplier serait déjà une explication suffisante, d'autant plus qu'une politique reflétant une grande continuité de vues avait accru dans une assez forte mesure l'espace dont les nations pouvaient tirer leur nourriture. Mentionnons en particulier la colonisation intérieure (qui fut favorisée surtout en Allemagne). Parmi les facteurs ayant exercé une influence directe dans ce domaine, il convient de citer également les efforts des Etats en vue d'améliorer les méthodes de production agricole, ainsi que le développement considérable que prirent alors le commerce et l'industrie. Ces progrès économiques n'ont pas empêché, c'est certain, de fréquents déséquilibres entre l'économie et le chiffre de la population. Durant tout le XVIII^e siècle encore, des récoltes fort mauvaises créèrent, temporairement, un état de surpopulation, se manifestant par l'accroissement de la mendicité, la misère et le renchérissement.

Quelques auteurs seulement surent dégager toute la signification de ces faits. Sans se laisser influencer par l'optimisme qui régnait alors, ils soutinrent, au sujet de l'accroissement de la population, une thèse pessimiste, plus conforme à la réalité de ce temps-là. Chose significative, cette thèse pessimiste eut ses premiers défenseurs en Italie, où la répartition de la population et la structure de la vie économique devaient manifester clairement les désavantages d'un pays trop peuplé. Considérant les villes

nombreuses et relativement grandes de l'Italie, où la population était pressée dans un espace trop étroit, Botero se demanda par quoi l'accroissement de la population était déterminé et pourquoi les cités ne pouvaient s'accroître toujours dans la même proportion. Il constata que ces villes étaient fort anciennes, qu'elles s'étaient largement développées mais qu'ensuite leur population était demeurée à peu près stationnaire, sans qu'on pût mettre ce fait sur le compte de la peste, du prix élevé de la vie, des guerres ou d'autres circonstances analogues. Ces circonstances adverses n'ont en effet cessé d'éprouver le genre humain. Les hommes étant aussi aptes à procréer qu'au temps de David ou de Moïse, l'explication de ce phénomène devait forcément être recherchée dans le fait que l'espace nourricier ne s'agrandit pas au même rythme que la population. Le caractère limité des biens nécessaires à l'existence impose des bornes au développement des villes avec toute la rigueur d'une loi de la nature. Ortes, un autre Italien de ce temps, enseignait déjà que la population avait tendance à se multiplier en progression géométrique jusqu'au moment où étaient atteintes les limites imposées d'avance par la quantité des biens nécessaires à l'existence. Il exprimait ainsi l'essence même de la doctrine qui devait être plus tard celle de Malthus.

2. La théorie malthusienne.

La doctrine démographique de Malthus suscita immédiatement l'intérêt général et eut dès le début une grande vogue ; cela tient en grande partie aux conditions économiques particulières qui régnaient en Grande-Bretagne au début du XIX^e siècle. Bien que le pays, considéré dans son ensemble, passât par une période de prospérité marquée, toute la population ne bénéficiait pas dans la même mesure de l'amélioration des conditions de vie. Les gros propriétaires fonciers avaient à peu près achevé l'expropriation des petits paysans qui n'étaient plus suffisamment prospères, et cette expropriation avait abouti à une prolétarianisation étendue de la classe paysanne. Dans les villes, la production en fabrique, qui ne cessait de se développer, exerçait une influence fatale sur la situation de l'artisanat. Le nombre des entreprises artisanales diminuait ; le travail à domicile, qui, à la campagne surtout, avait procuré de précieux gains accessoires, n'assurait un revenu suffisant qu'à un nombre décroissant de personnes. Le nombre des gens désirant travailler dans l'industrie s'était, de ce fait, considérablement accru. Le développement du machinisme avait fréquemment pour effet le remplacement du travail des hommes par du travail des femmes et des enfants. C'était là une cause de plus de l'aggravation progressive de la situation de l'ouvrier, entraînant une augmentation vraiment effrayante de la misère et du paupérisme, que prouvent d'une façon éclatante les statistiques relatives à l'augmentation des impôts perçus en faveur des pauvres et à l'accroissement des sommes dépensées pour assister les

indigents. Il n'est dès lors pas étonnant que la science économique, qui ne s'était d'abord intéressée qu'à la nature et aux sources du bien-être des nations, ait dû ensuite se préoccuper surtout du problème de l'indigence et de ses causes. C'est à ces questions que Malthus tente de répondre avec sa loi démographique.

Un des faits qui a le plus retardé la marche de l'humanité vers le bonheur, dit Malthus, c'est la tendance, inhérente à tout être vivant, à procréer dans une mesure plus grande que ne le lui permettraient les moyens de subsistance dont il dispose. Aux États-Unis d'Amérique, où les ressources alimentaires étaient, jusqu'ici, plus abondantes et où la conclusion de mariages précoces était moins entravée que dans les autres États modernes, la population a doublé par périodes de moins de 25 ans, tout au long d'un siècle et demi. Comme le nombre des décès a dépassé dans de nombreuses villes celui des naissances, il faut en conclure que l'accroissement de la population a dû être, ailleurs, beaucoup plus rapide que la moyenne générale. Une évaluation établie avec soin permet donc d'admettre que la population dont le développement naturel n'est pas entravé par quelque obstacle double tous les 25 ans. Dans le cours d'un siècle, elle double quatre fois, ce qui représente une progression géométrique. Il est, en revanche, moins facile de déterminer la proportion dans laquelle augmentent les produits du sol. On peut cependant affirmer, ajoute Malthus, que le rendement des biens de l'Angleterre n'aura guère doublé au terme des prochains 25 ans, ni certainement quadruplé en 50 ans. L'homme est, en effet, restreint dans son activité par l'espace limité dont il dispose. Lorsqu'on aura mis en culture toutes les terres disponibles, l'accroissement annuel des denrées alimentaires ne dépendra plus que de l'amélioration du sol partout déjà cultivé. Toute personne ayant quelque connaissance des questions agricoles doit reconnaître que, même dans les conditions les plus favorables, la production d'un pays peut augmenter, tous les 25 ans, au maximum d'une quantité égale à la production actuelle; c'est pourquoi il n'est pas possible d'accroître les ressources alimentaires plus rapidement que selon une progression arithmétique. Les conséquences de cette disparité sont évidentes: « Si l'on considère la terre comme un tout et que l'on ne fasse plus entrer en compte, dès lors, les possibilités de l'émigration, les hommes se multiplieraient selon une proportion géométrique dont la raison serait 2 (1, 2, 4, 8, 16, 32), tandis que les moyens de subsistance n'augmenteraient que selon la progression arithmétique dont la raison serait 1 (1, 2, 3, 4, 5, 6); en deux siècles, la population serait, à l'égard des denrées alimentaires, dans la proportion de 256 à 9; en deux mille ans, la différence serait presque incalculable.

Pour maintenir l'accroissement de la population à un chiffre répondant à la quantité des denrées disponibles, il est donc nécessaire, selon Malthus, de faire jouer les facteurs les plus divers. Les mesures en question sont, d'une façon générale, soit préventives soit curatives. L'homme seul connaît

ces entraves d'ordre préventif, car lui seul est capable de se faire une idée des difficultés économiques qu'entraînerait une postérité trop nombreuse. L'homme conscient de ces difficultés se verra peut-être amené à recourir au seul moyen que Malthus reconnaisse comme mesure restrictive d'ordre préventif : différer la conclusion du mariage et pratiquer la continence sexuelle. Si, en revanche, l'homme n'est pas capable de prévoir les conséquences d'une trop forte augmentation de la population, la nature lui fera subir, à lui aussi, sa puissance destructrice, comme aux végétaux et aux animaux.

Suivant Malthus, les conséquences funestes de la surpopulation ne peuvent être diminuées que si chaque individu développe, dans l'ordre des mœurs, le sentiment de sa responsabilité. C'est par des mesures d'ordre préventif, soit par la continence sexuelle, que doit être rétabli et maintenu de façon durable l'équilibre entre la population et les ressources alimentaires ; observer la continence, renoncer au mariage jusqu'à ce qu'on soit capable de nourrir une famille, mener entre-temps une vie absolument pure, telles sont les conditions sans lesquelles on ne peut assurer un avenir meilleur à l'humanité. Il ne faut cependant pas qu'une large assistance des pauvres empêche d'atteindre ce but. L'assistance publique, qui assure l'existence des indigents et diminue leur volonté de continence, doit être supprimée progressivement. Fidèle à ses conceptions individualistes, Malthus est un adversaire résolu de toute mesure de politique démographique. La nature donne des avertissements clairs et nets. Il faut lui laisser le soin de punir ceux qui contreviennent à ses lois.

Le mérite incontestable de Malthus est d'avoir montré non seulement que la surpopulation est un danger qui se produira tôt ou tard, mais encore que l'accroissement de la population ne peut être retardé d'une manière durable que par les entraves résultant directement ou indirectement de la limitation des ressources alimentaires. Même lorsque des hommes renoncent à procréer faute de ressources pour la fondation d'une famille, il y a là, incontestablement, un phénomène de limitation du chiffre de la population par suite de manque de nourriture. « En effet » dit Malthus, « si quelqu'un est enfermé dans une chambre, on peut bien dire que les murs de cette chambre sont pour lui des bornes, bien qu'il ne soit pas du tout en contact avec eux. » Avant de contester, comme on le fait souvent, toute valeur à la loi de Malthus pour l'époque actuelle, il est certainement bon d'examiner de près si et dans quelle mesure cette loi se vérifie dans la situation démographique d'aujourd'hui.

La disparité entre l'économie et la population qui caractérisait la fin du XVIII^e siècle et le début du XIX^e ne disparut pas au cours des décennies qui suivirent ; les répercussions des guerres napoléoniennes l'aggravèrent même. Les pertes gigantesques en hommes et en capitaux que ces campagnes avaient produites ne s'effacèrent plus ou moins qu'après de longues

années. Dans ces conditions, l'indigence ne pouvait diminuer rapidement. En 1813 par exemple, le nombre des pauvres qui, en Angleterre, recevaient des secours de l'assistance publique s'élevait à 15 pour cent de la population. Dans certaines contrées de l'Allemagne, il y eut des détresses terribles, que des moissons déficitaires et le renchérissement qui en résultait venaient aggraver périodiquement. Seule une émigration massive à destination des pays d'outre-mer apportait parfois, pour une courte période, un allègement de la situation; la misère était même si grande qu'on en était arrivé à considérer l'émigration comme un bienfait pour l'État, qui l'encourageait au moyen de ses deniers. Sous l'influence de la doctrine de Malthus, les Etats cherchèrent par d'autres moyens encore à triompher de la surpopulation. Par les caisses en faveur des fiancés et par d'autres voies, le XVIII^e siècle avait cherché à favoriser les mariages. Maintenant, il s'agissait d'en restreindre le nombre. On prohiba par exemple le mariage avant un certain âge; l'autorisation de se marier durant les années d'âge mûr fut même subordonnée à certaines conditions. En Saxe, notamment, les gens ne pouvaient se marier qu'après avoir établi, par une attestation officielle, qu'ils ne tomberaient pas à la charge de la communauté.

3. Les adversaires de Malthus.

Ce n'est qu'à partir de 1850 environ que les remarquables progrès accomplis par le XIX^e siècle dans les domaines économique et technique provoquèrent une telle extension de l'espace alimentaire que les crises subséquentes ne produisirent plus de situations aussi désastreuses qu'auparavant. De ce fait, les crises n'enrayaient plus au même degré l'accroissement de la population. Aussi se produisit-il, en Europe et dans d'autres continents, une augmentation de la population représentant un phénomène unique dans les annales des mouvements démographiques. Au cours du XIX^e siècle, le nombre des habitants de l'Europe a un peu plus que doublé, malgré le contingent parti pour constituer une fraction importante de la population du nouveau monde. Ces faits devaient exercer une puissante influence sur la théorie démographique, en particulier dans la seconde moitié du siècle, quand on constata que l'extension de l'espace alimentaire pouvait marcher de pair avec l'accroissement considérable de la population.

Pendant plusieurs décennies, la doctrine de Malthus a dominé toutes les théories démographiques. Ricardo et John Stuart Mill l'acceptèrent comme une vérité scientifique; en France et en Allemagne, elle eut également des partisans convaincus. Même durant la seconde moitié du siècle, alors qu'une forte opposition se manifestait déjà, la majorité des économistes tenaient la doctrine malthusienne pour juste dans son essence. Si certaines de ses thèses, par exemple celle de la progression arithmétique et géométrique, avaient subi quelques modifications, l'essence même de

la doctrine, soit l'affirmation que la population a tendance à augmenter plus rapidement que les moyens de subsistance, restait incontestée.

a. Les socialistes.

La théorie malthusienne de la population rencontra des adversaires déclarés chez les socialistes, qui imputent la misère sous toutes ses formes à l'organisation défectueuse de l'Etat et de la société et refusent de voir une cause de l'indigence dans la nature humaine elle-même. Il n'existe pas, à vrai dire, de doctrine socialiste de la population, mais des auteurs socialistes ont réuni des arguments de toutes sortes, suivant une méthode électorale, pour établir la fausseté de la théorie de Malthus. Fourier croyait que la crainte d'une surpopulation disparaîtrait fatalement dès que les hommes auraient adopté le système économique qu'il préconisait. La production, pensait-il, pourrait être alors accrue dans une mesure importante; ensuite, par l'effet de la hausse du niveau de vie et de l'amélioration de l'état sanitaire des hommes, la capacité de procréer diminuerait. Proudhon, de son côté, avait la conviction que chaque organisme trouve en lui-même son équilibre et qu'il ne peut dès lors exister dans le monde une opposition éternelle entre la population et la subsistance. L'introduction d'échanges équitables favoriserait dans une telle mesure le bien-être que l'harmonie entre la terre et les hommes pourrait, elle aussi, se réaliser. Marx écrit : « L'excédent humain que constitue l'armée de réserve de l'industrie n'est pas une surpopulation dans le sens de la théorie de Malthus; il est une conséquence de la méthode de production capitaliste, de l'utilisation toujours plus grande de machines qui se substituent aux ouvriers. Du fait que la classe laborieuse, par la création de plus de biens, permet l'accumulation des capitaux et, par là, un placement plus avantageux de ceux-ci (engagement relativement plus grand de capitaux pour l'acquisition de machines ou pour d'autres emplois et diminution relative des capitaux servant au paiement des salaires), elle crée elle-même à ses dépens et, dans une mesure croissante, les conditions du surnombre. Dans l'économie socialiste, où l'« armée de réserve » pourra trouver immédiatement une affectation utile, les phénomènes de surpopulation ne se produiront plus. Il existe aussi une conception de la population qui diffère suivant les classes économiques; la surpopulation résultant du régime capitaliste n'est qu'un phénomène relatif, produit de la structure sociale. » Marx ne dit pas toutefois si, après qu'une organisation socialiste ou même communiste de l'économie aurait supprimé la surpopulation actuelle, le danger d'une trop forte augmentation de la population serait éliminé pour toujours.

b. Les théories optimistes du XIX^e siècle.

On peut donner sans réserve le nom d'optimistes à un autre groupe de théoriciens qui s'occupèrent des questions démographiques. Ces auteurs

contestent la légitimité des craintes exprimées par Malthus. Se fondant sur l'amélioration sensible de la situation démographique dans la seconde moitié du XIX^e siècle, ils attendent avec confiance, sans demander une modification de l'état social existant, le développement de cette situation. Les opinions de ces auteurs reposent sur une foi profonde dans l'harmonie et dans l'ordre qui, par une adaptation mutuelle, régissent tous les éléments et tous les mouvements du monde. L'univers constitue un système complet de forces qui tendent vers un même but et qui, dans l'action (ainsi que les sciences naturelles l'ont prouvé depuis longtemps), sont accordées les unes aux autres. « Est-il dès lors possible, demande Carey, au sujet de la doctrine de Malthus, que le Créateur ait pu se mettre ainsi en contradiction avec lui-même ? Est-il possible que, après avoir établi dans l'ensemble du monde matériel un système dont toutes les parties concordent en la plus parfaite harmonie, il ait soumis l'homme, le prince des créatures, à des lois qui doivent provoquer un désordre général ? » Ces auteurs optimistes (p. ex. Bastiat, plus tard List et Oppenheimer) ne peuvent pas admettre une contradiction si incompréhensible dans la création.

II. ETAT DE LA POPULATION ET PROBLÈME DÉMOGRAPHIQUE AU TEMPS PRÉSENT

A l'époque actuelle, le problème démographique n'a rien perdu de son importance. Seules les tâches d'ordre pratique se sont modifiées ; l'évolution de l'état de la population au cours de ces dernières décennies a modifié de nouveau, et radicalement, comme souvent au cours de l'histoire, l'aspect du problème. La science et la pratique se préoccupent aujourd'hui des causes et des conséquences d'une diminution imminente de la population et non plus, comme au XIX^e siècle, des dangers et des causes de la surpopulation. Malthus croyait voir dans la puissance prolifique illimitée du genre humain la source de l'indigence, de la misère et des vices. La baisse du nombre des naissances, prouvée irréfutablement par la statistique, mérite de retenir aujourd'hui l'attention générale.

Nous exposerons tout d'abord la situation démographique actuelle, quant aux faits mis en lumière par la statistique, puis quant aux causes de la dénatalité. Nous aborderons ensuite le problème du développement futur de la population et traiterons, brièvement du moins, les aspects les plus importants de la dénatalité du point de vue économique et politique.

1. La situation actuelle.

La baisse du nombre des naissances commença à se produire en France durant la première moitié du XIX^e siècle déjà ; durant la période de 1841 à 1850, le nombre des naissances par 1000 habitants ne s'y éleva, en moyenne,

qu'à 27, tandis qu'on constatait dans tous les autres pays un taux de natalité encore élevé, dépassant 30 pour mille. Ce n'est que vers 1890, alors que le taux des naissances en France approchait déjà du chiffre, encore jamais atteint précédemment, de 20 pour mille, que le nombre des naissances commença à diminuer aussi dans quelques autres pays. (En Angleterre et en Belgique, il tomba à 29, en Suisse à 28 et en Suède à 27 pour mille). Ce ne fut toutefois qu'à la fin du siècle et au commencement du nouveau que la question des naissances cessa d'être un problème spécifiquement français pour devenir un problème de tous les peuples de civilisation moderne. Le recul du nombre des naissances se produisit progressivement dans tous les Etats de l'ouest, du centre et du nord de l'Europe, puis dans les pays latins du sud et les peuples de l'est du continent, et enfin dans les pays d'outre-mer qui se rattachent à la civilisation occidentale. Au XX^e siècle, divers pays — jusqu'en 1933 principalement l'Allemagne et les peuples du nord — ont même dépassé la France quant à la rapidité et à l'ampleur de la dénatalité. En 1933, par exemple, le nombre des naissances s'élevait en Suède à 13,7 pour mille habitants, en Allemagne à 14,7, en Grande-Bretagne à 14,9, en France à 16,2, en Suisse à 16,7, aux Pays-Bas à 20,8, en Italie à 23,7. Nous croyons superflu de donner d'autres chiffres; grâce aux publications nombreuses des statisticiens, la dénatalité est un phénomène connu de tout le monde. Il y a lieu, en revanche, d'exposer encore avec quelques détails les conditions existant en *Suisse*.

a. Etat de la population et changement de la structure des classes d'âge.

Le relevé statistique suivant renseigne sur les caractères essentiels du développement de la population au cours des 90 dernières années.

Population de résidence en Suisse, depuis 1850.

1 Recen- sement de	Population de résidence				Pourcentage		Accroisse- ment annuel moyen de la population en pour mille
	Ville (1)	Autres communes	Suisse en tout	Dont étrangers	Population urbaine	Etrangers	
1850	154 197	2 238 543	2 392 740	71 570	6,4	3,0	
1860	212 290	2 298 204	2 510 494	114 983	8,5	4,6	4,5
1870	264 565	2 390 436	2 655 001	150 907	10,0	5,7	5,6
1880	377 501	2 454 286	2 831 787	211 035	13,3	7,5	6,4
1888	440 461	2 477 293	2 917 754	229 650	15,1	7,9	3,7
1900	728 385	2 587 058	3 315 443	383 424	22,0	11,6	10,7
1910	968 956	2 784 337	3 753 293	552 011	25,8	14,7	12,5
1920	1 071 554	2 808 766	3 880 320	402 385	27,6	10,4	3,3
1930	1 237 776	2 828 624	4 066 400	355 522	30,4	8,7	4,7
1941	1 402 335	2 863 368	4 265 703	223 000(2)	32,9	5,2(2)	4,4

(1) De plus de 10 000 habitants sur le territoire de la ville à l'époque du recensement.

(2) Résultats provisoires.

Dans son ensemble, la population de la Suisse s'est accrue de 80 pour cent depuis 1850. Cette augmentation fut très inégale d'ailleurs. On constate très nettement les influences de la crise agraire, entre 1880 et 1888, et de la première guerre mondiale, entre 1910 et 1920. Au cours de ces deux périodes, l'accroissement a été le plus fortement ralenti par les événements, mais il n'en fut que plus accentué pendant le laps de temps qui les sépare. Les conditions économiques favorables n'eurent pas seulement pour résultat un fort excédent de naissances, mais aussi une immigration extraordinaire d'étrangers. Dans les deux décennies qui suivirent les recensements de 1920 et de 1930, la diminution du nombre des naissances et le fléchissement très marqué du nombre des étrangers ont abaissé assez considérablement les taux d'accroissement de la population.

Du point de vue purement quantitatif, le danger d'un envahissement étranger trop prononcé, qui constituait avant la première guerre mondiale un problème primordial, est temporairement écarté.

Une évolution, qui a donné lieu à des préoccupations biologiques, se constate en revanche: l'attrait croissant des villes, ou « l'urbanisation » de la population. Il y a 90 ans encore, un seizième seulement de la population de la Suisse habitait une ville de plus de 10 000 habitants, tandis qu'au dernier recensement de 1941 cette proportion des citadins atteignait presque un tiers de la population globale. La fécondité différente que l'on constate entre les habitants des villes et ceux de la campagne montre nettement à quel point cette évolution doit nuire à la composition de la postérité et à la conservation de l'effectif de la population. Si l'on fait la distinction, parmi les mères qui ont donné naissance à un enfant au cours des dernières années, entre celles qui habitaient la ville ou la campagne, et selon le nombre moyen de leurs enfants, on remarque qu'actuellement pour 100 de ces mères citadines, on ne compte que 190 enfants en tout, tandis qu'à la campagne la proportion est de 280 enfants pour 100 mères. L'« urbanisation » de la population, à elle seule, est déjà l'une des causes d'un assez important recul du nombre des naissances.

On comprend mieux différentes constatations analogues en étudiant le relevé suivant du bilan de la population à chacune des périodes qui séparent deux recensements, bien qu'au début du nouveau régime de droit public les renseignements statistiques aient été longtemps assez rares. Ce n'est guère qu'à partir de 1870 que l'on peut déterminer, quoique d'une manière imparfaite, le genre et la composition de l'accroissement de la population. Le champ d'observation s'étant encore élargi en 1888, les renseignements se sont étendus aussi en ce qui concerne le bilan de la population résultant du mouvement migratoire.

**Bilan de la population dans les périodes séparant deux recensements,
depuis 1850.**

Périodes de recensements	Population de résidence au début de la période	Excédent des naissances	Gain migratoire			Accroissement de la population	Population de résidence à la fin de la période
			Suisses	Etrangers	Total		
1850-1860	2 392 740	*	*	*	*	117 754	2 510 494
1860-1870	2 510 494	*	*	*	*	144 507	2 655 001
1870-1880 ¹⁾	2 669 147	199 944	*	*	— 22 989	176 955	2 846 102
1880-1888	2 831 787	173 124	*	*	— 87 157	85 967	2 917 754
1888-1900	2 917 754	323 570	— 52 977	127 096	74 119	397 689	3 315 443
1900-1910	3 315 443	358 608	— 51 983	131 225	79 242	437 850	3 753 293
1910-1920	3 753 293	244 552	— 7 920	—109 605	—117 525	127 027	3 880 320
1920-1930	3 880 320	245 121	— 77 137	18 096	— 59 041	186 080	4 066 400
1930-1941	4 066 400	194 011	61 906	— 56 614	5 292	199 303	4 265 703

(*) Il n'existe pas de données.
¹⁾ Résultats établis sur la base du chiffre de la population présente.

Dans les années 1870 à 1888, l'excédent qui résultait du mouvement naturel de la population a été assez considérablement réduit par l'émigration, dans la proportion d'un tiers environ. On en peut donc présumer, même si, malgré des crises, il y a eu aussi une certaine immigration, que beaucoup plus de 100 000 Suisses ont quitté le pays pendant ce même laps de temps. Dans les deux périodes suivantes, cette émigration a diminué d'intensité, sinon en nombres absolus, du moins proportionnellement à la population, car il ne faut pas oublier que cet espace de temps comprend quatre années de plus que le précédent et que l'excédent des naissances a fortement augmenté. Comme, dans le même temps, les étrangers qui affluèrent en Suisse et y élirent domicile furent extraordinairement nombreux, la population s'est beaucoup accrue de ce fait. La guerre a mis brusquement fin à cette tendance. Un grand nombre d'étrangers, en effet, ont été rappelés dans leur pays, ou s'y sont rendus de leur plein gré; beaucoup d'autres aussi se sont fait naturaliser. Immédiatement après la première guerre, également, l'attraction des déplacements se manifesta de plus belle, pendant un certain temps; mais quelques lustres ont suffi pour que la situation politique, toujours plus tendue, ainsi que les événements consécutifs à la guerre, fussent à nouveau la cause d'un changement radical. Des Suisses en grand nombre rentrèrent, cette fois, au pays, tandis que des étrangers, presque aussi nombreux qu'eux, quittèrent la Suisse ou, en plus grand nombre encore, acquirent la nationalité suisse. Pendant ce temps, d'autre part, la nouvelle génération fut victime d'événements qui ont mis sérieusement en danger la conservation de l'effectif de la population.

Par suite de tous les événements rappelés ci-dessus, une modification si marquée s'est produite dans la structure des classes d'âge de la population de résidence en Suisse, que la ligne qui représente exactement le développement démographique dans notre pays est devenue aujourd'hui presque méconnaissable. L'influence et la signification de cette modification doivent en conséquence être étudiées brièvement. Lorsque le graphique de la structure d'un peuple par classes d'âge a la forme d'une pyramide en forme d'escalier se rétrécissant vers le sommet, on a la représentation d'une jeune population s'accroissant progressivement. Mais déjà par l'effet de multiples influences extérieures, les marches en sont plus ou moins régulières. La guerre, des épidémies, l'immigration et l'émigration, etc. impriment souvent à cette structure des marques qui apparaissent encore après plusieurs générations. Aux anciennes sources de perturbations de ce développement est venue récemment s'en ajouter une nouvelle, qui touche même aux possibilités de reproduction, et qui acquiert par là une importance capitale.

Au commencement de ce siècle, a débuté un recul du nombre des naissances qui, jusqu'en 1940, a pris une ampleur toujours plus menaçante. La forme primitive de la structure des classes d'âge, la pyramide, a dans la suite épousé de plus en plus la forme d'une poire. On peut suivre nettement la netteté de cette tendance tant au moyen des indications numériques que de la représentation graphique ci-après, fondées sur les données fournies depuis 1900 par les recensements de la population et par la statistique progressive continue.

Dans ses grands traits, la récapitulation suivante renseigne tout d'abord sur la structure des classes d'âge de la nouvelle génération, puis de celles des personnes ayant une activité professionnelle, et enfin des personnes ayant atteint l'âge de la retraite.

Années	Nombre absolu des habitants âgés de ... ans				Répartition de 1000 habitants entre les classes d'âge suivantes		
	0—19	20—64	65 et plus	Total	0—19	20—64	65 et plus
1900	1 343 950	1 778 227	193 266	3 315 443	405,4	536,3	58,3
1910	1 529 760	2 005 755	217 778	3 753 293	407,6	534,4	58,0
1920	1 470 195	2 183 163	226 962	3 880 320	378,9	562,6	58,5
1930	1 361 513	2 425 082	279 805	4 066 400	334,8	596,4	68,8
1940 (1)	1 284 832	2 605 667	347 388	4 237 887	303,2	614,9	81,9
1942 (1)	1 286 151	2 638 105	370 175	4 294 431	299,5	614,3	86,2

(1) Résultats de la statistique progressive continue.

Dans l'espace de temps relativement court de quatre décennies, les jeunes classes ont subi une régression du quart de leur ancienne proportion par rapport à l'ensemble de la population, proportion qui, en 1900, représen-

tait encore deux cinquièmes de celle-ci, et lui assurait ainsi un solide fondement. Du point de vue économique, un tel développement est assurément très favorable à la classe d'âge intermédiaire, puisqu'elle se trouve être plus fortement dégrevée par la régression du nombre des naissances que par les charges imposées par la vieillesse. Cet avantage ne sera toutefois que de courte durée, et bientôt — après deux ou trois décennies déjà — il se transformera en un désavantage certain.

La représentation graphique de cette transformation qui s'est produite dans la structure des classes d'âge est à coup sûr impressionnante. La répartition plus nettement marquée entre les classes d'âge de la population et la distinction qui y est faite d'après le sexe permettent en outre de faire certaines constatations intéressantes. En 1940, la perpétuation de l'espèce a marqué le fléchissement le plus marqué. Toutes les classes d'âge jusqu'à la fin de la trentième année, et chez les femmes même jusqu'au milieu de la quarantième, étaient alors plus fortement représentées que la classe d'âge inférieure (de 0 à 4 ans), dont la proportion par rapport à l'ensemble de la population oscillait même un peu au-dessous de celle des personnes âgées de 40 à 44 ans, bien que, quatre décennies auparavant, elle ait été encore du double de cette dernière. Mais les autres classes de la jeunesse, elles aussi, avaient fortement diminué en importance numérique, pendant le même temps. Pour l'ensemble des classes d'âge de 0 à 14 ans, leur proportion, qui était de près d'un tiers de la population globale, est tombée à un peu plus d'un cinquième seulement. Même les années d'âge s'étendant jusqu'au milieu de la décennie de 20 à 30 ans ont encore marqué de faibles réductions. C'est ainsi que le centre de gravité de la population s'est déplacé vers le haut. Par sa composition demeurée relativement la même, la classe d'âge de 25 à 29 ans constituait ainsi comme la plaque tournante de cette répartition de la population. Plus le nombre des années allaient augmentant, plus s'accroissaient ces proportions, à peu d'exceptions près. Ainsi, par exemple, cet accroissement, qui n'était encore que de 20 pour cent pour les personnes âgées de 30 à 34 ans, atteignait presque 70 pour cent chez celles de 80 ans ou au-dessus.

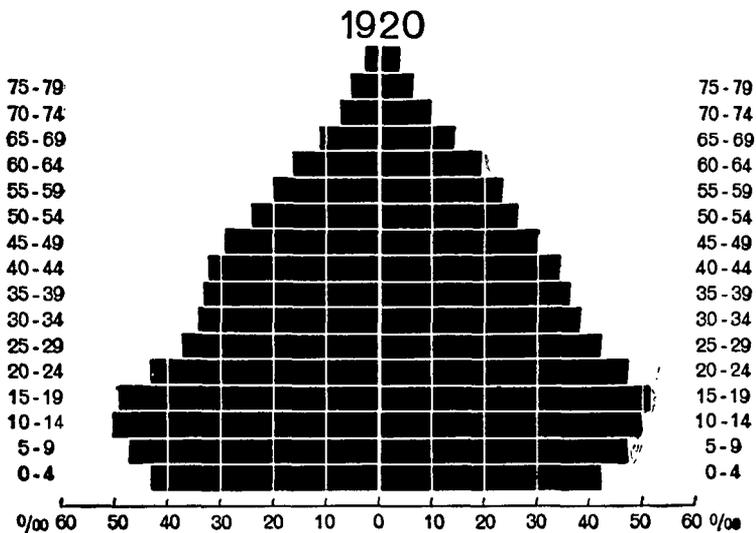
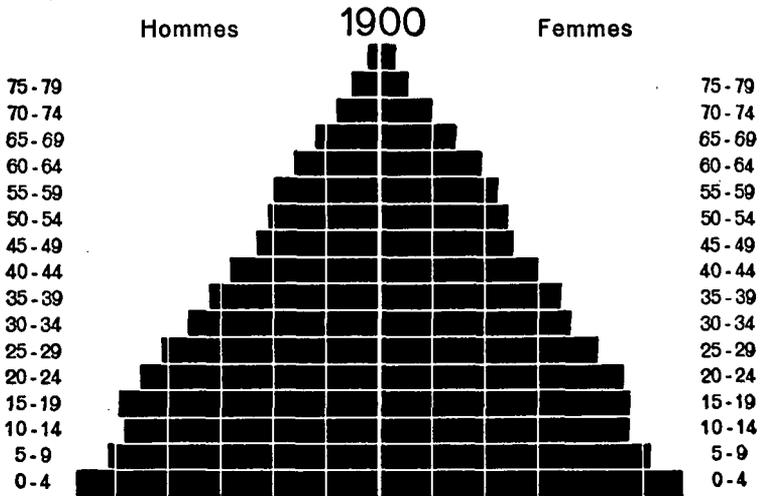
L'augmentation du nombre des naissances qu'on a enregistrée dans les années 1941 et 1942 n'a modifié que peu l'image tracée précédemment, car si extraordinaire qu'ait été cet accroissement soudain, le nombre des naissances ne s'est rapproché qu'en 1942 seulement du minimum nécessaire pour que soit conservé l'effectif actuel de la population. Etant donné, en effet, que les plus récents résultats enregistrés ne l'ont été, pour une bonne part, que grâce à un nombre de mariages extraordinairement élevé, qui ne peut qu'aller diminuant, on se trouve en fait très éloigné encore du but final, qui est d'assurer au moins la conservation de l'effectif de la population. Il faudrait, pour l'atteindre réellement, un changement des tendances actuelles beaucoup plus prononcé que cela ne fut le cas jusqu'à maintenant.

Répartition par classes d'âge quinquennales et d'après le sexe, depuis 1900.

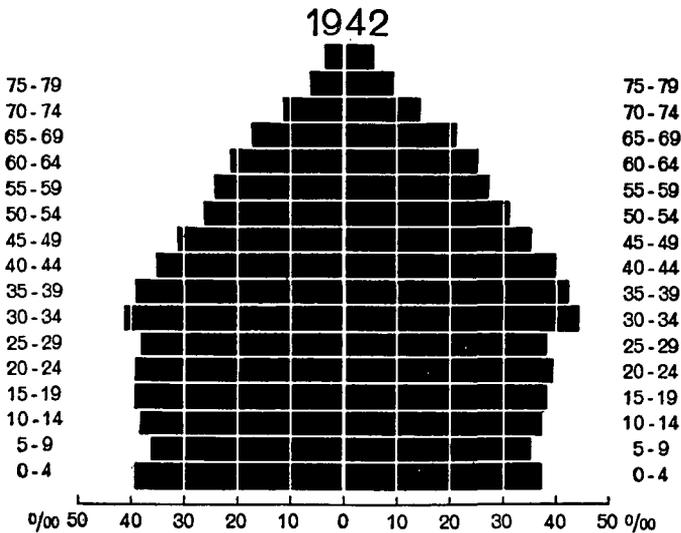
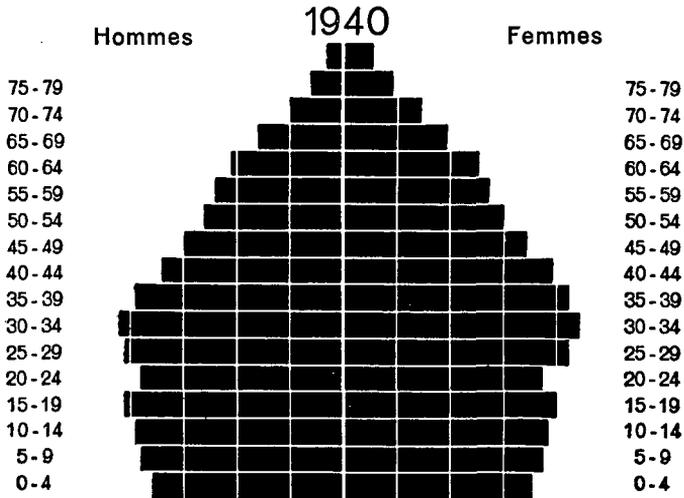
4 Age en années	Nombres absolus				Pour 1000 habitants de la population totale			
	1900	1920	1940 (1)	1942 (1)	1900	1920	1940 (1)	1942 (1)
Sexe masculin								
0—4	189 421	166 377	154 111	166 111	57,1	42,9	36,4	38,7
5—9	168 614	183 289	160 701	156 387	50,9	47,2	37,9	36,4
10—14	156 879	195 731	163 383	161 596	47,3	50,4	38,6	37,6
15—19	159 167	190 629	173 013	163 207	48,0	49,1	40,8	39,2
20—24	147 556	165 049	160 654	167 907	44,5	42,5	37,9	39,1
25—29	137 246	142 621	174 720	164 310	41,4	36,8	41,2	38,2
30—34	118 208	130 970	175 904	177 596	35,6	33,7	41,5	41,4
35—39	107 380	129 410	163 302	166 750	32,4	33,3	38,5	38,8
40—44	92 527	125 678	144 933	152 069	27,9	32,4	34,2	35,4
45—49	75 564	111 760	125 459	130 874	22,8	28,8	29,6	30,5
50—54	69 069	93 016	111 073	113 397	20,8	24,0	26,2	26,4
55—59	64 539	79 007	102 435	103 081	19,5	20,4	24,2	24,0
60—64	52 354	60 486	89 212	89 685	15,8	15,6	21,1	20,9
65—69	38 825	41 390	67 235	71 896	11,7	10,7	15,9	16,7
70—74	26 832	28 388	43 676	45 850	8,1	7,3	10,3	10,7
75—79	15 177	17 402	25 160	26 935	4,6	4,5	5,9	6,3
80 et plus	7 667	9 920	13 588	14 739	2,3	2,6	3,2	3,4
Total	1 627 025	1 871 123	2 048 559	2 077 390	490,7	482,2	483,4	483,7
Sexe féminin								
0—4	188 811	162 489	148 934	160 482	56,9	41,9	35,1	37,4
5—9	168 159	180 774	155 100	151 175	50,7	46,6	36,6	35,2
10—14	156 554	194 634	159 774	157 496	47,2	50,2	37,7	36,7
15—19	156 345	196 272	169 816	164 697	47,2	50,6	40,1	38,3
20—24	153 236	183 607	158 451	165 694	46,2	47,3	37,4	38,6
25—29	136 464	162 209	177 785	164 279	41,2	41,8	42,0	38,3
30—34	119 937	145 824	187 909	187 224	36,2	37,6	44,3	43,6
35—39	111 093	137 624	178 865	180 269	33,5	35,5	42,2	42,0
40—44	98 289	133 494	163 871	170 779	29,6	34,4	38,7	39,8
45—49	81 129	117 644	143 482	149 903	24,5	30,3	33,9	34,9
50—54	78 073	101 525	127 031	131 081	23,6	26,1	30,0	30,5
55—59	73 616	90 021	115 555	117 505	22,2	23,2	27,3	27,4
60—64	61 947	73 218	105 026	105 702	18,7	18,9	24,7	24,6
65—69	45 825	52 323	81 798	88 094	13,8	13,5	19,3	20,5
70—74	31 718	38 515	57 417	59 891	9,6	9,9	13,5	13,9
75—79	17 809	24 140	36 085	38 485	5,4	6,2	8,5	9,0
80 et plus	9 413	14 884	22 429	24 285	2,8	3,8	5,3	5,6
Total	1 688 418	2 009 197	2 189 328	2 217 041	509,3	517,8	516,6	516,3
Total pour les deux sexes	3 315 443	3 880 320	4 237 887	4 294 431	1 000,0	1 000,0	1 000,0	1 000,0

(1) Résultats de la statistique progressive continue.

Structure des classes d'âge de la population suisse.



Structure des classes d'âge de la population suisse.



b. Les mariages, naissances et décès, depuis 1871.

aa. Aperçu général.

Ce fut la loi fédérale du 24 décembre 1874 sur l'état civil — entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1876 — qui permit enfin de recueillir pour cette statistique, en vertu de dispositions de droit public, des indications tout à fait exactes, fondées sur des données relevées d'une manière uniforme. A vrai dire des publications annuelles avaient paru depuis 1870 (résultats de 1867), mais les renseignements qu'elles donnaient présentaient encore beaucoup de lacunes et n'étaient pas sans inexactitudes. Si la comparaison rétrospective donnée ci-après remonte cependant jusqu'à l'année 1871, malgré les déficiences relevées, c'est qu'on ne dispose pas moins, pour la période quinquennale 1871/75, de données globales utiles concernant les mariages, les naissances et les décès.

Normalement, la courbe représentative de la fréquence des mariages en Suisse n'est soumise qu'à des fluctuations modérées. On y distingue toutefois nettement les traces laissées par les conditions extraordinaires créées par la guerre et les crises.

En tant que la courbe de mortalité peut être établie, on constate qu'elle s'est améliorée presque sans interruption jusqu'à ce jour. Comme le recul du nombre des naissances n'a débuté qu'au commencement de ce siècle, et qu'il est demeuré encore longtemps inférieur à la diminution de la mortalité, le bilan du mouvement naturel de la population, à l'époque du changement de siècle, s'est révélé de plus en plus favorable. Cependant, peu avant la première guerre déjà, mais surtout pendant et après elle, un changement s'est produit. La fréquence des naissances déclina beaucoup plus rapidement, à tel point que la régression de la mortalité fut bientôt surpassée et que l'excédent des naissances tendit à disparaître, cela jusqu'en 1941, année qui marque un changement dans ce domaine. Le taux général de la mortalité continua de s'abaisser, malgré le vieillissement constant de la population, et les dernières années se caractérisent par des conditions de mortalité plus favorables que jamais en Suisse. La courbe des naissances s'étant élevée rapidement après le premier trimestre de 1941, cette évolution contraire eut cependant pour résultat un excédent des naissances sur les décès plus marqué que ce ne fut le cas depuis deux décennies.

bb. Les mariages.

En comparaison avec d'autres pays civilisés, la fréquence des mariages est relativement faible en Suisse. Avec la Suède et la Norvège, notre pays enregistre les taux spécifiques de nuptialité les plus bas.

En temps normal, 7 à 8 mariages pour 1000 habitants y sont contractés. Le taux de nuptialité le plus faible, de 5 pour mille seulement, a été constaté dans l'année de guerre 1915, tandis que le plus fort, de 9 pour mille, fut celui de 1920, peu après la première guerre mondiale. Les causes de cet écart sont claires. Pendant les complications résultant de la guerre, nombre

de projets de mariages sont demeurés en suspens, tandis qu'après la conclusion de la paix, une prospérité économique illusoire, inconnue depuis longtemps, en occasionna la réalisation. Une seule fois auparavant, c'est-à-dire en 1875, une quantité de mariages pareille à celle de 1920 avait été enregistrée; mais ce phénomène était déjà le résultat de conditions extraordinaires. Il avait certainement été l'effet de l'article 54 de la constitution fédérale, ainsi que de la loi fédérale « concernant l'état civil et le mariage », qui supprimaient, en 1874, « tous les empêchements précédemment opposés au mariage pour des raisons confessionnelles, économiques ou politiques ».

Mouvement de la population, depuis 1871.

5 Années	Nombres absolus				Pour 1000 habitants			
	Marriages	Enfants nés vivants	Décès	Excédent des naissances	Marriages	Enfants nés vivants	Décès	Excédent des naissances
1871	19 514	77 633	74 002	3 631	7,3	29,0	27,6	1,4
1872	21 212	80 329	59 758	20 571	7,9	29,8	22,2	7,6
1873	20 649	80 572	61 676	18 896	7,7	29,7	22,7	7,0
1874	22 655	83 051	60 845	22 206	8,3	30,4	22,3	8,1
1875	24 629	87 579	66 113	21 466	9,0	31,8	24,0	7,8
1876	22 376	90 786	66 819	23 967	8,1	32,8	24,1	8,7
1877	21 871	89 244	65 353	23 891	7,9	32,0	23,5	8,5
1878	20 590	87 833	65 311	22 522	7,3	31,3	23,3	8,0
1879	19 450	86 180	63 651	22 529	6,9	30,5	22,6	7,9
1880	19 413	84 165	62 223	21 942	6,8	29,6	21,9	7,7
1881	19 425	85 142	63 979	21 163	6,8	29,8	22,4	7,4
1882	19 414	82 689	62 849	19 840	6,8	28,9	21,9	7,0
1883	19 696	81 974	58 733	23 241	6,9	28,5	20,4	8,1
1884	19 898	81 571	58 301	23 270	6,9	28,3	20,2	8,1
1885	20 105	80 349	61 548	18 801	6,9	27,7	21,3	6,4
1886	20 080	80 763	60 061	20 702	6,9	27,8	20,7	7,1
1887	20 646	81 287	58 939	22 348	7,1	27,9	20,2	7,7
1888	20 706	81 098	58 229	22 869	7,1	27,7	19,9	7,8
1889	20 691	81 176	59 715	21 461	7,0	27,6	20,3	7,3
1890	20 836	78 548	61 805	16 743	7,1	26,6	20,9	5,7
1891	21 264	83 596	61 183	22 413	7,2	28,2	20,6	7,6
1892	21 884	83 125	57 178	25 947	7,3	27,7	19,0	8,7
1893	21 884	84 897	61 059	23 838	7,2	27,9	20,1	7,8
1894	22 188	84 142	61 885	22 257	7,2	27,3	20,1	7,2
1895	22 682	84 973	59 747	25 226	7,3	27,3	19,2	8,1
1896	23 784	88 428	56 096	32 332	7,5	28,1	17,8	10,3
1897	24 954	90 078	56 399	33 679	7,8	28,3	17,7	10,6
1898	25 114	91 793	58 914	32 879	7,8	28,5	18,3	10,2
1899	25 412	94 472	57 591	36 881	7,8	29,0	17,7	11,3
1900	25 537	94 316	63 606	30 710	7,7	28,6	19,3	9,3

Fin à la page suivante !

5 Années	Nombres absolus				Pour 1000 habitants			
	Mariages	Enfants nés vivants	Décès	Excédent des naissances	Mariages	Enfants nés vivants	Décès	Excédent des naissances
1901	25 378	97 028	60 018	37 010	7,6	29,0	18,0	11,0
1902	25 078	96 481	57 702	38 779	7,4	28,5	17,0	11,5
1903	25 283	93 824	59 626	34 198	7,4	27,4	17,4	10,0
1904	25 502	94 867	60 857	34 010	7,3	27,3	17,5	9,8
1905	26 272	94 653	61 800	32 853	7,5	26,9	17,6	9,3
1906	27 298	95 595	59 204	36 391	7,7	26,9	16,6	10,3
1907	27 660	94 508	59 252	35 256	7,7	26,2	16,4	9,8
1908	27 634	96 245	57 697	38 548	7,6	26,4	15,8	10,6
1909	27 470	94 112	59 416	34 696	7,4	25,5	16,1	9,4
1910	27 346	93 514	56 498	37 016	7,3	25,0	15,1	9,9
1911	27 809	91 320	59 619	31 701	7,4	24,2	15,8	8,4
1912	27 843	92 196	54 102	38 094	7,3	24,2	14,2	10,0
1913	26 841	89 757	55 427	34 330	6,9	23,2	14,3	8,9
1914	22 245	87 330	53 629	33 701	5,7	22,4	13,8	8,6
1915	19 527	75 545	51 524	24 021	5,0	19,5	13,3	6,2
1916	22 251	73 660	50 623	23 037	5,7	18,9	13,0	5,9
1917	23 254	72 065	53 306	18 759	6,0	18,5	13,7	4,8
1918	26 117	72 658	75 034	—2 376	6,7	18,7	19,3	—0,6
1919	30 751	72 125	54 932	17 193	7,9	18,6	14,2	4,4
1920	34 975	81 190	55 992	25 198	9,0	20,9	14,4	6,5
1921	32 624	80 808	49 518	31 290	8,4	20,8	12,7	8,1
1922	30 063	76 290	50 292	25 998	7,8	19,7	13,0	6,7
1923	29 561	75 551	45 983	29 568	7,6	19,4	11,8	7,6
1924	28 510	73 508	48 988	24 520	7,3	18,9	12,6	6,3
1925	28 110	72 570	47 877	24 693	7,2	18,5	12,2	6,3
1926	28 079	72 118	46 452	25 666	7,1	18,3	11,8	6,5
1927	28 585	69 533	49 202	20 331	7,2	17,5	12,4	5,1
1928	30 050	69 594	48 063	21 531	7,5	17,4	12,0	5,4
1929	31 238	69 006	50 438	18 568	7,8	17,1	12,5	4,6
1930	32 132	69 855	46 939	22 916	7,9	17,2	11,6	5,6
1931	32 269	68 249	49 414	18 835	7,9	16,7	12,1	4,6
1932	31 959	68 650	49 911	18 739	7,8	16,7	12,2	4,5
1933	31 969	67 509	47 181	20 328	7,8	16,4	11,4	5,0
1934	32 492	67 277	46 806	20 471	7,8	16,3	11,3	5,0
1935	30 495	66 378	50 233	16 145	7,3	16,0	12,1	3,9
1936	29 633	64 966	47 650	17 316	7,1	15,6	11,4	4,2
1937	30 394	62 480	47 274	15 206	7,3	14,9	11,3	3,6
1938	31 031	63 790	48 576	15 214	7,4	15,2	11,6	3,6
1939	31 513	63 837	49 484	14 353	7,5	15,2	11,8	3,4
1940	32 472	64 115	50 759	13 356	7,7	15,2	12,0	3,2
1941	36 130	71 926	47 336	24 590	8,5	16,9	11,1	5,8
1942	36 820	78 875	46 928	31 947	8,6	18,4	11,0	7,4
1943	35 694	83 049	47 409	35 640	8,3	19,2	11,0	8,2

Les taux de nuptialité, de 8,5 et 8,6 pour mille, enregistrés très récemment, en 1941 et 1942, n'étant pas beaucoup inférieurs à ceux des deux années extraordinaires dont il a été question, nous devons donc penser que les résultats actuels sont dus, eux aussi, à des causes d'un genre particulier. Cette supposition est d'autant plus fondée que, lors de la première guerre mondiale, la courbe des mariages était totalement différente, quoique les conditions extérieures fussent analogues. Les conclusions absolument différentes du bilan des mariages, autrefois et aujourd'hui, s'expliquent en revanche par la situation économique, qui n'est pas de même nature. Elles s'expliquent aussi par des effectifs d'étrangers totalement différents, et surtout enfin par l'institution récente des caisses de compensation pour perte de salaire et de gain, créées en vue d'assurer l'existence des familles des militaires.

**Augmentation et diminution du nombre des mariages, depuis 1880,
par rapport au nombre global des femmes mariées.**

Ca	Recensements	Nombre global des femmes mariées	Mariages contractés	Mariages dissous			Accroissement du nombre des mariages
				par décès	par divorce	Total	
			Nombres absolus ⁽¹⁾				
	1880	460 998	19 425	16 954	926	17 880	1 545
	1888	470 163	20 720	17 215	878	18 093	2 627
	1900	539 598	25 351	17 459	1 062	18 521	6 830
	1910	624 325	27 617	18 096	1 549	19 645	7 972
	1920	668 841	32 103	17 998	2 076	20 074	12 029
	1930	763 681	31 899	18 895	2 838	21 733	10 166
	1941	870 000 ⁽²⁾	34 234	19 185	3 086	22 271	11 963
			Pour 1000 femmes mariées ⁽¹⁾				
	1880	460 998	42,1	36,8	2,0	38,8	3,3
	1888	470 163	44,1	36,6	1,9	38,5	5,6
	1900	539 598	47,0	32,4	2,0	34,4	12,6
	1910	624 325	44,2	29,0	2,5	31,5	12,7
	1920	668 841	48,0	26,9	3,1	30,0	18,0
	1930	763 681	41,8	24,8	3,7	28,5	13,3
	1941	870 000 ⁽²⁾	39,3	22,1	3,5	25,6	13,7

⁽¹⁾ Moyenne des quatre années autour d'un recensement; pour 1941: période de

⁽²⁾ Nombre estimé.

[1939 à 1942.]

Dans un compte de profits et pertes relatif à l'accroissement et à la diminution du nombre des mariages, les divorces occupent un rang secondaire. Leur nombre annuel a sans doute augmenté de 2200, ou de 230 pour cent, depuis 1880, mais il faut remarquer à ce propos que l'effectif même des couples a presque doublé. Il n'en demeure pas moins que le taux des divorces s'est accru de 75 pour cent.

Augmentation et diminution du nombre des mariages, depuis 1881, par rapport à l'ensemble de la population.

Moyenne annuelle en	Nombres absolus					Pour 1000 habitants				
	Mariages contractés	Mariages dissous			Accroissement du nombre des mariages	Mariages contractés	Mariages dissous			Accroissement du nombre des mariages
		par décès	par divorce	Total			par décès	par divorce	Total	
1881/85	19 708	16 806	927	17 733	1 975	6,9	5,9	0,3	6,2	0,7
1886/90	20 592	17 190	882	18 072	2 520	7,0	5,9	0,3	6,2	0,8
1891/95	21 980	17 251	898	18 149	3 831	7,2	5,7	0,3	6,0	1,2
1896/00	24 960	17 026	1 040	18 066	6 894	7,7	5,3	0,3	5,6	2,1
1901/05	25 502	17 640	1 153	18 793	6 709	7,4	5,1	0,3	5,4	2,0
1906/10	27 482	18 042	1 490	19 532	7 950	7,5	4,9	0,4	5,3	2,2
1911/15	24 853	17 772	1 536	19 308	5 545	6,5	4,6	0,4	5,0	1,5
1916/20	27 470	19 781	1 824	21 605	5 865	7,1	5,1	0,5	5,6	1,5
1921/25	29 774	17 427	2 087	19 514	10 260	7,7	4,5	0,5	5,0	2,7
1926/30	30 017	18 229	2 543	20 772	9 245	7,5	4,6	0,6	5,2	2,3
1931/35	31 837	19 085	2 988	22 073	9 764	7,7	4,6	0,7	5,3	2,4
1936/40	31 009	19 339	3 215	22 554	8 445	7,4	4,6	0,8	5,4	2,0
1936	29 633	18 922	3 219	22 141	7 492	7,1	4,5	0,8	5,3	1,8
1937	30 394	18 646	3 379	22 025	8 369	7,3	4,5	0,8	5,3	2,0
1938	31 031	19 378	3 390	22 768	8 263	7,4	4,6	0,8	5,4	2,0
1939	31 513	19 865	2 996	22 861	8 652	7,5	4,7	0,7	5,4	2,1
1940	32 472	19 882	3 093	22 975	9 497	7,7	4,7	0,7	5,4	2,3
1941	36 130	18 701	3 066	21 767	14 363	8,5	4,4	0,7	5,1	3,4
1942	36 820	18 290	3 190	21 480	15 340	8,6	4,3	0,7	5,0	3,6

Le nombre des mariages dissous par suite du décès de l'un des conjoints est beaucoup plus grand que celui des divorces. Or la mortalité a diminué à un tel point qu'on constate aujourd'hui que la proportion des mariages dissous par la mort a baissé de plus d'un tiers depuis soixante ans. C'est à quoi il faut attribuer partiellement ce résultat que, même à une époque de très forte dépression économique, l'effectif global des couples unis par les liens du mariage s'est constamment accru.

cc. Les naissances.

Le recul du nombre des naissances dont on a beaucoup parlé a commencé à se faire remarquer au début de ce siècle. Toutes les fluctuations anté-

rieures constatées dans la fréquence des naissances étaient passagères, occasionnées essentiellement par des événements extraordinaires. On comptait alors, en moyenne, environ 29 naissances d'enfants viables pour 1000 habitants. Précédemment, dans les années 1874 à 1879, le taux correspondant de natalité avait cependant passé de 30,4 à 32,8. Cette grande fréquence des naissances était certainement l'un des résultats de celle des mariages, fortement accrue dans les années 1874 à 1877. Inversement, la régression du nombre des naissances au cours de la période de 1885 à 1895 avait été occasionnée par la crise agricole, qui abaissa le taux de la natalité au-dessous de 7 pour mille pendant près d'une dizaine d'années.

Le déficit des naissances n'apparaît que très imparfaitement dans les nombres absolus, par suite des changements survenus dans la structure des classes d'âge et de l'accroissement de la population. En se fondant sur ces nombres, on constate en effet que, dans la période de 1899/01 à 1940 par exemple, cette régression n'aurait été que d'un tiers seulement, tandis que, d'après les nombres proportionnels qui figurent au tableau n° 5, elle serait en revanche de 47 pour cent. Le développement de la postérité, soit donc la perpétuation de la descendance, est caractérisé le plus exactement par les taux de fécondité légitime — la participation des mères célibataires étant insignifiante en Suisse. D'après cette manière de calculer, dont les résultats sont contenus dans le relevé suivant, il s'est même produit pour les naissances, une régression de 53 pour cent.

**Fécondité des mariages — dite fécondité légitime —
depuis 1899/01.**

Années	Femmes mariées (¹)	Enfants légitimes nés vivants	
		Nombres absolus	Pour 1000 femmes mariées (¹)
1899/01	342 450	91 042	265,9
1909/11	400 922	88 780	221,4
1919/21	404 507	74 697	184,7
1929/31	447 293	66 104	147,8
1932/35	466 618	64 716	138,7
1936/40	485 793	61 499	126,6
1937	482 944	60 185	124,6
1938	485 852	61 558	126,7
1939	489 114	61 616	126,0
1940	492 994	61 656	125,1
1941	498 430	69 215	138,9
1942	505 386	76 169	150,7

(¹) Agées de 15 à 44 ans.

Le recul du nombre des naissances avait pris peu à peu, jusqu'au premier trimestre de l'année 1941, une extension qui semblait conduire à une catastrophe. Depuis de nombreuses années déjà, la Suisse faisait partie des pays d'Europe qui enregistraient la plus faible natalité. Puis, pour ainsi dire d'un seul coup, un revirement s'est produit dans notre pays. La courbe représentative des naissances s'est relevée brusquement. Pendant les neuf derniers mois de l'année, on enregistra 8600 naissances de plus que dans la période correspondante de 1940, tandis que, pendant les trois mois précédents, on avait encore noté une diminution de plus de 1000. Quelles ont pu être les causes de cette transformation subite, qui a dû se produire exactement au mois d'août 1940, soit au douzième mois de la guerre, à une époque d'insécurité, d'inquiétude et de gêne ?

Le taux de fécondité le plus bas avait été enregistré en 1940, avec 125 enfants nouveau-nés pour 1000 femmes mariées. Au cours des deux années 1941 et 1942, ce taux s'est élevé d'un seul bond à 139 et 151. Les conditions de la fécondité en Suisse redevinrent, de la sorte, ce qu'elles avaient été autour de l'année 1930. Quelle est la signification de ce mouvement des naissances ? Dans un rapport comme le nôtre, la meilleure façon de renseigner est certainement d'attirer l'attention sur le « taux net de reproduction », très instructif, malgré ses lacunes. Ce chiffre montre qu'en 1943 seulement, le nombre des naissances était suffisant pour assurer au moins l'effectif global de la population. En 1941, il manquait encore 10 pour cent, et en 1940 même 20 pour cent pour qu'il fût satisfait à cette exigence minimum. Encore faut-il remarquer ici que le flot de mariages qui a déferlé au cours de ces dernières années a certainement influé extraordinairement sur ce coefficient des naissances. Depuis 1937, le nombre des mariages contractés a dépassé de près de 27 000 le nombre inférieur qui avait été enregistré en 1936. Même avec un taux de fécondité demeuré identique, la courbe des naissances devait donc, par la force des choses, s'élever considérablement.

Pour caractériser la situation démographique générale, il ne faut pas oublier, au surplus, que les « années fécondes » 1941/43 avaient été précédées d'une période de conditions anormales résultant de la crise, puis de la guerre et que ces conditions ne constituent pas une base permettant de déterminer le développement réel de cette situation. Si l'on prend, par conséquent, comme base de comparaison les résultats de l'année 1935, après laquelle le recul du nombre des naissances résultant de la crise économique s'est manifesté le plus brusquement, on constate dans le bilan du mouvement des naissances (compte tenu des enfants nés par suite de l'accroissement du nombre des mariages) que la diminution causée, de 1936 à 1940, par la crise et la guerre a été compensée en 1943 seulement.

Il est particulièrement difficile de porter un jugement optimiste sur la situation démographique suisse, étant donnée la courbe représentative des naissances chez les agriculteurs indépendants. Pour ce groupe profes-

sionnel, qui constitue pour ainsi dire « la substantifique moelle » assurant à un peuple la conservation de ses effectifs, on a enregistré jusqu'à ce jour, par rapport à 1937, un déficit de 1600 enfants. La plus grande circonspection s'impose dans le jugement de la situation actuelle de la Suisse en matière démographique, si l'on songe en particulier combien est instable la base sur laquelle repose aujourd'hui en grande partie le développement de la population : prospérité due aux commandes militaires, mesures prises pour lutter contre le chômage, caisses de compensation pour perte de salaire et de gain, changement survenu dans la structure des classes d'âge des femmes mariées, etc. Il est en tout cas prématuré de parler d'un revirement dans la manière de considérer le problème des naissances.

On ne peut nier, malgré tout, qu'un succès important ait été remporté dans le domaine démographique, mais il s'agit d'un résultat d'un caractère autre que celui qu'on lui attribue généralement et sans rapport évident avec ce qu'un passé récent semblait annoncer. Il est extraordinairement heureux aujourd'hui que le fléchissement enregistré lors de la précédente guerre ait été arrêté et compensé, et qu'on ait même pu voir se neutraliser la régression due à la crise économique qui a précédé immédiatement la guerre actuelle.

dd. Les décès.

Pendant les années 1876 à 1880 — période pour laquelle a été établie la première table suisse de mortalité — sont décédées, en moyenne annuelle, 64 700 personnes, ou 23,1 pour mille de la population de résidence. Dans les années 1933 à 1937, qui ont servi de base à la dernière table de mortalité, il n'y eut plus, en moyenne annuelle, que 47 800 décès, ou 11,5 pour mille. Comme pour les naissances, les nombres absolus ou les nombres proportionnels ont, ici aussi, une signification bien différente, à cause du changement qui s'est produit dans la structure des classes d'âge et par suite de l'accroissement de la population. Tandis que le taux général de mortalité a fléchi de 50 pour cent pendant l'espace de temps qui sépare ces deux périodes, le nombre absolu des décès ne s'est toutefois abaissé que d'un quart, parce que, dans le même temps, la population s'est accrue de près de la moitié. Les résultats suivants, établis sur la base des tables de mortalité et concernant quelques années d'âge, se rapprochent le plus exactement possible du cours réel de la courbe des décès, car ces valeurs proportionnelles font abstraction de l'influence qu'exercent sur les nombres absolus tant l'accroissement de la population que les modifications de la structure des classes d'âge.

Diminution de la mortalité, de 1876/80 à 1933/37, en pour-cent.

Années d'âge révolues	Sexe masculin	Sexe féminin
0	74	76
1	79	83

Années d'âge révolues	Sexe masculin	Sexe féminin
10	69	75
15	56	68
20	55	62
30	65	66
40	58	64
50	44	53
60	31	45
75	21	31

La femme a généralement un genre de vie plus modéré que l'homme. Elle est aussi moins exposée aux dangers résultant de la profession ou aux accidents. Elle est d'ordinaire moins engagée dans la lutte pour l'existence. C'est probablement pourquoi les femmes ont, dans toutes les classes d'âge, une durée de vie notablement supérieure à celle des hommes. La répartition des décès d'après l'âge montre aussi chez les petits enfants une courbe qui leur est extrêmement favorable. En moins de six décennies, la mortalité infantile — qui était, en vérité, énorme autrefois — s'est abaissée successivement de 70 à 80 et plus pour cent. Avec un âge croissant, ce gain se réduit sans doute assez considérablement, mais même chez les personnes âgées de 75 ans il demeure de 20 et 30 pour cent. D'après les calculs spécifiques provisoirement établis, les conditions de la mortalité doivent s'être encore passablement améliorées jusq'en 1943.

Une diminution différente de la mortalité et le recul du nombre des naissances a remplacé aujourd'hui la mortalité précoce d'autrefois par la mortalité des vieillards. Le classement qui suit illustre l'importance du changement qui s'est produit dans ce domaine.

Personnes décédées, réparties par classes d'âge, en moyenne annuelle, en 1871/80 et 1939/42.

Age en années	Nombres absolus		Nombres proportionnels par mille	
	1871/80	1939/42	1871/80	1939/42
Moins de 1	16 354	2 915	253	60
1— 4	5 435	828	84	17
0— 4	21 789	3 743	337	77
5—19	4 300	1 396	67	29
20—39	8 072	3 996	125	82
40—59	10 883	8 956	169	184
60—69	8 578	10 542	133	217
70 et plus . . .	10 953	19 993	169	411
Total	64 575	48 626	1 000	1 000

Il y a six ou sept décennies, un tiers encore de tous les décès enregistrés annuellement était constitué par ceux d'enfants âgés de 0 à 4 ans; cette proportion n'est plus aujourd'hui que d'un treizième. La participation des vieillards au grand rappel de la mort s'est accrue, en revanche, dans la proportion de deux fois et demie.

ee. L'excédent des naissances.

En 1940, l'excédent des naissances sur les décès atteignit, avec 13 400, ou 3,2 pour 1000 habitants, un niveau tel que, pour en trouver un plus bas, il faut remonter aux années 1871 et 1918, années où de graves épidémies s'étaient étendues sur le pays. Ce taux de 3,2 pour mille représente cependant un résultat du mouvement naturel de la population encore beaucoup plus favorable qu'il ne l'est en réalité, si l'on tient compte du changement survenu dans la structure des classes d'âge, rappelé ici plusieurs fois déjà. Si l'on «ajuste», en effet, l'excédent des naissances en tenant compte des conditions spécifiques de la fécondité et de la mortalité, on constate, pour 1940 et les années antérieures, qu'il y avait, depuis longtemps déjà, non pas un excédent mais un déficit, lequel a pris une extension toujours plus menaçante. Cet excédent des décès — encore invisible — doit être constaté déjà depuis une quinzaine d'années environ. S'il n'est pas encore apparu directement, c'est parce que le nombre global des naissances s'est trouvé en quelque sorte soutenu artificiellement par le nombre exceptionnellement élevé des femmes mariées en âge de fécondité. Pour faciliter la compréhension, il suffit de rappeler que les femmes appartenant aux années dans lesquelles les naissances étaient les plus nombreuses — soit au commencement du siècle jusqu'à l'année 1914 — sont encore actuellement âgées de moins de 45 ans, tandis que le nombre des femmes qui leur succéderont deviendra de plus en plus petit.

Le tableau statistique suivant, établi par catégories de communes, permet de rechercher sur une base un peu plus large quelles sont les causes du résultat enregistré. Notons de prime abord que plus du 10 pour cent du gain des années 1941/42 est dû à une circonstance particulière, car la grippe a occasionné dans cette période beaucoup moins de décès que dans les années antérieures auxquelles on la compare.

Dans le groupe des villes, c'est le potentiel de reproduction des deux communes romandes de Genève et La Chaux-de-Fonds qui est le plus faible. Ces deux villes ont même enregistré un excédent de décès sur les naissances dans la moyenne des années 1941/42, au cours desquelles s'était pourtant produit un essor démographique sans précédent. C'est un signe certain que, outre le fléchissement de la natalité, le vieillissement général commence à se faire sentir toujours plus nettement sur l'effectif de la population.

Excédent des naissances, par groupes de communes, depuis 1938.

9 VILLES Groupes de communes	Nombres absolus				Pour 1000 habitants			
	1938	1939	1940	1941/42	1938	1939	1940	1941/42
Zurich	822	606	984	1 991	2,6	1,8	3,0	5,9
Bâle	—131	205	149	685	—0,8	1,3	0,9	4,2
Genève	—560	—443	—525	— 75	—4,5	—3,6	—4,2	—0,6
Berne	158	224	274	801	1,3	1,8	2,2	6,2
Lausanne	— 81	—155	—138	63	—0,9	—1,7	—1,5	0,7
St.-Gall	12	—105	— 18	149	0,2	—1,7	—0,3	2,4
Winterthour	123	73	202	442	2,2	1,2	3,4	7,5
Lucerne	78	43	192	279	1,5	0,8	3,5	5,1
Bienne	90	67	42	201	2,2	1,7	1,0	4,9
La Chaux-de-Fonds	—153	—158	—133	— 7	—4,9	—5,1	—4,3	—0,2
Grandes villes (1) .	289	592	882	3 402	0,4	0,8	1,2	4,5
Villes de moyenne grandeur (2) . . .	69	—235	147	1 127	0,2	—0,7	0,4	3,3
Petites villes (3) . .	723	721	711	1 761	2,4	2,4	2,3	5,7
Total dans les villes	1 081	1 078	1 740	6 290	0,8	0,8	1,3	4,5
Communes rurales .	14 133	13 275	11 616	21 979	5,0	4,7	4,1	7,7
Suisse	15 214	14 353	13 356	28 269	3,6	3,4	3,2	6,6

(1) De plus de 100 000 habitants.
(2) De 30 000 à 100 000 habitants.
(3) De 10 000 à 30 000 habitants.

Contrairement à ce que l'on constate dans d'autres Etats, c'est, en Suisse, l'effectif de la population des villes de grande moyenne qui est ainsi le plus menacé. L'exception a sa cause particulière. C'est en effet dans ce groupe de localités que la population de langue française est proportionnellement le plus fortement représentée, or son taux de natalité est assez inférieur à celui de la population suisse allemande. Ajoutons que ce groupe comprend la ville de St.-Gall, qui a particulièrement souffert de la crise économique et des modifications importantes imposées à son activité industrielle.

Dans l'évolution démographique, ce sont certainement les petites villes qui manifestent la plus grande stabilité; leur participation, tant absolue que relative, à la conservation de l'effectif de la population demeure toutefois bien inférieure à celle des communes de moins de 10 000 habitants. Le gain assez minime qui résulte du mouvement naturel de la population des grandes villes et de celles de moyenne grandeur est soumis à des fluctuations remarquablement fortes. C'est là certainement le résultat naturel du « système », trop souvent adopté, de la famille à un ou deux enfants seulement. Une postérité dont le développement est pareillement étranglé

doit forcément exercer une influence très marquée sur les fluctuations du « marché matrimonial ». La « hausse » enregistrée généralement dans ce domaine depuis le milieu de l'année 1940 a été incomparablement plus nette jusqu'à présent, dans les grandes villes qu'à la campagne. La réaction se remarquera en conséquence lorsque la courbe des mariages aura abandonné la hauteur extraordinaire qu'elle atteint aujourd'hui et qu'elle commencera à s'infléchir pour demeurer ensuite à un niveau plus normal.

2. Problèmes relatifs au mouvement futur de la population.

Après la gigantesque augmentation de la population au XIX^e siècle, phénomène sans précédent dans l'histoire et qu'on ne reverra probablement jamais, la dénatalité actuelle, comme telle, ne devrait pas donner lieu à des préoccupations. Le développement démographique de ces derniers temps n'est qu'un retour à l'accroissement normal. Il semble même que la situation actuelle soit incomparablement plus favorable que celle des siècles précédents, puisque l'augmentation de la population n'est plus enrayée par des obstacles extérieurs, par la misère et l'indigence, mais peut être contenue dans une mesure économiquement supportable, dans les limites compatibles avec un certain niveau de vie, par une diminution intentionnelle du nombre des naissances. Et pourtant, le mouvement démographique enregistré aujourd'hui est un sujet de sérieuses préoccupations pour nombre d'observateurs. Dans tous les pays d'Occident, la natalité est devenue un grave problème d'ordre politique.

Les calculs statistiques sur les tendances du mouvement démographique révèlent que le nombre des naissances ne suffit même plus, dans beaucoup de pays, à maintenir le chiffre actuel de la population. Suivant ces calculs, le point critique où l'augmentation de la population s'arrêtera et où commencera une diminution absolue — d'abord lente puis toujours plus rapide — du chiffre de la population, sera atteint dans quelques années déjà. On se fonde, naturellement, sur l'hypothèse que le pourcentage des naissances ne remontera pas, mais qu'il se maintiendra à son faible niveau actuel.

Il n'est pas possible de préciser avec certitude quel sera le taux de la natalité à l'avenir, ni de dire si le chiffre de la population baissera aussi de façon absolue, ou si l'augmentation du nombre des naissances, enregistrée ces dernières années, durera et s'accentuera encore. L'analyse des facteurs de la dénatalité ne permettrait, pour le moment, que de tirer cette conclusion: le désir de s'assurer un certain niveau de vie et d'améliorer sa condition sociale détermine actuellement le chiffre de la population, dont l'augmentation reste ainsi, indirectement, dépendante des ressources alimentaires disponibles.

On ne peut déjà prévoir ce que seront les conditions économiques après la guerre. Peut-être se produira-t-il un fort accroissement des ressources

alimentaires et, par là, une élévation du revenu moyen; dans ce cas, les taux de renouvellement des peuples monteraient probablement de nouveau. Il est possible aussi que la stagnation économique ne puisse pas être vaincue. La conséquence en serait que le niveau de vie actuel ne pourrait être maintenu que pour la population existante et non pas pour une population accrue. On ne saurait donc prédire de façon certaine de quelle façon se modifiera le chiffre des naissances dans l'avenir.

Notons, d'autre part, que les motifs qui ont conduit à une limitation intentionnelle de la famille sont, du point de vue moral, de valeurs très différentes. La famille miniature ne procède pas toujours d'un « amour plus raffiné des enfants »; elle a souvent pour origine l'égoïsme et l'étroitesse de cœur. Une extension générale de ces défauts est d'autant plus à craindre que, avec le progrès des idées rationalistes, rien ne refreîne plus le désir de l'homme d'accroître ses biens, de mener une vie facile et indépendante. Plus cette mentalité se développe, plus le revenu devra servir à élever le niveau de vie (et non pas à élever une famille de plusieurs têtes) et moins les augmentations de revenu auront comme conséquence un accroissement du nombre des naissances. Il est possible que de telles tendances maintiennent le taux de la natalité à son bas niveau, même si les ressources alimentaires devaient, dans l'avenir, s'accroître considérablement. Les hypothèses statistiques dont nous avons parlé deviendraient alors des réalités, et le chiffre de la population diminuerait fortement en peu de temps. Ce danger paraît très actuel, car un recul du chiffre de la population paraît devoir être attendu déjà pour ces prochaines années. On serait porté à conclure que l'esprit rationaliste moderne, auquel nous devons la baisse des taux de mortalité, a eu, d'autre part, une telle influence sur la natalité qu'il s'est produit non seulement une adaptation mais encore une suradaptation des naissances à la mortalité. En d'autres termes, les motifs égoïstes ont provoqué une telle limitation du nombre des naissances que celles-ci ne suffisent plus à maintenir le chiffre de la population.

Le nombre des naissances en ces dernières années semble toutefois démentir cette appréciation pessimiste de la situation. On a pu constater que le taux des naissances s'élève dès que se produit un accroissement relativement minime des ressources alimentaires. Dans ces dernières années (en Allemagne depuis 1933 déjà), les chiffres des naissances marquent de nouveau une tendance à la hausse. Ce développement favorable peut certainement être attribué en partie à la circonstance que, par suite de la mobilisation dans tous les pays, chacun est occupé, grâce à quoi le revenu a, lui aussi, augmenté. Mais l'accroissement de la natalité permet surtout de conclure que la décadence morale, l'aspiration égoïste des hommes à la vie confortable et facile, n'a pas atteint un degré tel que l'on doive compter avec un recul inévitable du chiffre de la population. A vrai dire, il n'est pas encore possible de dire de façon positive jusqu'à quel point c'est à

un déclin des conceptions purement rationalistes sur la famille que doit être attribuée l'augmentation de la natalité enregistrée ces dernières années. Le taux de la natalité en Allemagne a certainement été influencé par de tels facteurs. Il est possible que les idées changent lentement, que les parents désirent de nouveau avoir des enfants, même au risque de devoir abaisser leur propre niveau de vie et réduire les frais d'entretien et d'éducation pour chaque enfant. Il existe des signes d'un tel revirement; quelle sera son ampleur et combien durera-t-il? C'est ce qu'il n'est naturellement pas possible de prévoir.

Ces considérations montrent, dans les grandes lignes du moins, la complexité de la situation démographique. Comment évoluera dorénavant la natalité? La question reste ouverte, car il n'est possible de faire des prévisions ni sur le développement économique ni sur le facteur qui est, en fin de compte, décisif en ce domaine: les idées qui ont cours à l'égard de la procréation. Il existe, répétons-le, des signes d'un développement de la natalité. Au demeurant, le champ reste libre pour les hypothèses optimistes et pessimistes; nous ne pouvons pas nous y aventurer ici.

3. Aspects économiques et politiques de la situation démographique actuelle.

Les différents aspects que la baisse de la natalité présente du point de vue économique et politique sont examinés aujourd'hui dans tous les milieux où l'on s'occupe de questions démographiques. Nous pourrions, par conséquent, nous borner à présenter ci-après un exposé récapitulatif des problèmes les plus importants qui se posent en ce domaine.

a. L'importance économique du dernier mouvement de la population.

Si l'incertitude est complète quant au développement futur de la situation, il faut cependant retenir que le chiffre absolu de la population peut fort bien baisser dans un très proche avenir et que, même aujourd'hui, malgré l'augmentation du nombre des naissances, la crise ne peut pas du tout être considérée comme surmontée. Cela ne signifie toutefois pas qu'un recul du nombre des naissances et une baisse probable du chiffre de la population constituent un danger qui doive être écarté par tous les moyens. On peut estimer de nos jours qu'une réduction du chiffre de la population ne serait pas en tout point regrettable. Si l'inégalité de la répartition du travail entre les nations doit s'accroître encore après la guerre et exercer de nouveau ses effets funestes sur la productivité de l'économie, si l'émigration doit en outre se heurter encore à de grosses difficultés, une diminution de la population est la condition sans laquelle le niveau de vie auquel on s'est habitué ne pourrait être maintenu. Pour qui porte sur l'avenir un jugement

si pessimiste et qui considère les choses d'un point de vue purement économique, une diminution de la population serait plutôt souhaitable. Il n'est, au surplus, pas nécessaire de se faire une idée si noire de l'avenir pour reconnaître que de telles considérations sont justifiées. Si l'on songe aux ébranlements que l'économie mondiale a subis durant ces dernières décennies, on arrive à cette conclusion : l'industrialisme fondé sur la division du travail a atteint, provisoirement du moins, certaines de ses limites, de sorte que, pour le maintien du bien-être actuel des masses, il faudrait considérer comme désirable un ralentissement — voire l'arrêt — du développement de la population. Et même au cas où une nouvelle et forte augmentation de la production serait un jour possible, on peut se demander s'il ne serait pas préférable qu'elle ne fût pas suivie d'un accroissement de la population. « Pourquoi tout accroissement des ressources que les hommes obtiennent grâce à leurs inventions serait-il fatalement absorbé par des millions de nouveaux êtres humains, au lieu de servir à l'amélioration du bien-être des hommes qui existent déjà ? » (Röpke : *Die Lehre von der Wirtschaft*, p. 59.)

Il est rare toutefois que de telles considérations entrent dans la discussion sur la baisse du nombre des naissances. Beaucoup plus nombreuses sont les voix des pessimistes, pour lesquels la situation démographique d'à présent est la cause de maint trouble économique.

Comme le chiffre de la population, l'ampleur de l'accroissement, la composition de la population quant au sexe et aux classes d'âge commandent tous rapports sociaux, il est pour ainsi dire certain que toute modification de ces éléments a ses répercussions d'ordre social, c'est-à-dire économique. Les modifications dans l'accroissement de la population et dans la structure de celle-ci ne s'accomplissent, toutefois, que par un lent progrès, s'étendant sur des dizaines d'années. C'est pourquoi il ne faut pas s'attendre que les effets de la dénatalité et du vieillissement se manifestent par des changements brusques et radicaux ; ils se traduisent au contraire par de lentes modifications de structure. Dans une économie absolument libre, on pourrait espérer même que se produise une adaptation automatique, et peu perceptible, à la structure changeante de la population. Mais dans le système économique actuel, où le libre jeu et l'adaptation automatique des forces et des rapports sociaux ont déjà subi de très sérieuses restrictions, cet ajustement ne pourra se faire que lentement, et en partie seulement. Il semble même que, très souvent, les modifications de la structure de la population, parce qu'elles sont étrangères au développement normal, aient troublé le mécanisme du marché et ajouté au déséquilibre de la situation.

Sur le marché du travail en particulier, la dénatalité et le vieillissement ont certainement provoqué des troubles (nous pensons notamment au manque de jeunes travailleurs) ou du moins entravé le rétablissement d'un équilibre. Rappelons simplement que le nombre des personnes capables

de gagner leur vie (comparé à l'ensemble de la population) a relativement monté, ce qui — étant donnée la situation déjà critique du marché du travail — a accru encore le chômage. Les changements qui se sont produits dans la demande des biens de consommation (par suite du décalage des classes d'âge) ont entraîné des modifications de la structure de la production économique, modifications qui, à leur tour, ont causé pour certaines branches d'activité des pertes et leur ont imposé de pénibles réadaptations. Nul ne contestera qu'il y a là matière à appréhensions.

Malgré tout, on ne doit pas attribuer une trop grande importance aux répercussions du récent mouvement démographique sur l'économie. La dénatalité, le vieillissement et leurs effets ne prennent leur vraie signification que si l'on considère également l'autre terme de l'alternative: une augmentation de la population comme celle du XIX^e siècle, avec une baisse correspondante du bien-être populaire et les suites graves de la surpopulation. Les troubles sur le marché du travail et les difficultés de réadaptation de la production accompagnent l'adaptation — nécessaire et inévitable — de la population accrue aux ressources disponibles. Ils semblent insignifiants, comparés avec les conséquences d'une surpopulation.

b. La baisse de la natalité, considérée par rapport à l'Etat.

Les pays où le taux d'accroissement de la population est bas sont les terrains d'émigration préférés pour les peuples qui se développent encore dans une forte mesure. Les difficultés économiques et les conditions de vie défavorables, qui sont souvent les conséquences d'une augmentation considérable de la population, engagent les hommes qui en souffrent à chercher des conditions meilleures dans les pays moins peuplés. Le fait que la population se développe dans des directions et à un rythme différents suivant les pays fait naître des déséquilibres auxquels tendent à remédier les mouvements internationaux d'émigration et d'immigration. En Suisse également, le danger d'une saturation étrangère n'est pas inconnu. C'est pourquoi on a relevé très souvent les conséquences néfastes qu'une immigration massive entraîne fatalement pour un Etat. Les idées du dehors et les apports des cultures étrangères sont de nature à féconder la vie intellectuelle d'un peuple tant que celui-ci est à même de les assimiler à ses idées et à sa culture. En revanche, il est pour le moins douteux qu'un peuple qui diminue lui-même en nombre et qui reçoit un apport considérable et continu de sang étranger et d'idées étrangères, puisse, à la longue, conserver son pouvoir d'assimilation et son caractère propre.

On a signalé, d'autre part, que la baisse de la natalité et le vieillissement de la population diminuent considérablement dans un peuple le nombre des hommes aptes à porter les armes. Le bureau de statistique a calculé que si la fécondité n'avait pas diminué depuis le début du siècle, l'élite de notre armée, à elle seule, compterait 120 000 hommes de plus. Même si

l'on considère que l'indépendance d'un peuple repose sur son état d'esprit, et non pas sur le plus grand nombre possible de baïonnettes, il faut admettre qu'un petit pays comme la Suisse a intérêt à ce que la dénatalité ne le prive pas d'une division ou même d'un corps d'armée.

B. LES MOTIFS MORAUX ET PÉDAGOGIQUES DU MOUVEMENT POUR LA PROTECTION DE LA FAMILLE

Dans les sciences sociales, la famille est constamment désignée comme *la communauté humaine la plus ancienne*. On l'y appelle « l'élément primitif de toute communauté », « l'unité sociale la plus étroite », « la cellule mère de toute communauté humaine », « l'ultime élément indépendant de la vie de l'Etat policé », « la préfiguration de toute autre communauté », « la dernière unité sociale », « le corps social le plus simple », « le type primitif de la communauté », « la racine de la communauté humaine ». Cette manière de voir tient en premier lieu au fait que la famille repose sur des instincts *naturels*. La famille est une communauté voulue par la nature, donnée par la nature; pour cette raison, elle est désignée comme la *communauté humaine primaire*. La famille mérite toutefois d'être considérée comme telle non seulement parce qu'elle est issue directement de forces naturelles, mais encore parce qu'elle revêt une importance essentielle dans le domaine de la culture humaine. La famille doit remplir des tâches très importantes surtout dans les domaines des mœurs et de l'éducation. Elle doit répondre, sur ces deux plans, à une vocation éternelle; elle y est un facteur si essentiel que, sans elle, on devrait craindre un fléchissement moral et un appauvrissement de la vie.

Cette mission pédagogique et morale est diverse, puisque nous constatons ceci: Le mariage comme tel, même s'il demeure stérile, est déjà de la plus haute signification morale pour les deux époux. Les enfants bénéficient, au sein de la famille, de l'éducation que leur donnent les parents. A leur tour, ils ont une importance morale pour les parents. Il y a donc trois choses différentes à considérer:

1. L'importance du mariage pour les époux (I).
2. L'importance des parents pour les enfants (II).
3. L'importance des enfants pour les parents (III).

I. L'IMPORTANCE DU MARIAGE POUR LES ÉPOUX

Si, dans les études consacrées aux questions d'éthique, on relève que le mariage, par sa nature, est non seulement une « communauté sexuelle » mais encore une communauté « morale » et « moralisatrice », cela peut avoir de nouveau plusieurs sens, de sorte que le mariage paraît revêtir dans des domaines différents une importance morale pour les deux époux.

1. On entend dire, par là, en premier lieu que l'instinct sexuel donné par la nature subit dans le mariage une sublimation. Le mariage enlève à la satisfaction sexuelle ce qu'elle peut avoir d'animal; il la hausse à un degré supérieur. Elle n'apparaît plus comme le but unique ou essentiel de l'union des époux, mais elle devient un « élément » de la communauté conjugale; elle n'est qu'un facteur dans un ensemble d'autres, qui lui donnent un sens plus profond. Elle n'est pas exclue, mais elle reçoit dans le mariage la place qui lui revient. Le mariage est donc aussi une communauté sexuelle, mais il n'est pas seulement cela. Son caractère sexuel est mis à sa juste place parmi d'autres éléments, plus importants. Il est par là sublimé. Le mariage offre donc en premier lieu aux époux la faculté de satisfaire à leur instinct sexuel d'une façon morale et humaine; il apparaît même comme la seule forme de communauté en laquelle cet instinct puisse trouver satisfaction d'une manière digne de l'homme.

2. Un second instinct naturel de l'homme trouve sa plus belle satisfaction dans le mariage: L'instinct de la communauté, de la sociabilité. L'homme n'accomplit guère ce qu'exige sa nature s'il vit seul avec lui-même, s'il n'entre en relations avec ses semblables que dans la mesure dictée par son intérêt matériel, tandis que, le reste du temps, il se replie sur lui-même et passe son existence dans l'isolement. Il a besoin de la compagnie de ses semblables. Multiples sont les formes dans lesquelles cette rencontre peut avoir lieu et a lieu d'ordinaire. Mais toutes ces formes ne satisfont pas réellement l'instinct de communauté. Le milieu où l'on s'introduit paraît facilement trop étendu. Les communautés humaines deviennent des « masses », où les relations mutuelles manquent d'intimité. Or l'homme cherche non seulement la communauté, mais aussi l'affection, l'intimité, les relations étroites. Rares sont ces communautés idéales: il y a l'amitié, et, à un degré supérieur, la communauté conjugale. L'homme trouve dans le mariage l'union à laquelle il se sent appelé. « La société de l'homme et de la femme est la plus importante, la plus ancienne et la plus intime de toutes les associations humaines. » (Krause, *Urbild der Menschheit*, 1843, p. 18.) Dans le mariage, l'homme échappe à l'isolement, mais aussi à la vie grégaire, où il ne trouverait guère plus de satisfaction. « Il y a eu dès l'origine et il y aura toujours une troisième forme d'existence, entre la vie de l'individu isolé et celle de l'homme perdu dans la foule. Cette troisième forme est la vie en famille et la vie pour la famille. » (Cf. la consultation donnée par le professeur Heinrich Hanselmann sous le titre « Der moralisch-ethische Schutz der Familie », p. 5.). Cet autre instinct des époux, l'« instinct de sociabilité », trouve donc aussi dans le mariage sa plus belle satisfaction.

3. Relevons en troisième lieu que le mariage revêt aussi une très haute importance pour les deux époux en ce que seul il leur permet de *porter à leur plein développement leurs facultés propres*. Le mariage ne satisfait

pas seulement les instincts naturels communs aux deux parties. Ce n'est que par lui que l'homme peut s'épanouir comme homme, et la femme comme femme, et que les facultés supérieures, intellectuelles et morales de l'un et de l'autre peuvent s'exercer avec une pleine efficacité. On a dit et redit que le mariage signifie aussi pour les époux un enrichissement de leur existence individuelle et que celui qui renonce à se marier s'appauvrit. Fichte a dit : « L'union conjugale est la forme de vie la plus parfaite que la nature ait voulue pour l'être humain. Ce n'est que dans cette union que se développent tous ses dons ; en dehors d'elle, de très nombreuses facultés de l'humanité, et précisément les plus remarquables, demeurent en friche » (*Grundlage des Naturrechts*, édition Medicus, vol. 2, p. 318). « C'est la destinée absolue de chaque individu des deux sexes de se marier. L'homme physique n'est pas homme ou femme, il est les deux ; il en est de même de l'homme moral. Il y a des éléments du caractère humain, et précisément les plus nobles, qui ne peuvent s'épanouir que dans le mariage : l'amour plein d'abnégation de la femme, la générosité de l'homme qui sacrifie tout pour sa compagne, l'obligation de rester respectable, au moins en considération de son conjoint, la véritable amitié — l'amitié n'est possible que dans le mariage, mais là elle se noue nécessairement —, les sentiments paternels et maternels, etc. L'instinct primitif de l'homme est égoïste. Dans le mariage, la nature elle-même engage l'homme à s'oublier au profit des autres, et l'union des deux sexes par les liens conjugaux est le seul moyen qui permette d'ennoblir les hommes par des voies naturelles. Le célibataire n'est qu'à moitié un être humain. » (*System der Sittenlehre*, édition Medicus, vol. 2, p. 336.) Krause s'exprime de même dans son ouvrage *Urbild der Menschheit* (1843, p. 17 s.) : « Sans la femme, l'homme serait incomplet ; sa force se gaspillerait inutilement ; et sans l'homme, la femme serait triste, pauvre d'esprit et de sentiment et elle se consumerait elle-même. Ce n'est que l'homme et la femme unis pour toujours dans l'amour qui forment un être humain entier, complet, épanoui ; l'attachement réciproque de l'homme et de la femme et leur affection sont les sentiments les plus intimes et les plus forts, les plus féconds en fruits de vie et de beauté. Ce n'est qu'une fois devenu, par cette union, un être humain achevé et harmonique que l'homme peut accomplir sa nature d'homme et la femme sa nature de femme dans la pureté, la plénitude et la beauté. » Et si aujourd'hui les sciences exactes sont en mesure d'établir que les gens mariés vivent, en moyenne, plus longtemps que les célibataires (v. Annemarie Niemeyer, *Zur Struktur der Familie*, 1931, p. 164 ; Gertrude Bäumer, *Familienpolitik*, 1933, p. 15), cela n'est qu'une illustration du fait que la vie conjugale a une influence favorable et décisive sur l'existence individuelle des deux époux (cf. aussi Brunner, *Gerechtigkeit*, p. 49 et 61 s.).

4. Enfin, le mariage n'est pas seulement une communauté qui enrichit la vie individuelle des deux époux, il est encore une *communauté d'éducation*.

En lui s'accomplit une *éducation réciproque* des deux époux. Ce caractère a également été relevé fréquemment dans les ouvrages de morale et de pédagogie. Fichte, par exemple, enseigne que les deux époux se font faire des progrès dans leurs meilleures vertus. « Ce n'est qu'en contact avec une femme affectueuse que le cœur de l'homme s'ouvre à un amour plein de confiance et perdu dans son objet ; ce n'est que dans l'union conjugale que la femme apprend la générosité, l'esprit de sacrifice conscient et raisonné, de sorte que l'union conjugale devient chaque jour plus intime ». « Comment peut-on conduire le genre humain de la nature à la vertu ? Je réponds : seulement en rétablissant la relation naturelle entre les deux sexes. Hors de là, il n'existe pas d'éducation morale de l'humanité ». (*Naturrecht*, p. 316 s.). Suivant Adam Müller, *Elemente der Staatskunst*, cinquième leçon, « le mariage est une éternelle école de mutualité, répandue dans toutes les zones de la terre ».

Le mariage a donc par lui-même une haute importance morale. Mais son sens et sa portée s'élèvent encore s'il élargit son cercle jusqu'à la famille, si des enfants naissent aux époux. Le mariage constitue alors pour eux le plus haut accomplissement, du fait que leur vie se continue dans des descendants et qu'ils arrivent ainsi à survivre dans leur postérité. Cela nous conduit à considérer l'importance de la famille en sa qualité de communauté dans laquelle les parents éduquent leurs enfants.

II. L'IMPORTANCE DES PARENTS POUR LES ENFANTS

Du jour où un enfant naît aux parents, l'union de ceux-ci prend un sens nouveau. A ce moment commence l'éducation de l'enfant, et cette éducation incombe aux parents. La famille est la *communauté d'éducation primaire et fondamentale*, ce qui veut dire deux choses. Cela signifie que la famille est le foyer où l'enfant reçoit son éducation première, mais cela signifie aussi qu'elle demeure la communauté d'éducation la plus importante même si, dans la suite, l'enfant est placé dans d'autres centres d'éducation. Il y a lieu d'établir tout d'abord pourquoi la famille doit être considérée comme une communauté primaire d'éducation. Nous examinerons ensuite comment elle possède une aptitude éducative particulière dans quelques domaines déterminés.

1. Ce sont nos deux grands poètes et penseurs suisses *Henri Pestalozzi* et *Jeremias Gotthelf* qui ont illustré de la façon la plus belle et la plus impressionnante le caractère de communauté d'éducation que revêt la famille. Chez ces deux hommes, la famille occupe le point central de l'œuvre de leur vie. Ils ont tous deux exprimé leurs pensées dans des descriptions magnifiques de la vie familiale et du développement de la famille. Pour l'un et l'autre, la famille est la communauté d'éducation naturelle, dont le caractère sur ce point est si marqué qu'elle ne pourra jamais être remplacée par autre chose. Toute autre mesure éducative ne peut que compléter l'éducation

reçue dans la famille; elle ne pourra jamais en tenir lieu. (Cf. à ce sujet la consultation du professeur E. Ermatinger sur *Ehe und Familie in der Dichtung der deutschen Schweiz*, notamment les pages 2 et suivantes; les consultations du professeur Pierre Kohler, *La littérature romande et les problèmes de la famille*, et d'Arminio Janner, *La Famiglia nella Letteratura della Svizzera Italiana*, font ressortir la haute importance que la littérature de la Suisse française et celle de la Suisse italienne attachent à la famille.)

Ce caractère unique de la famille s'affirme notamment à l'égard de l'école, cette autre grande communauté d'éducation, parvenue aux temps modernes à son plein développement. L'école ne sera jamais en mesure de faire seule *tout* le travail de l'éducation. Elle devra toujours compter sur la collaboration de la famille; certaines qualités essentielles de l'enfant ne pourront jamais s'épanouir que dans la famille. L'école ne pourra jamais constituer qu'un complément, qu'un adjuvant; suivant Pestalozzi, elle ne pourra pas remplacer l'« école du foyer ». Jamais elle ne deviendra la chose principale; elle ne sera toujours qu'une chose accessoire; l'essentiel de l'éducation doit se faire au sein de la famille, dit Gotthelf. Ce principe, vrai au temps des deux grands penseurs, l'est aujourd'hui encore, pour l'essentiel. Si la réalité des choses a changé en partie depuis l'époque de Pestalozzi et de Gotthelf, ces idées n'en restent pas moins justes (cf. aussi, en particulier: A. Egger, *Die Familienordnung bei Jeremias Gotthelf*, *Mélanges jubilaires*, Max Huber, 1934, p. 109; H. Stettbacher, *Beiträge zur Kenntnis der Moralpädagogik Pestalozzis*, 1912, p. 76; E. Brunner, *Gerechtigkeit*, p. 161).

Cette supériorité de l'éducation familiale sur toute autre est démontrée aussi par le fait que les enfants qui ont été élevés non pas dans leur famille, mais dans un établissement sont désavantagés physiquement et intellectuellement par rapport à leurs camarades qui ont été éduqués dans leur famille. Leur santé est moins résistante; la mortalité, en cas de maladie, est plus grande dans leurs rangs. Ils travaillent moins et moins bien (cf. Annemarie Niemeyer, *Zur Struktur der Familie*, 1931, p. 153 s. et 159 s.).

Si nous nous demandons maintenant pourquoi la famille paraît être cette communauté d'éducation fondamentale et irremplaçable, nous trouverons différentes raisons:

a. Tout d'abord, les parents peuvent être considérés comme les éducateurs « naturels ». Le rapport naturel qui existe entre père et enfant et entre mère et enfant est la meilleure condition d'un travail éducatif fructueux. La base la plus féconde de toute éducation est l'amour que l'éducateur porte à son élève et l'amour que celui-ci porte à ceux qui l'élèvent. Or l'amour paternel et l'amour maternel sont pour chaque enfant quelque chose d'absolument unique. Ce rapport intime ne peut pas être remplacé, et c'est *pourquoi* aucune autre communauté d'éducation ne peut

égaler la famille. Voilà pourquoi, suivant Pestalozzi et Gotthelf, la nature appelle les parents à faire l'éducation de leurs enfants.

b. Pestalozzi attache beaucoup de prix à ce que l'enfant soit amené par sa propre expérience, par son propre exercice, à reconnaître le rapport exact qui le lie à la vie et devienne ainsi un membre utile de la communauté humaine. Or l'enfant n'a nulle part mieux que dans la communauté familiale la possibilité de s'exercer quotidiennement dans un comportement moral. Il y a constamment l'occasion de rendre service à autrui et de comprendre pourquoi, dans telle ou telle circonstance, on doit se conduire ainsi et non autrement. La maison devient ainsi la meilleure « école du travail », et tout labeur y prend immédiatement son sens précis. Il revêt cette portée éducatrice éminente parce qu'on ne l'accomplit pas spécialement pour des raisons d'ordre pédagogique, mais parce qu'il doit être fait à cet endroit et en ce moment. Pour avoir toute sa force éducatrice, il faut aussi que le labeur soit accompli par *amour* pour ceux auxquels il profite.

c. C'est aussi parce que la communauté familiale permet le mieux le développement harmonieux de toutes les facultés de l'enfant — ce qui forme l'idéal pédagogique de Pestalozzi — que cet éducateur place l'« école du foyer » au-dessus de toute autre. « Le foyer domestique est certainement l'endroit où l'homme doit se former s'il veut se garantir contre l'ennui. La plupart du temps, en effet, les objets dont on se sert pour les travaux du foyer domestique sont si mêlés qu'ils occupent en même temps et indifféremment la tête, le cœur et les mains; le labeur n'y est que rarement long et uniforme. L'homme, à ce travail, devient certainement toujours plus habile qu'à tout ce qu'il apprendrait, isolé et séparé des siens, chez des gens qui ne se plaisent pas dans leur foyer domestique, s'ils en ont un ». (Pestalozzi, *Christoph und Else*.) Et de même que, à la maison, les diversés facultés de l'homme s'exercent en même temps, l'éducation familiale produit simultanément ses effets dans les domaines divers de l'éducation. C'est ce que relève Gotthelf. Selon lui, ce qui se passe chaque jour dans la famille est « tout dans tout : l'éducation religieuse, individuelle, sociale et nationale ne font qu'un ». (Robert Tanner, *Familien-Erziehung im Werke Jeremias Gotthelfs*, 1942, p. 28.)

Tels sont en substance — dans la mesure où on peut les résumer — les motifs pour lesquels nos grands pédagogues placent l'éducation dans la famille au-dessus de toute autre. Ils pensent, en s'exprimant ainsi, à l'éducation en général. Mais comme toute éducation porte sur des domaines spécialisés et divers, il nous reste à montrer pour lesquels d'entre eux l'éducation dans la famille revêt une importance toute particulière.

2. a. La famille est spécialement utile pour l'éducation *morale*.

La vie domestique, enseigne Pestalozzi, « mène doucement l'enfant à faire effort sur lui-même, pour réjouir sa mère, à se priver, pour secourir

les pauvres. Cette vie donne à son amour conscience et intelligence de lui-même et, haussé par là à une pure et noble générosité, à une vraie dignité d'homme, il accède au rang d'un être moral ». « La domination de soi-même, l'activité, l'obéissance et, ainsi, tout le domaine de la pensée, du sentiment et de l'action dans l'ordre moral deviennent, par des voies aimables, familiers à l'enfant, aux côtés d'une mère aimante et par la seule puissance éducatrice de la vie domestique. Et, par cette existence, il est haussé à la vie morale tout naturellement, c'est-à-dire en communion avec ce que demande sa nature ennoblie ». (A l'innocence, au sérieux et à la noblesse de mon temps et de ma patrie.) Mais le but suprême de cette éducation morale sera de rendre l'enfant capable de se conduire moralement même lorsqu'il sera libre et émancipé de la famille.

b. La famille est spécialement utile pour l'éducation *religieuse*.

C'est incontestablement à l'Eglise qu'il appartient de donner aux enfants l'enseignement religieux. Mais, pas plus que l'école ou l'établissement d'éducation ne peuvent remplacer la famille pour l'éducation intellectuelle et morale, l'Eglise ne peut en tenir lieu pour l'éducation religieuse. Ici encore, la famille exerce une fonction fondamentale et irremplaçable. C'est la tradition de la famille qui déterminera quelle religion on veut faire sienne. Le fait qu'on appartient à une religion déterminée repose, la plupart du temps, moins sur son propre examen ou sur son propre choix que sur le fait qu'on a reçu de ses parents une foi déterminée. On est catholique ou protestant parce que le père l'était (cf. W. H. Riehl, *Die Familie*, 1855, p. 117). C'est ainsi que la « transmission vivante de la religion » se fait dans la famille (Paulsen, *Ethik*, tome II, p. 258). Mais, l'esprit qui règne dans la famille aura aussi une importance primordiale pour tout le développement religieux. Celui-ci dépendra en premier lieu des impulsions venues de la famille. L'Eglise pourra poursuivre l'éducation religieuse; les fondements doivent en être posés dans la famille.

c. La famille est spécialement utile pour l'éducation en vue de la *vie sociale*.

La famille paraît être aussi le fondement sur lequel repose ce que l'on appelle aujourd'hui la « pédagogie sociale ». Ce n'est pas dans les livres, ni sur les bancs de l'école, que l'on apprend la manière de se bien comporter au sein de la communauté sociale; on ne l'apprend qu'en vivant réellement dans une communauté. Mais de nouveau ce n'est que grâce à la famille que l'on peut mener chaque jour et chaque heure une telle existence commune. « On n'apprend pas à vivre avec les gens autrement qu'en vivant avec eux; on n'apprend pas à se régler sur eux si l'on ne les rencontre pas sur son chemin; on n'est pas en mesure de supporter le monde si l'on ne s'accommode pas de la vie de famille; on ne connaît et on n'accomplit pas ses obligations envers ses supérieurs si l'on n'a pas vécu beaucoup avec son père et sa mère et si l'on n'a pas appris longuement à leur obéir au doigt

et à l'œil. Et il est nécessaire que l'on voie tout ce dont se composent les multiples travaux domestiques et qu'on apprenne à faire soi-même ces travaux si l'on doit, un jour, savoir diriger un ménage; contemple aussi tous les hommes qui ont été élevés dans les orphelinats des grandes villes et dans d'autres établissements ou écoles, tu verras qu'ils mettent plus de temps, et pour faire moins, que ceux auxquels n'a pas manqué, dans leur jeunesse, une bonne éducation domestique. » (Pestalozzi, *Christoph und Else*).

On vient de voir que, d'après Pestalozzi, l'éducation familiale a en particulier pour tâche de rendre les enfants aptes à remplir leur rôle dans la vie de la famille qu'ils fonderont à leur tour. La famille éduque non seulement en vue de la communauté humaine, mais encore de la communauté *familiale*. Toute éducation dans la famille est aussi une éducation en vue de la famille.

En sus de la communauté *familiale*, il y a cependant encore une autre communauté particulière au profit de laquelle l'éducation dans la famille s'exerce de façon marquante; cette communauté, c'est l'Etat.

d. La famille est spécialement utile pour l'éducation *civique*.

L'Etat démocratique, l'Etat dans lequel les citoyens agissent et pensent librement et peuvent prendre une part directe à la formation de la volonté publique attachera, plus que tout autre Etat, du prix à ce que ses ressortissants reçoivent une éducation qui les rende capables de vivre en bons citoyens. C'est pourquoi l'« éducation civique » a une si haute importance sous notre régime suisse. Mais cette éducation ne peut se limiter à la simple communication de pensées sous la forme écrite ou orale; là également il faut qu'interviennent l'expérience et l'exercice. Or l'Etat ne peut pas être lui-même un champ d'exercice; les affaires de son ressort sont trop sérieuses pour cela. L'Etat doit exiger que le citoyen faisant ses premiers pas dans la vie civique ait déjà une certaine expérience de la vie en communauté. Il faut une école préparatoire. Cette école ne peut être qu'une communauté, et cette communauté sera, par prédestination, la *famille*. C'est dans la famille qu'on s'exerce à vivre en communauté; c'est dans son sein, donc, qu'on se préparera à vivre dans la communauté civique, car toute vie en communauté impose à peu près les mêmes exigences à ceux qui y participent. « L'acceptation par avance du renoncement et du sacrifice réciproque, la discipline et la soumission, l'autorité tempérée par la charité, l'obéissance ennoblée par l'affection, la vie en commun et l'entraide, le partage des joies, des soucis et des peines, voilà les éléments caractéristiques qui constituent la vie familiale. Mais telles sont aussi les forces et les vertus qui maintiennent l'existence de la société et celle de l'Etat. » (Philipp Etter, *Die Familie, Grund und Eckstein*, 1943, p. 15). « Au lieu d'imaginer de nouvelles constitutions, nous voulons ramener dans nos familles la discipline et l'ordre; ainsi nous exercerons une action politique. » (W. H. Riehl, *ibid.*, p. 140.)

C'est encore une fois Pestalozzi et Gotthelf qui ont exprimé ces idées sous la forme la plus belle. Il est frappant de constater combien, dans notre littérature poétique suisse, la famille et l'Etat apparaissent unis l'un à l'autre de façon étroite et organique. Ils y naissent l'un dans l'autre, l'un avec l'autre et l'un de l'autre; la santé de l'un est aussi la santé de l'autre; la maladie qui frappe l'un frappe également l'autre. Le grand roman de Pestalozzi *Lienhard und Gertrud* est en même temps un roman familial et un roman civique. Dans l'ouvrage de Gotthelf *Zeitgeist und Bernergeist*, la prospérité et la décadence d'une famille dans le domaine des mœurs, de la politique et de l'économie sont étroitement liées au sort même de l'Etat (Emil Ermatinger, consultation, p. 5).

Pour Pestalozzi, l'éducation au « foyer » est plus importante que l'« instruction civique ». « Patrie! Ce que tu es toujours, tu l'es par elle, par la force sacrée de ce foyer béni que les pères ont fondé il y a des siècles et que leurs descendants ont maintenu ensuite durant des générations et des générations. Patrie! Ce que tu es, tu l'es devenue non pas par la grâce de tes rois, ni par la force de tes puissants, ni par la sagesse de tes sages, tu le dois à ton foyer; tu l'es par la force de ta vie domestique, issue de la sagesse de ton peuple. Patrie! Sanctifie de nouveau cet antique fondement de bénédiction que constitue ton foyer! » (A l'innocence.)

Gotthelf pensait de même, lui auquel nous devons la parole magnifique: « Im Hause muss beginnen, was leuchten soll im Vaterland. »

III. L'IMPORTANCE DES ENFANTS POUR LEURS PARENTS

Les pédagogues et les moralistes ont relevé de tout temps que l'éducation des enfants par les parents était profitable aux uns comme aux autres. Il s'opère ici un échange fructueux; les parents sont, eux aussi, élevés par leurs enfants; une force éducatrice et ennoblissante émane des enfants et rejaillit sur les parents; l'éducation des enfants rapproche le père et la mère l'un de l'autre; elle accroît en eux le sens moral. Ce sont de nouveau Pestalozzi et Gotthelf qui ont mis en lumière ce côté de l'éducation familiale. « Gotthelf enseigne que ce n'est pas seulement la génération la plus âgée qui éduque la plus jeune, mais que la plus jeune réagit à son tour sur son aînée, pour la mûrir et l'affiner; une affection grandissante, enfantine, est en effet plus propre que rien au monde à faire éclore celle des parents. Elle suscite l'élan vital de l'amour latent au cœur de tout homme et qui porte aux amendements nécessaires. Les soins qu'il faut donner aux enfants contribuent déjà dans une forte mesure à limiter chez la plupart des parents un égoïsme outré. La présence des enfants éveille le sentiment de la responsabilité chez les parents qui n'ont pas perdu tout sens moral; elle les préserve ainsi de s'adonner sans réserve à une vie purement mondaine » (Tanner, *ibid.*, p. 43).

Mais la présence des enfants n'a pas seulement, sur les parents, une influence éducatrice. Elle implique encore pour eux les plus beaux événements, les joies les plus grandes que cette vie puisse offrir. « Les joies familiales des hommes sont les plus belles de la terre, et le plaisir que les parents éprouvent en leurs enfants est l'allégresse la plus sainte qui puisse emplir des êtres humains. Elles ouvrent le cœur des parents à la pitié et à la bonté; elles élèvent l'humanité vers son Père céleste. C'est pourquoi le Seigneur bénit les larmes que font jaillir ces joies et il récompense les hommes de tout dévouement paternel et de tout soin maternel à l'égard de leurs enfants » (Pestalozzi, *Lienhard und Gertrud*).

On ne saurait exprimer mieux que l'a fait *Frédéric Schleiermacher* dans ses « sermons sur le ménage chrétien » combien la vie familiale provoque, de façon générale, un *inestimable enrichissement* pour les parents. « J'espère, dit-il, que sur ce point je n'apprendrai rien à personne, et que je puis, au contraire, me référer à l'heureuse expérience de chacun, en disant combien de bénédictions vaut pour nous, adultes, la vie en commun avec la jeunesse, combien un tel contact nous maintient, plus que tout autre chose, frais et gai, grâce à quoi notre pauvre cœur si souvent blessé peut continuer à battre. Nous sommes, en même temps, magnifiquement purifiés des passions troubles et poussés en avant sur la voie de la sanctification . . . Disons-nous d'abord que la société qui nous entoure présente le spectacle d'un monde sans cesse en mouvement, un désordre et une confusion d'éléments de toutes sortes, où, à chaque pas qu'il fait, l'homme a le sentiment d'être plus entravé qu'aidé et doit jeter ses regards de tous côtés pour ne pas bousculer quelqu'un ou n'être pas bousculé lui-même. Si l'homme pieux qui entend conserver la paix et le calme de l'esprit veut oublier les mécomptes qu'il subit dans ses entreprises, la multiplicité des entraves qui s'opposent à ses projets, fuir le contact troublant d'une foule qui n'a plus d'attrait que pour les biens terrestres, où se retirera-t-il sinon dans le cercle étroit de son foyer ? C'est là qu'il retrouvera la vie d'autrefois sous son paisible aspect, qu'il oubliera l'agitation confuse du monde, qu'il éprouvera de nouveau que Dieu a créé les hommes dans l'état de simplicité; c'est là qu'il trouvera le réconfort et reprendra des forces à un aimable spectacle de joie simple et sincère. Mais de qui pourra-t-il attendre surtout ce précieux secours ? Non pas des adultes qui habitent son foyer, car ou bien ils sont engagés eux-mêmes dans les embarras et les soucis de l'existence, ou bien la connaissance de son caractère et de sa manière d'être, qu'ils ont prise dans leurs relations avec lui, est si aiguë que leur œil exercé n'a pas de peine à deviner que quelque chose de déprimant ou d'inquiétant le préoccupe. Ces personnes ne le ramènent malheureusement que trop souvent aux choses dont il voulait précisément se délivrer. Cet oubli nécessaire du monde ne peut plus nous être procuré à tous que par la jeunesse, libre de soucis et sereine, qui nous entoure, par cette jeunesse qui, lorsque nous rejoignons le cercle de famille, ne voit pas autre chose en nous et sur nos

traits que la joie de retrouver le foyer et qui, elle-même, n'éprouve pas d'autre sentiment que celui que nous lui manquions et qu'elle nous possède de nouveau. Quelle force apaisante, celle qui émane de cette influence sereine, par laquelle nous sommes ramenés soudain dans les conditions qui furent originellement celles de l'homme; comme elle efface dans l'âme toutes les traces de la vie la plus occupée, la plus compliquée! Heureux celui qui éprouve chaque jour un tel réconfort! » (4^e édition 1860, p. 57 s.)

Des paroles comme celles-là ont pour nos âmes une particulière éloquence, en un temps où les soucis et les misères de l'existence extérieure pèsent si lourdement sur nous. Elles nous font comprendre aussi pourquoi nous précisément, hommes modernes, nous aspirons à retrouver la vie de famille, et pour quelles raisons des familles se fondent de nouveau en plus grand nombre. L'ensemble des événements qu'offre la vie de famille n'est plus le même qu'autrefois (v. Egger, *Familienordnung*, p. 111 s.). Pour l'essentiel, cependant, les anciennes vérités n'ont pas perdu leur valeur.

La vie de famille n'est cependant pas faite seulement des joies et des bienfaits spirituels que nous éprouvons dans la famille; il faut y ranger aussi les peines et les souffrances qui, à leur tour, et en fin de compte, nous élèvent, nous purifient et nous conduisent aux questions dernières que suscite cette vie. « La famille est la source de toute force qui permet à l'individu de vivre dans la communauté. Mais elle est aussi le milieu où l'homme éprouve les limites de sa force, les bornes de sa puissance et de sa valeur, dans une mesure qui l'émeut au point de le placer en face des raisons dernières de son existence. Car la famille est le foyer où se passent les naissances et les morts, où se manifestent dès lors les deux choses les plus étonnantes qui soient, et devant lesquelles la raison humaine se tait, toute saisie de recueillement. Les époux qui sont prêts à vivre l'un pour l'autre, en une affection sans limite, constatent l'impuissance de cet amour lorsque l'un d'eux doit mourir. Les membres de la famille les plus étroitement unis les uns aux autres sont aussi incapables d'empêcher la mort de l'un d'entre eux. L'homme et la femme éprouvent dans la famille les plus grandes joies qu'un être humain puisse ressentir dans l'existence, l'allégresse d'être mère et celle d'être père. Mais l'enfant peut mourir ou devenir malheureux, dans son corps ou dans son âme. Ou l'enfant, devenu jeune homme ou jeune fille, peut suivre des voies différentes de celles que souhaitaient ses parents et vers lesquelles ils avaient dirigé toute son éducation. Et, enfin, un moment vient où l'enfant, devenu adulte, se sépare de son père et de sa mère; il devient indépendant et s'unit à un autre être humain, étranger à sa famille, pour fonder librement avec lui, à la vie et à la mort, une nouvelle famille. L'enfant, si intimement uni à son père et à sa mère, devra tôt ou tard subir le déchirement que sera la mort de ses parents, et il l'éprouvera comme si une partie de lui-même périssait. L'enfant, devenu lui-même un homme ou une femme, ressentira la mort de sa

mère, s'il a reçu une bonne éducation, comme l'effondrement d'un monde. La mort du père est, pour le fils ou la fille, l'avertissement solennel qu'il a passé au premier rang et qu'il a maintenant la responsabilité de la famille. La vie dans la famille conduit donc les parents et les enfants jusqu'aux plus hautes cimes du bonheur humain ou les précipite jusque dans un abîme de douleurs. La vie dans la famille entraîne l'homme jusqu'aux limites de sa force et dans les situations où il éprouve son impuissance à résoudre précisément les questions dernières et décisives, les questions qui touchent au sens même de la vie. » (Heinrich Hanselmann, consultation, p. 9 s.)

C. LES MOTIFS FONDÉS SUR L'EUGÉNIQUE

L'eugénique a pour objet les maladies héréditaires et les mesures par lesquelles on les combat. Il y a donc lieu de considérer en première ligne les *maladies héréditaires* puis les méthodes d'*hygiène* qu'on peut leur opposer. (Pour ce qui suit cf. en particulier: C. Brugger, *Erbkrankheiten und ihre Bekämpfung* 1939. Du même auteur: *Die Eugenik in der Schweiz*, dans la *Revue universitaire suisse* 1940, p. 107 s.; Qualitative Bevölkerungspolitik, dans: *Gesundheit und Wohlfahrt* 1942, p. 16 s.; Qualitative Familienpolitik, *ibid.* 1944, p. 38 s.; Hans W. Maier, *Bekämpfung der Erbkrankheiten auf psychiatrischem Gebiet*, dans: *Gesundheit und Wohlfahrt* 1934, p. 409 s.; J. B. Manser, *Erbbelastung und Familiennot*, dans: *Das Familienproblem in der Gesamtschau* 1942, p. 47 s.; Otmar Scheiwiller, *Sind eugenische Massnahmen ein Weg zur Gesundung der Familie*, dans: *Die katholische Schweizerin* 1942, p. 255 s.; M. Tramèr, *Ueber Förderung erbgesunden Nachwuchses*, dans: *Gesundheit und Wohlfahrt* 1940, p. 33 s.; F. Walther, *Ueber Eheberatung*, dans la *Revue suisse d'utilité publique* 1941, p. 94 s.; H. Weber, *Vererbungslehre in der Volksschule*, dans la *Schweizer Schule* 1940, p. 772 s.; St. Zুরুzoglù, *Verhütung erbkranken Nachwuchses* 1938; *Grundprobleme der Eugenik*, dans la *Revue suisse d'utilité publique* 1941, p. 85 s.)

I. LES MALADIES HÉRÉDITAIRES

1. Nature des maladies héréditaires.

Par maladies héréditaires on entend les maladies qui sont « causées uniquement, ou du moins dans une mesure essentielle, par la disposition héréditaire » (Brugger). Il faut ranger en premier lieu parmi celles-ci les *maladies mentales*: la *schizophrénie* est, dans tous les cas, provoquée héréditairement; on ne connaît pas encore, actuellement, d'autre origine possible de cette affection; la *forme maniaque-dépressive* ne peut pas se produire sans disposition héréditaire; les cas de *faiblesse d'esprit héréditaire* représentent 80 à 85 pour cent du nombre des cas de faiblesse d'esprit; l'*épilepsie* repose dans 70 pour cent des cas au moins sur l'hérédité. D'autre part, les

psychopathies sont très souvent héréditaires. Il faut ranger, en outre, parmi les maladies héréditaires, l'*hémophilie*, de nombreuses affections des appareils visuels et auditifs, ainsi que certaines *déformations congénitales du corps*.

2. La fréquence des maladies héréditaires.

On ne peut se faire une juste idée de l'importance de ces maladies héréditaires et, par conséquent, de l'intérêt vital qu'il y a à les combattre, que si l'on se rend compte du développement qu'elles ont pris dans notre peuple. On en est réduit ici, il est vrai, à des évaluations. Suivant les indications fournies par H. W. Maier, il y a, dans notre population, environ 2 pour cent de personnes atteintes de faiblesse d'esprit caractérisée, $\frac{1}{2}$ pour cent souffrant d'épilepsie et plus de $\frac{1}{2}$ pour cent de schizophrénie. Il faut y ajouter le groupe moins important de celles qui souffrent de la forme maniaque-dépressive et de troubles psychopathiques graves. Inversement, la cécité héréditaire, la surdi-mutité et la surdité qui se produit au cours de la vie, ainsi que les dégénérescences héréditaires, diminuent en nombre. H. W. Maier déclare qu'il y a dans le canton de Zurich par exemple, sur une population de 650 000 habitants, environ 3000 personnes atteintes de maladies mentales qui se trouvent dans des établissements de santé. Il faut admettre, dit-il, qu'un nombre environ dix fois plus grand de ces personnes vivent en liberté dans la population. Se fondant sur ces données, St. Zurukzoglu conclut qu'il y a vraisemblablement en Suisse 160 à 200 000 personnes atteintes de maladies héréditaires. D'autres savants encore aboutissent à des conclusions analogues. C. Brugger conclut que nous devons compter actuellement, dans notre pays, avec environ 400 000 personnes souffrant de troubles mentaux héréditaires.

3. La fréquence de transmission des maladies héréditaires.

Une chose essentielle est aussi de savoir dans quelle mesure les diverses maladies héréditaires se transmettent quantitativement. Des estimations ont été faites. En ce qui concerne la faiblesse d'esprit, il faut admettre, suivant Brugger, que 40 à 45 pour cent des enfants de personnes atteintes de cette maladie ont, à leur tour, un esprit borné. Si le père et la mère sont tous deux faibles d'esprit, la proportion est, chez les enfants, de 90 à 95 pour cent, de sorte que deux époux faibles d'esprit peuvent s'attendre en fait que tous leurs enfants partageront cette infirmité. Pour la schizophrénie, Brugger arrive à la conclusion que 16 pour cent des enfants de personnes atteintes de cette maladie héritent du même trouble mental. En sus, 34 pour cent de cette même catégorie d'enfants seront atteints d'une autre affection mentale. H. W. Maier estime que, pour la schizophrénie, 10 pour cent environ des enfants contractent la même maladie si le père ou la mère en est atteint. De plus, 40 pour cent de cette même

catégorie d'enfants souffriront d'autres traits de caractère anormaux. Si le père et la mère sont atteints de schizophrénie, 53 pour cent des enfants en souffriront à leur tour, et, de surcroît, 29 pour cent de cette même catégorie d'enfants seront atteints de traits de caractère psychopathiques. Les petits-enfants eux-mêmes courent, dans une mesure supérieure à la moyenne, le danger d'être atteints de schizophrénie. A noter, enfin, que tous les enfants de personnes atteintes de schizophrénie sont prédisposés à cette maladie et, de ce fait, contribuent à la répandre. En ce qui concerne les formes héréditaires de l'épilepsie, il faut s'attendre que 10 pour cent des enfants souffriront à leur tour de cette affection et qu'un nombre important des enfants de cette même catégorie seront atteints d'autres anomalies psychiques. Quant à la forme maniaque-dépressive, elle se produira chez un tiers des enfants si le père ou la mère en souffre, mais chez plus de 90 pour cent d'entre eux si le père et la mère en sont atteints.

4. L'augmentation des maladies héréditaires.

Un élément décisif du débat qui nous occupe est que les savants suisses estiment unanimement, à l'heure actuelle, qu'il y a lieu de s'attendre, pour un proche avenir, à une *recrudescence* des maladies héréditaires. On a établi que, déjà dans les 50 dernières années, le nombre des personnes atteintes d'infirmités mentales avait considérablement augmenté dans notre pays. Pour l'avenir également, il y a lieu de s'attendre à une recrudescence de ces maladies, phénomène que les eugénistes attribuent notamment à deux facteurs :

a. Le premier de ces facteurs consiste dans *les mesures de prévoyance et les mesures d'ordre médical qui sont prises en vue de mieux adapter socialement les personnes atteintes de maladies héréditaires*. Ces mesures hygiéniques et thérapeutiques sont, en elles-mêmes, utiles, mais elles ne modifient en aucune façon les dispositions malades héréditaires, de sorte que le malade réadapté à la vie ne les transmet pas moins, s'il a des descendants. Or la faculté d'avoir des enfants lui est précisément donnée par cette adaptation, celle-ci lui permettant en particulier de se marier. Ainsi l'assistance que l'on donne aux malades héréditaires contribuerait à accroître de façon funeste le nombre des anormaux héréditaires si, en même temps, on n'intervenait pas par des mesures eugéniques.

b. Le deuxième facteur réside dans le fait que les personnes atteintes de maladies héréditaires procréent dans une plus forte mesure que les personnes héréditairement saines. A l'étranger comme chez nous, on a constaté que les personnes présentant des déficiences mentales sont plus prolifiques que les personnes mentalement saines et aussi que les personnes particulièrement douées quant aux qualités intellectuelles ne procréent, à l'époque actuelle, que dans une mesure relativement minime. Les faibles d'esprit en particulier ont, depuis quelques décennies, une descendance supérieure

en nombre à la moyenne. Il faut y ajouter que, règle générale, les personnes bien douées émigrent plus fréquemment que les mal douées de la campagne dans les villes (où les naissances sont plus rares) et à l'étranger, ce qui entraîne, de nouveau, une augmentation relative du nombre des faibles. « La fécondité, supérieure à la moyenne, des parents de faibles d'esprit, la fécondité trop basse des familles dont les membres sont normalement doués, ainsi que l'émigration accrue des bien doués vers les villes, où les naissances sont plus rares, et à l'étranger, doivent infailliblement conduire à un amoindrissement de la qualité psychique de notre population si des mesures appropriées ne sont pas prises aussi chez nous (C. Brugger, *Qualitative Bevölkerungspolitik*, *ibid.*, p. 25).

II. LA PRÉVENTION DES MALADIES HÉRÉDITAIRES

Considérant la propagation considérable des maladies héréditaires et le fait qu'il y a lieu de craindre qu'elles ne se développent encore, divers milieux, en particulier les médecins, ont demandé, tout récemment, que soient appliqués dans une plus forte mesure les moyens appropriés pour les combattre. Ces mesures ont reçu le nom d'« eugénique ». Comme il s'agit de précautions à prendre pour le bien de la postérité, on les fait rentrer aussi dans la politique démographique, les qualifiant de « politique démographique qualitative », par opposition à la politique démographique quantitative. Il importe grandement à l'heure actuelle, a-t-on dit, de ne pas négliger ce côté qualitatif du problème, pour ne se préoccuper que de l'aspect quantitatif.

Notons bien que les mesures envisagées pour protéger la santé héréditaire ne sont pas liées à un mouvement politique ou à un programme politique. L'idée en revient, au contraire, au naturaliste anglais Francis Galton (1822—1911), qui, en 1893, désigna pour la première fois sous le nom d'« eugénique » tous les efforts tendant à combattre le développement des maladies héréditaires. Ce fut également en Angleterre que l'on commença l'étude théorique de ces maladies. L'application des mesures d'hygiène prit son premier essor en Amérique. En Europe, la première loi fondée sur des motifs d'ordre eugénique fut la loi vaudoise de 1928 sur la stérilisation des personnes atteintes de maladies mentales et des faibles d'esprit. Le second État qui s'engagea sur cette voie fut le Danemark, qui, en 1929, réglementa légalement la stérilisation des personnes atteintes de maladies héréditaires; en 1933, suivit la loi allemande destinée à empêcher la création de descendants atteints de maladies héréditaires.

1. Le but de l'eugénique.

Les eugénistes se rendent bien compte que les mesures qu'ils préconisent ne pourront pas faire disparaître entièrement les maladies héréditaires.

Le but de ces mesures ne peut être que d'empêcher le *développement de ces maladies* ou, si tout va pour le mieux, que de provoquer leur *diminution* (absolue et relative). Mais elles trouvent leur justification déjà dans le fait qu'elles empêchent les maux auxquels sont exposés les personnes atteintes de tares héréditaires et les membres de leurs familles. Et nous ne parlons pas ici des sommes gigantesques qui doivent être affectées à l'assistance de ces malades et sont ainsi soustraites à d'autres buts, constructifs ceux-là.

2. Les deux aspects de l'eugénique.

Les eugénistes distinguent les mesures directes et les mesures indirectes. Les secondes tendent à limiter la procréation chez les individus atteints de tares héréditaires. On veut les empêcher de transmettre les maux dont ils souffrent. Les mesures directes tendent à provoquer une diminution relative du nombre des individus tarés, en favorisant la procréation par des personnes sans tare héréditaire. Ces personnes doivent être mises en situation de mettre au monde et d'élever dans une plus forte mesure des descendants. Toutes les études précitées sur les mesures destinées à protéger la santé héréditaire en Suisse insistent sur la nécessité qu'il y a de mettre en pratique l'eugénique dans ces deux directions.

a. Les mesures indirectes.

Parmi les mesures destinées à empêcher les personnes tarées de procréer, la *stérilisation* occupe la première place dans les discussions scientifiques. Il n'est pas nécessaire d'examiner ici cette question. Ce qui importe, c'est que les eugénistes préconisent unanimement, outre la stérilisation, une série de mesures qui tendent toutes à entraver la procréation par des individus tarés en les empêchant de contracter mariage et de fonder une famille. Nous pensons aux interdictions légales de mariage pour ces personnes, aux conseils d'eugénique à leur donner pour les amener à renoncer volontairement au mariage, à l'instruction de la population sur les maladies héréditaires, ainsi qu'à l'éducation donnée à la jeunesse, en vue d'accroître en chaque citoyen le sentiment de sa responsabilité et de persuader le candidat au mariage de se conformer aux exigences de l'eugénique lorsqu'il s'agira de choisir son conjoint et de procréer. On voit ainsi clairement que ces mesures d'ordre eugénique peuvent servir en même temps, d'une manière indirecte, à la protection de la famille, en empêchant la fondation de familles malsaines et indésirables, ce qui est d'ailleurs aussi une façon de servir les intérêts de l'eugénique.

Cette protection indirecte de la famille, abstraction faite des considérations d'ordre eugénique, trouve, en même temps, sa justification dans le fait que la conclusion de mariages entre personnes tarées conduit toujours à des situations fâcheuses pour la *famille elle-même*. Les parents atteints

de maladies héréditaires ne sont généralement pas en mesure de donner à leurs enfants une bonne éducation. Les individus tarés ont souvent une influence néfaste sur leur famille et constituent en tout cas une lourde charge pour elle (cf. à ce sujet W. von Gonzenbach, *Der biologische Aspekt des Familienschutzes*, p. 17 s.).

b. *Les mesures directes.*

Parmi les mesures destinées à favoriser la procréation par les personnes sans hérédité chargée, on range toutes celles qui sont de nature à provoquer la conclusion de mariages entre ces personnes et qui leur permettent d'avoir une famille plus nombreuse. Mentionnons notamment les *prêts en vue de mariage*, les *allocations familiales*, les contributions aux loyers des familles nombreuses. On voit, par là également, que les mesures d'ordre eugénique peuvent aussi servir à la protection de la famille, dans le sens, cette fois, d'une protection directe, tendant à favoriser la fondation de la famille et à assurer sa conservation; cela est d'ailleurs aussi une façon de servir les intérêts de l'eugénique. Les milieux médicaux attachent cependant une grande importance à ce que toutes les mesures directes pour la protection de la famille soient réellement orientées dans le sens de l'eugénique, c'est-à-dire profitent exclusivement à des personnes sans hérédité chargée.

Notre conclusion, pour l'heure, est la suivante: la situation démographique de notre pays explique que des citoyens conscients de leur responsabilité s'efforcent de trouver les moyens de mettre fin à la dénatalité. Le désir de voir augmenter le nombre des naissances suscite l'idée que l'Etat doit intervenir plus largement en faveur de la famille tant pour la famille à fonder que pour celle qui existe déjà.

A elles seules, les raisons de politique démographique invoquées pour la protection de la famille ne sont pas décisives. Même si l'on n'admet pas que, du point de vue démographique, l'Etat se préoccupe davantage de la famille, on doit convenir que la famille a une telle importance, d'ordre moral et pédagogique, qu'il faut bien, en cas de carence, reconnaître à la collectivité publique le droit et le devoir de lui vouer plus de soin et de la remettre en situation d'accomplir sa tâche. Cela signifie que la protection de l'Etat se justifie lorsque la famille est dans une situation telle qu'elle ne parvient plus à remplir sa mission d'ordre moral et pédagogique. Du point de vue de l'eugénique enfin, il est tout indiqué que l'Etat prenne des mesures directes et indirectes en faveur de la famille, quand elle se fonde et se perpétue dans des conditions telles qu'il ne serait plus possible d'empêcher, sans précautions spéciales, une recrudescence des maladies héréditaires.

Pour juger s'il est nécessaire que l'Etat prenne des mesures à l'effet de protéger la famille, on doit donc examiner si elle est, aujourd'hui, en situation de satisfaire aux exigences de la morale et de la pédagogie, comme à celles de l'eugénique. Nous allons par conséquent voir de plus près quelle est la situation actuelle de la famille.

DEUXIÈME PARTIE

LA FAMILLE CONTEMPORAINE

Il est beaucoup question, aujourd'hui, d'une « crise » de la famille. On parle de sa « désagrégation » et de sa « décadence »; on va même jusqu'à en prédire la « disparition ». Ce sont là des propos dont il convient de se méfier d'emblée. En effet, l'histoire de la société humaine nous montre que la famille est une institution extraordinairement stable, capable de résister à toutes les vicissitudes. La raison en est que la famille répond en définitive à un besoin profond de la nature humaine. C'est ainsi qu'il y a toujours eu des familles partout où il y eut des êtres humains, et qu'il en sera toujours de même partout où des êtres humains vivront en communauté. Certes, on ne saurait nier que la famille soit actuellement exposée à maints dangers, qui menacent d'ébranler ses fondements. Il ne peut toutefois être question d'une désagrégation générale de la famille. Au contraire: même dans les conditions sociales et politiques les plus difficiles, la famille parvient toujours à se reconstituer — preuve en soit l'évolution que l'on enregistre en Russie depuis quelques années (voir à ce sujet l'étude de R. Koenig, intitulée « *Entwicklungstendenzen der Familie im neueren Russland* », publiée dans la *Neue Schweizer Rundschau*, février/avril 1944). D'ores et déjà, la famille s'est adaptée dans une large mesure aux difficultés économiques et sociales du temps présent, et on a tout lieu de croire que cette adaptation se poursuivra.

Cependant, cet optimisme ne saurait nous inciter à considérer les choses avec une confiance excessive. Des symptômes indéniables donnent à penser que les bases de la famille sont désormais ébranlées, et nous avons l'impérieux devoir de déceler les causes profondes de cet état de choses. Nous allons donc essayer d'exposer les facteurs essentiels dont il convient de tenir compte pour se faire une juste opinion de la famille contemporaine. A cet effet, il est indispensable d'examiner tout d'abord la nature même et les différentes formes de la famille, afin de pouvoir mieux comprendre, à la lumière de l'histoire et des faits sociaux, sa position actuelle et ses difficultés. Pour de plus amples détails, nous renvoyons à l'étude de M. René Koenig sous le titre de *Die Familie in der Gegenwart*, étude dont nous proposons de reprendre ici les différents thèmes.

A. LA NATURE ET LES FORMES DE LA FAMILLE

I. La nature de la famille.

Du point de vue sociologique, la famille est une communauté humaine, un « groupe ». Or le groupe se caractérise en général par le fait que les êtres humains qu'il réunit sont poussés, par le sentiment de leur interdépendance, à collaborer et à s'entraider. Chacun de ses membres y joue un « rôle » particulier, qui dicte son comportement dans la communauté. Il est indispensable que le groupe ait une base matérielle; il doit disposer d'une certaine quantité de biens concrets, propres à renforcer le sentiment d'interdépendance.

Quant à la famille, elle constitue un groupe d'un genre tout spécial. Les sociologues ont tenté de la caractériser en l'appelant « groupe primaire », voulant dire par là qu'il s'agit à leurs yeux d'un groupe qui, en raison de sa pérennité et de son importance, passe avant tous les autres. Au sein de la famille, la collaboration et l'entraide atteignent un degré d'intensité particulièrement fort, et les rapports entre les membres se distinguent par l'intimité que dictent les sentiments. Quant à la base matérielle, elle est constituée par le ménage. Mais la famille se distingue aussi par sa composition. Pour toutes les familles, la présence d'*enfants* est une chose essentielle. Elle ne suffit cependant pas à caractériser la famille humaine, puisque les animaux agissent de même. Ce qui distingue avant tout la famille humaine de la famille animale, c'est que les parents donnent à leurs enfants une *éducation spirituelle, intellectuelle et morale*; de surcroît, contrairement à ce qui se passe chez les animaux, les liens qui unissent les parents sont permanents. Ainsi, la famille humaine est avant tout une communauté d'éducation. De plus, cette éducation doit être comprise au sens le plus large du terme et considérée comme le moyen de développer la personnalité.

II. Les différentes formes de la communauté familiale.

La communauté familiale peut revêtir différentes formes. De plus, la forme de la famille est toujours déterminée par la forme de la société. Les conceptions généralement admises quant à la parenté, à la propriété, aux enfants, à la division du travail, à l'autorité des parents, etc. influencent de façon décisive la structure de la famille. Ainsi, la société a, pour la famille, une importance essentielle, tandis qu'à son tour, la famille revêt — mais dans un autre sens — une importance fondamentale pour la société. En effet, la famille est le lieu où l'individu se « familiarise » avec le rôle qu'il est appelé à jouer dans la communauté, et c'est dans son cadre que se transmet, d'une génération à l'autre, le patrimoine spirituel d'une société. Selon la structure de la société, la famille est une communauté de production, d'exploitation, de gain, de consommation, d'éducation et de culture. Elle peut aussi être tout cela à la fois, mais doit être dans tous les

cas — car c'est ce qui la distingue spécifiquement — une communauté d'éducation. Il se peut fort bien qu'à une époque déterminée tous ces types de famille existent simultanément, mais qu'ils se répartissent d'une façon très différente, de sorte que l'un d'eux l'emporte sur les autres, marquant ainsi la société de son empreinte.

B. L'ÉVOLUTION VERS LA PETITE FAMILLE D'AUJOURD'HUI

On ne peut apprécier justement la famille contemporaine que si on la considère comme l'aboutissement d'une longue évolution historique. A ce propos, nous renvoyons, pour de plus amples détails, à l'exposé de M. Jean Piaget, intitulé *Abrégé de l'histoire de la famille dans la société*. Il ressort de cet exposé que les sociologues ont émis différentes hypothèses quant aux origines de la famille. Dans ce domaine, ce sont les théories d'Émile Durkheim, le grand sociologue français, qui se sont révélées les plus fécondes. D'après lui, l'évolution historique de la famille se caractérise par une contraction progressive qui a abouti au type actuellement prédominant, de la petite famille.

I. La contraction.

La contraction qui caractérise l'histoire de la famille consiste dans une diminution constante, et toujours plus accentuée, du nombre de ses membres. Le cercle familial se rétrécit sans cesse. Dans les grandes lignes, on peut distinguer historiquement cinq types successifs de communautés familiales, dont l'ampleur va constamment diminuant. Certes, des familles de caractère particulier ont existé de tout temps, même dans les sociétés primitives; chez les peuples primitifs, toutefois, l'ordre social se fonde essentiellement, dans la plupart des cas, sur des groupements du type du clan ou de la tribu, voire sur des communautés locales (village). Dès lors, les principales étapes qui marquent l'évolution de la famille sont les suivantes: la « famille agnatique indivise », la « famille patriarcale », la « famille germanique, ou paternelle, à caractère juridique et cognatique » et enfin, comme aboutissement de l'évolution, la « famille conjugale » d'aujourd'hui, qu'on peut aussi désigner par l'expression de « petite famille ». Pour comprendre la famille contemporaine et ses difficultés, il est essentiel de se persuader qu'elle est le résultat d'un long processus de contraction dont la dernière phase est constituée par le passage de la « grande famille » — pour employer une expression concise — à la petite famille.

II. La petite famille d'aujourd'hui.

Si nous considérons la petite famille comme la famille d'aujourd'hui par excellence, cela ne veut pas dire que nous connaissions uniquement, à l'heure actuelle, cette forme de la famille. En effet, il existe encore des

vestiges non négligeables d'anciens types de famille (par ex. l'indivision du droit suisse). La petite famille est cependant le type qui prédomine et qui caractérise notre époque.

Cette forme de la famille, où le cercle familial se limite aux époux et à leurs enfants mineurs, est issue de la tradition chrétienne, fondée sur la primauté de l'individu. Toutefois, le passage à cette nouvelle structure familiale remonte seulement à l'époque de la Renaissance et de la Réformation; et encore le type de la petite famille ne s'est-il vraiment généralisé qu'après la Révolution française. Les caractéristiques de la petite famille sont notamment les suivantes: Le nombre des personnes qui la composent est réduit; il se limite au père, à la mère et aux enfants mineurs, célibataires. L'autorité des parents s'exerce seulement jusqu'à la majorité des enfants. Les enfants peuvent avoir une fortune en propre. Les relations juridiques entre les membres de la famille (fortune commune, autorité du père sur la mère et l'enfant, liens découlant de la communauté domestique) sont restreintes, tandis que les rapports personnels passent toujours plus au premier plan. Les relations entre les époux se sont particulièrement afferemies. La communauté conjugale est devenue le centre de la famille, une institution essentiellement permanente puisqu'elle est la seule à subsister lorsque les enfants quittent le foyer paternel. La parenté aux autres degrés perd sans cesse de son importance. La communauté conjugale constitue désormais l'élément fondamental et vital de la famille, raison pour laquelle on désigne également ce nouveau type de famille par l'expression de « famille conjugale ».

C. DÉSINTÉGRATION ET DÉSORGANISATION DE LA FAMILLE

I. La désintégration.

Lorsqu'on étudie la famille contemporaine, il convient de ne pas perdre de vue un fait essentiel, à savoir que le phénomène de contraction, dont le résultat est — nous l'avons déjà vu — de limiter le cercle familial aux époux et à leurs enfants mineurs, s'accompagne d'un relâchement croissant des liens familiaux, ce qui est imputable à différents facteurs d'ordre social et économique. Ce relâchement, que l'on peut désigner par le terme de « désintégration », provient du fait que la famille se voit forcée, à raison même de son rétrécissement, d'abandonner peu à peu à d'autres directions un nombre toujours plus grand de ses fonctions. On enregistre donc une nette diminution du nombre des fonctions de la famille. Mais comme ces fonctions revêtent, pour la société, une importance extrême, la famille perd ainsi toujours plus sa signification sociale, au sens large du terme, et les liens qui l'attachent à la société commencent à se relâcher. En d'autres termes, elle se détache du corps social.

Cette carence de la famille se manifeste notamment en matière d'éducation, tant laïque que religieuse, ainsi que par l'impossibilité de couvrir

tous ses besoins, et même parfois d'assurer l'existence matérielle de ses membres. Dans ces domaines, la famille est de moins en moins capable de remplir elle-même les fonctions qui lui incombent. Elle les abandonne à d'autres groupes sociaux, appelés généralement « groupes secondaires », qui agissent indirectement, autrement dit en dehors de l'intimité familiale. C'est par exemple l'Etat qui doit intervenir pour se charger, en grande partie, de l'éducation des enfants, ou pour assister matériellement les membres de la famille, soit par des mesures de prévoyance, soit par un système d'assurances sociales; ou ce sont encore des institutions économiques, appelées à suppléer aux défaillances de la famille sur le plan économique.

II. La désorganisation.

Si la contraction de la famille, et la désintégration qui va de pair avec elle, ont une telle importance aux yeux de ceux qui étudient la famille contemporaine, c'est parce qu'elles entraînent sa désorganisation. Ce danger se rapproche au fur et à mesure que la famille perd son caractère de groupe, lorsque les liens menacent de se relâcher et que l'union des individus avec la communauté familiale, qui doit être constante, commence à faiblir. Certes, le processus de désorganisation est fort complexe et il varie selon les cas; toutefois, les causes générales sont simples à définir; ce sont, pour la famille d'aujourd'hui, la contraction et la désintégration. Mais comme ces phénomènes sont également inhérents à la société, la désorganisation de la famille apparaît donc déterminée par l'état même de la société.

Si la *contraction* risque de provoquer une désorganisation, c'est parce que, d'une manière toute générale, chaque groupe humain enregistre, au fur et à mesure qu'il se rétrécit, une diminution du nombre de ses rapports sociaux. C'est ainsi que la famille d'une certaine importance montre une plus grande cohésion et une plus grande stabilité que la petite famille. On peut en voir une preuve éloquente dans le fait que le divorce est beaucoup plus rare dans les grandes familles que dans les petites, et que le suicide — qui peut être considéré, dans une large mesure, comme un des symptômes de la désorganisation sociale — est beaucoup plus fréquent dans les petites familles que dans les grandes. Quant au degré plus élevé de cohésion et de stabilité qui distingue la grande famille, il réside dans une multiplication des différents rapports qui caractérisent les groupes; le train de vie de la grande famille étant naturellement plus important, son patrimoine matériel (maison, terrain, mobilier, etc.) est plus considérable, d'où la possibilité de liens matériels plus étroits que dans la petite famille. Cependant, il convient de ne pas considérer les choses d'une manière simpliste et de ne pas apprécier la « grande famille » uniquement d'après le nombre de ses membres; là aussi, la qualité des relations entre les membres de la famille l'emporte nettement sur la quantité. C'est ainsi que la grande famille peut également constituer un danger lorsque les conditions économiques néces-

saires à son existence font défaut. Dans ce cas, la famille ne peut pas remplir ses fonctions essentielles en ce qui concerne le développement de la personnalité (voir plus loin sous D, I, 2).

Quant à la *désintégration*, elle réduit les possibilités d'« association » en ce sens que la diminution du nombre des fonctions de la famille qui en est le corollaire a pour effet de restreindre sensiblement la nécessité et la possibilité d'une collaboration entre les membres de la famille. Il en résulte un relâchement des liens familiaux et une tendance à la dissolution de la communauté, tendance d'autant plus marquée que les différents membres se voient forcés de se tourner vers d'autres groupes.

A la contraction et à la désintégration, on peut évidemment opposer le renforcement de l'intensité et de l'intimité des relations entre les époux. Mais cela ne change rien au fait que la petite famille est exposée au danger de perdre son caractère de groupe, et qu'elle est menacée de se désorganiser. En effet, dans une famille se limitant aux époux et aux enfants mineurs, il suffit qu'un des conjoints disparaisse pour que la famille soit menacée de désorganisation. Personne n'ignore, par exemple, que le décès d'un des conjoints a toujours des conséquences funestes pour les survivants, notamment pour les enfants en cas de disparition de la mère.

D. LES CAUSES DE LA DÉSINTÉGRATION ET DE LA DÉSORGANISATION DE LA FAMILLE

La cause principale de la désintégration et de la désorganisation de la famille réside d'une manière générale dans la *rivalité de facteurs sociaux* exogènes. Il sied notamment d'en distinguer quatre : l'économie, l'Etat, puis ce qu'il est convenu d'appeler la « *mobilité sociale* » — l'une des caractéristiques fondamentales de la société moderne — et, enfin, l'*opinion publique*. Chacun de ces facteurs exerce naturellement une influence particulière sur la famille; néanmoins, ils peuvent tous être ramenés à un même commun dénominateur en ce sens que chacun d'eux affecte à sa manière le caractère de groupe de la famille, et cela d'autant plus fortement que ce processus est constant, pour la simple raison qu'il résulte de la structure même de la société moderne. Examinons maintenant séparément les quatre facteurs que nous venons d'énumérer.

I. L'économie.

1. L'influence de l'économie actuelle sur la famille.

L'évolution économique contemporaine a eu pour conséquence de faire de la famille d'aujourd'hui, dans la plupart des cas, une simple communauté de gain et de consommation. Elle n'est plus communauté de production ou d'exploitation que dans l'agriculture, l'artisanat et l'industrie à domicile.

Cependant, ce n'est pas uniquement parce que la famille n'est plus, dans la majorité des cas, une communauté de production qu'elle est menacée dans ses fondements, mais bien parce que son chef, appelé à participer au processus de production en raison de la profession qu'il exerce, passe la plus grande partie de la journée non point dans sa famille, mais à l'endroit où il travaille. Les membres d'une famille paysanne passent, bon an mal an, toute leur vie en commun. Dans les centres urbains où les formes économiques modernes prédominent, cela n'est plus le cas : la profession s'oppose à la famille. Ainsi, du fait de la participation de l'homme à l'activité économique moderne, l'action du groupe familial est non plus continue, mais intermittente. Or il est évident que, dans ces conditions, l'intensité des relations entre les membres de la famille doit forcément fléchir d'une manière sensible. En effet, le manque de temps, à lui seul, réduit les possibilités de maintenir des contacts sociaux nombreux et variés ; d'autre part, les intéressés se voient placés devant de nouveaux problèmes, d'ordre économique principalement, soulevés par leur lutte pour l'existence en dehors du cadre de la famille, ce qui engendre des sentiments incompatibles avec l'esprit familial. A l'heure actuelle, la vie de la famille est déterminée, du moins pour une partie de la journée et pour une partie de ses membres, par la distance et par la dispersion ; il arrive même fréquemment que le foyer familial perde son caractère de domicile commun lorsque, par exemple, certains membres de la famille sont contraints, pour gagner leur vie, de s'absenter pour des périodes assez longues (travail ambulancier, travail saisonnier, etc.).

La rivalité, déjà forte par elle-même, qui existe entre la famille et les méthodes modernes de production — rivalité qui a pour effet d'obliger la famille à abandonner en mains étrangères l'essentiel de la production dont elle a besoin — devient encore plus aiguë lorsque la femme doit également participer à l'activité économique. Nous nous empressons de relever à ce propos que, dans cette dissertation, c'est non pas le problème général du travail féminin qui nous intéresse, mais uniquement le travail salarié que la femme mariée accomplit en dehors du foyer familial. Les motifs de cette activité exogène sont fort différents : ils peuvent être d'ordre général ou particulier et revêtir un caractère provisoire ou durable. En période de guerre, par exemple, l'activité salariée exercée par la femme en dehors de son foyer a un caractère particulier et provisoire. Il est vrai qu'après la dernière guerre mondiale, elle a nettement influencé l'économie de paix en ce sens que, depuis lors, les femmes mariées se sont adonnées, en beaucoup plus grand nombre qu'auparavant, à une activité professionnelle hors de leur foyer. Mais le travail rémunéré accompli par des femmes mariées hors de leur domicile revêt avant tout un caractère général et permanent dans les classes dont le revenu est le plus bas, c'est-à-dire chez les ouvriers et les employés. En période de dépression économique, le nombre des femmes mariées gagnant leur vie augmente généralement d'une façon

exceptionnelle et il arrive même — ce qui est toutefois un cas extrême — que l'entretien de la famille soit assumé par la femme et non point par l'homme. Il est clair que toute activité salariée exercée par la femme mariée en dehors de son ménage compromet fatalement la cohésion de la famille, surtout lorsqu'il s'agit d'un état de choses durable. En revanche, lorsque la situation économique est précaire, l'activité professionnelle exercée par la femme en dehors de son foyer peut renforcer la position de la famille du fait qu'elle stimule l'esprit d'entr'aide.

En résumé, on peut donc affirmer ce qui suit : La famille moderne s'est aujourd'hui adaptée dans une large mesure au travail professionnel de l'homme, bien qu'il en soit résulté un relâchement des liens entre ses membres. De même, la famille s'est adaptée, dans la grande majorité des cas, à l'activité professionnelle exercée, en dehors de son ménage, par la femme mariée sans enfants ; cette situation a pour ainsi dire cessé d'obliger la femme à négliger son ménage, l'industrie moderne ayant mis sur le marché bon nombre de produits propres à faciliter la vie domestique. En revanche, la famille ne peut pas s'adapter à l'activité lucrative, exercée hors du ménage, par la femme qui a des enfants ; cet état de choses, qui n'est supportable que temporairement, a, à la longue, des conséquences funestes, surtout pour les enfants.

Comme l'activité professionnelle exercée par la femme mariée en dehors de son ménage dépend la plupart du temps de la situation matérielle de la famille, nous allons examiner brièvement, et dans les grandes lignes, les problèmes d'ordre matériel qui se posent à la famille contemporaine. Ce faisant, nous nous bornerons à considérer la famille ouvrière, puis à relever quelques-unes des difficultés que rencontre la famille paysanne.

2. La situation matérielle de la famille.

a. La famille ouvrière. — La base matérielle de la communauté familiale est constituée par le revenu familial ; lorsque la famille représente une communauté de production, ce revenu est constitué par le rendement d'un travail accompli en commun par tous les membres de la famille ; dans ce cas, l'accroissement du nombre des enfants se traduit par un accroissement de main-d'œuvre et, normalement, par une augmentation du revenu familial. Ces communautés de production n'existent plus aujourd'hui que dans l'agriculture et, parfois, dans l'artisanat rural, alors que la famille de salariés est devenue, depuis longtemps déjà et dans la très grande majorité des cas, une simple communauté de gain et de consommation, qui peut être considérée comme le type de famille prédominant de la société moderne.

En l'occurrence, le revenu familial est tout d'abord représenté par le revenu du chef de la famille ; à ce revenu principal vient s'ajouter le gain des enfants, mineurs ou majeurs, et éventuellement celui de la mère. Cepen-

dant, le gain des enfants ne vient compléter le revenu familial que relativement tard. Ainsi, la caractéristique de la famille considérée comme communauté de gain réside dans le fait que, pendant une longue période, le revenu familial se confond avec celui du père et qu'il est complété tout au plus par le gain de l'épouse travaillant en dehors du domicile conjugal.

Cet état de choses peut provoquer un déséquilibre entre le revenu et les besoins, déséquilibre qui s'aggrave d'une part lorsque le revenu baisse et, de l'autre, lorsque le nombre des enfants s'accroît.

Il ressort des enquêtes, d'ailleurs très approfondies, auxquelles l'office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail a procédé de 1936 à 1938 au sujet des comptes de ménage (ou budgets familiaux) — cela en collaboration avec les bureaux de statistique des villes et des cantons — que l'aisance de la famille diminue dès que le nombre des enfants s'accroît. Les revenus familiaux augmentent avec le nombre des unités de consommation dans les deux groupes sociaux recensés (ouvriers, d'une part, employés et fonctionnaires de l'autre), tandis que les revenus par unité de consommation diminuent fortement. C'est ainsi que le groupe des familles ouvrières comprenant le plus grand nombre d'enfants dispose d'un revenu par unité de consommation inférieur de 39 pour cent à celui du groupe embrassant les familles les moins nombreuses (voir à ce propos l'étude intitulée « Budgets familiaux de la population salariée, 1936/37 et 1937/38 », 42^e supplément de la *Vie économique*, 1942, p. 38, ainsi que le mémoire de Wilhelm Feld « Minderbemittelte kinderreiche Familien in Zürich », paru en 1932 dans le n^o 2 des *Zürcher Statistische Nachrichten*).

D'autre part, si l'on groupe les familles d'après le nombre d'unités de consommation, on constate aussi, dans chaque classe de grandeur, que le compte moyen de la classe est déficitaire. L'augmentation du nombre des unités de consommation, qui n'est pas compensée par un accroissement correspondant du revenu, exerce sur la répartition du revenu une pression croissante qui s'exprime, d'une part, dans une augmentation de la fréquence des comptes déficitaires et, d'autre part, dans une tendance à l'accroissement du déficit moyen. Calculé pour l'ensemble des familles de chaque classe d'unités de consommation, le déficit moyen n'est que de 20 francs pour les familles comptant au maximum 1,80 unité de consommation; en revanche, il dépasse 200 francs pour les familles les plus grandes, tandis qu'il varie entre 60 et 100 francs pour les familles à effectif moyen. La fréquence des bilans déficitaires est de 50 pour cent pour les petites familles, de 60 pour cent pour les ménages moyens et de 70 pour cent dans les familles les plus grandes (cf. « Budgets familiaux de la population salariée, 1936/37 et 1937/38 », p. 53).

En se fondant sur les besoins essentiels — alimentation, habillement, nettoyage, chauffage, loyer —, on a constaté, pour les familles ouvrières, en 1936/37, que dans la classe inférieure de revenu (jusqu'à 3000 fr.) les

dépenses principales à l'exclusion du loyer — c'est-à-dire les frais de nourriture, d'habillement, de chauffage et d'éclairage, ainsi que de nettoyage (des vêtements et du logement) — représentaient 60 pour cent du revenu familial global; si l'on tient compte du loyer, les dépenses incompressibles constituent plus des trois quarts du revenu global. « En d'autres termes, si, abstraction faite des déficits et des excédents que peut laisser l'activité du ménage, les familles qui, avant la guerre, ne gagnaient pas plus de 3000 francs par an, ne disposaient que du 22 pour cent environ de cette somme pour suffire à leurs « besoins sociaux », y compris les primes d'assurance et les impôts, les classes supérieures de revenus, avec gain triple, disposaient à cet effet de 44 pour cent environ de leur revenu, soit du double. En chiffres absolus, les dépenses à option passent de 580 francs, pour la classe inférieure de revenu, à près de 4000 francs pour la catégorie supérieure des ménages ayant participé à l'enquête » (cf. « Contribution à l'étude du problème du minimum indispensable à l'existence », communication de la commission consultative du département fédéral de l'économie publique pour les questions de salaires, 44^e supplément de la *Vie économique*, 1943, p. 11).

En ce qui concerne la *grandeur de la famille*, on s'aperçoit que, dans les familles les plus nombreuses, les dépenses essentielles représentent, sans le loyer, 64 pour cent et y compris le loyer 78 pour cent du revenu familial, contre 40 et 60 pour cent pour les couples sans enfants.

Ces quelques remarques suffisent à montrer que ce sont les familles de *condition très modeste* et possédant un grand nombre d'enfants dont la situation est la plus précaire et que ce sont précisément ces familles qui risquent le plus de se désintéresser lorsque le revenu est insuffisant (voir ci-dessus sous C, II).

C'est d'ailleurs ce qu'illustrent de manière frappante les résultats de l'analyse, encore plus poussée, des comptes de ménage de 1936/38 à laquelle a procédé, en continuant à se placer aux deux points de vue indiqués ci-dessus — revenus les plus bas et grandes familles — la section de statistique sociale de l'office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail. (Pour ce qui suit, cf. « Contribution à l'étude du problème du minimum indispensable à l'existence », p. 13 s.)

On voit ainsi que, pour les familles à *revenu modeste*, l'alimentation prend une place prépondérante dans le total des dépenses. Alors que, compte tenu de l'ensemble des familles sur lesquelles ont porté les investigations, les frais de nourriture représentent 28,2 pour cent des dépenses totales, la proportion correspondante est de 43,1 pour cent pour les revenus jusqu'à 2500 francs et de 41,3 pour cent pour les revenus variant entre 2500 et 3000 francs. On constate d'autre part que les pourcentages relatifs à certaines dépenses excèdent la moyenne générale; c'est le cas non seulement pour les denrées alimentaires, mais encore pour les tabacs et les

boissons, ainsi que pour le chauffage et l'éclairage. Le budget des dépenses étant fortement grevé par le coût des denrées alimentaires, les familles en question se voient forcées de réduire leurs autres dépenses, notamment celles qui concernent les « besoins sociaux ». C'est ainsi que les deux groupes de familles au revenu le plus modeste ne consacrent à l'hygiène que 2,8 pour cent des dépenses totales, contre 4,1 pour cent en moyenne, à l'instruction et aux distractions 2,5 et 3,5 pour cent (contre 7,2 pour cent).

Si l'on réunit en une seule catégorie ces quatre groupes de dépenses principales (alimentation, loyer, habillement, chauffage et éclairage), on constate qu'elles absorbent 74 pour cent du total des dépenses pour la première catégorie de revenu et 72 pour cent pour la seconde. Si l'on considère en outre que les impôts et les taxes, ainsi qu'une partie des primes d'assurance, constituent un prélèvement forcé sur le revenu et que ces deux articles représentent ensemble 10 pour cent des dépenses effectives, on voit que les familles à gain très modeste — jusqu'à 3000 francs au plus — ne disposaient pas, même avant la guerre déjà, de 20 pour cent de leur revenu pour satisfaire aux « besoins sociaux » (instruction, etc.).

De même, si l'on analyse les budgets familiaux d'après le *nombre des enfants*, on constate que les dépenses d'alimentation augmentent régulièrement à mesure que la famille s'agrandit. Lorsque le nombre des enfants s'accroît, la proportion des frais de nourriture par rapport au total des dépenses augmente fortement: de 24,7 pour cent pour les ménages sans enfants, elle passe à 44,5 pour cent pour les ménages comprenant 6 ou 7 enfants. L'influence qu'exerce l'accroissement des frais de nourriture sur la répartition des dépenses du ménage oblige les familles à réduire considérablement les « autres dépenses » (hygiène, instruction et délassement, voyages et déplacements, etc.). Cela se traduit, pour les familles les plus nombreuses, par une diminution très forte des dépenses de cette nature, qui ne représentent plus, pour l'hygiène, que 49 pour cent, pour l'instruction et le délassement 45 pour cent, pour les voyages et déplacements 53 pour cent du montant des dépenses correspondantes des couples sans enfants.

Certes, il est extrêmement difficile, lorsqu'on procède à des enquêtes sur les comptes de ménage, de recenser les familles dont les conditions d'existence sont les plus précaires. En effet, les ménages sur lesquels portent les investigations — d'une longue durée en l'occurrence — représentent une sélection, non seulement du point de vue de la « structure de la consommation », mais encore en ce sens que leur revenu moyen dépasse souvent le produit moyen du travail des salariés en général. Malgré cela, la commission consultative pour les questions de salaires estime que les conditions d'existence des individus appartenant aux classes inférieures de revenus, et recensés par la statistique — pourvu qu'ils soient suffisamment nombreux — correspondent aux conditions qui caractérisent la limite

d'indigence. (« Contribution à l'étude du problème du minimum indispensable à l'existence », p. 11).

Cette indigence oblige la femme à exercer une activité rémunérée en dehors de son ménage, ce qui ne laisse pas d'avoir, comme on le sait, des conséquences néfastes pour la vie de famille; lorsque la mère n'est pas à même d'exercer une telle activité, la famille doit se restreindre outre mesure et il arrive fréquemment, par exemple, que l'achat de vêtements neufs se révèle impossible; la famille est en outre obligée d'habiter un logement trop petit ou insalubre et de se contenter d'une nourriture qui, si elle suffit peut-être à apaiser la faim, n'assure pas une alimentation complète.

En période de guerre, il va de soi que la situation de ces familles tend à empirer. Nous renvoyons, à ce propos, aux publications suivantes: M. M. Vallotton: « Le coût minimum de l'existence familiale à Lausanne », *Revue suisse d'utilité publique*, 1940, n° 12; « Die wirtschaftliche Lage kinderreicher Familien », résultats d'une enquête faite en automne 1940, *Revue suisse d'utilité publique*, 1941, n° 4; « Wie lebt der Schweizer Arbeiter? » comptes de ménage en temps de guerre, publications de la *fédération suisse des ouvriers du bois et bâtiment*, n° 1, Zurich 1942; M. Bloch: « Die Lage minderbemittelter Familien im Frühling 1943 », *Revue suisse d'utilité publique*, 1943, nos 9 et 10; E. Steiger: « Die wirtschaftliche Lage der Arbeitnehmerfamilie », congrès de « Pro Familia », 1943, pages 102 et suivantes; « Haushaltsrechnungen 1943 aus zürcherischen Landgemeinden und der Stadt Winterthur », *Statistische Mitteilungen des Kantons Zürich*, 1944, vol. V, n° 2.

b. La famille paysanne est pour ainsi dire le seul type où toutes les formes communautaires — de la communauté de production au patrimoine spirituel commun — soient encore vivantes. Cette unité extraordinaire permet d'apprécier l'importance que revêt, pour le pays, le maintien d'un nombre aussi élevé que possible de familles paysannes saines. Les dangers qui menacent la famille paysanne méritent donc toute notre attention.

Il ne saurait s'agir de traiter entièrement ce problème dans la présente étude; nous renvoyons le lecteur au travail du Dr W. Gasser: *La situation économique de la famille paysanne*. Nous nous contenterons d'aborder succinctement les questions relatives aux petites exploitations de plaine et de montagne, aux membres de la famille qui travaillent dans l'entreprise et aux domestiques agricoles.

aa. Les petites exploitations de plaine et de montagne.

La Suisse est un pays à petites exploitations agricoles. Les entreprises de 1 à 3 hectares, et même inférieures à 1 hectare, y représentent 42,7 pour cent de toutes les exploitations (73,7% au Tessin et 67,3% dans le canton du Valais). Les conditions d'existence de ces entreprises sont très parti-

culières. Pour que les recettes et la consommation soient équilibrées, les petits paysans exploitant de 3 à 5 hectares doivent disposer d'un revenu accessoire représentant 22 pour cent des recettes agricoles; ce taux est de 11 pour cent pour les entreprises de 5 à 10 hectares.

Ces familles paysannes ne peuvent donc exister sans un revenu subsidiaire. Ce dernier peut être estimé comme il suit pour les très petites exploitations :

- pour une surface de 1 ha: $\frac{3}{4}$ du revenu,
- pour une surface de 2 ha: $\frac{3}{5}$ du revenu.

Le revenu accessoire a ainsi le caractère d'un revenu principal; les familles qui en sont privées voient leurs conditions d'existence s'aggraver sensiblement; elles doivent même se disperser. L'importance de cette question ressort du mouvement démographique enregistré dans le canton d'Appenzell Rh.-Ext., dont la population est tombée au niveau de 1850; l'âge moyen a fortement augmenté et l'effectif des jeunes générations a très sensiblement diminué. L'émigration constatée est due avant tout à la disparition du revenu accessoire assuré par la broderie à la machine à main. De 1890 à 1940, le nombre de ces machines a reculé de huit neuvièmes.

Tandis que l'existence des très petites exploitations est menacée par l'insuffisance de surface du domaine, celle des petits paysans de la montagne — qui totalisent 29 pour cent des personnes occupées dans l'agriculture — est compromise par l'insuffisance du rendement, à laquelle les efforts les plus énergiques ne parviennent pas à remédier. Cet état de choses procède :

- 1° Du nombre très limité des cultures que le sol et le climat autorisent;
- 2° De la durée limitée de la végétation, moins longue qu'en plaine;
- 3° De la faible productivité du sol;
- 4° De la somme de travail relativement plus élevée qui est nécessaire pour obtenir le même résultat qu'en plaine et notamment des différences d'altitude entre les diverses parcelles, puis d'une trop grande dispersion de ces parcelles et de l'accumulation des travaux pendant une courte période de végétation;
- 5° Des capitaux relativement plus élevés qu'exigent l'exploitation et en particulier les bâtiments;
- 6° De la lente circulation des capitaux.

Dans ces conditions, la monoculture l'emporte de plus en plus; la part des frais fixes est donc plus élevée et les entreprises sont plus sensibles aux crises. A cela s'ajoutent les conditions d'exploitation défavorables, qui se traduisent entre autres choses par des frais de transport doubles (transport des produits au marché et transport à la maison des produits achetés en échange). Cette charge est parfois telle qu'elle rend absolument sans valeur les produits au lieu de production.

Le surendettement et le mauvais état des bâtiments contribuent également à aggraver les conditions d'existence de nombreuses familles paysannes.

Pour ces familles, un grand nombre d'enfants est une charge qui, dans de nombreux cas, conduit à l'indigence. Afin d'y parer, ces familles doivent restreindre leur consommation et chercher à augmenter leur revenu. Elles diffèrent tous les achats qui peuvent être ajournés et elles redoublent d'efforts. Le surmenage use prématurément les paysans, notamment les femmes, et cela surtout quand l'alimentation est insuffisante. La résistance physique et morale diminue; le nombre des cas de maladie s'accroît. Les durs travaux auxquels les enfants sont astreints entravent leur développement physique et leur formation scolaire. Dès la sortie de l'école, on les oblige à gagner leur vie, sans se soucier de leur état de santé et de leur avenir. Il est donc naturel que les enfants tentent d'échapper à cette misère, où il faut voir la principale cause de l'*abandon de la terre*.

bb. Les membres de la famille qui travaillent dans l'exploitation et les domestiques agricoles.

Les membres de la famille travaillant dans l'exploitation constituent un phénomène typiquement agricole. Sur les 158 651 membres « coactifs » de la famille (recensement fédéral de 1930), 117 358 ou 73,97 pour cent appartiennent aux groupes : agriculture et cultures maraîchères, alors que la proportion des personnes occupées dans l'agriculture par rapport à la population active n'est que de 19,68 pour cent.

L'importance économique de cette main-d'œuvre réside dans le fait qu'elle travaille sans salaire fixe, tout en vouant le même intérêt à l'entreprise que l'exploitant lui-même. De cette manière, la part occupée dans le revenu national par les salaires payés sans qu'il soit tenu compte de la productivité est abaissée. L'exploitation ne payant pas des salaires en espèces, le besoin d'argent liquide est réduit, ce qui augmente sa capacité de résistance, notamment en temps de crise. Le travail accompli sous cette forme dans l'exploitation paternelle ne pose pas de problème social tant qu'il n'entrave pas la formation des enfants ou qu'il ne compromet pas leur avenir.

Le fils du paysan qui travaille sans salaire dans la ferme paternelle ne peut faire, contrairement à ceux qui sont occupés dans une exploitation étrangère, que de maigres économies. Bien que son rendement — il contribue à maintenir l'exploitation paternelle — soit considérable, il n'a pas la possibilité de s'établir à son compte. Si ses parents ne sont pas à même de faire des économies pour lui, ce qui est en général le cas dans les familles nombreuses ou dans les entreprises surendettées, il est obligé de les quitter ou de renoncer à se marier. Ces deux solutions sont funestes tant au maintien des exploitations menacées qu'à la formation d'agriculteurs qualifiés.

Les filles de paysans qui vivent dans les mêmes conditions éprouvent parfois la même difficulté à se marier parce qu'elles n'ont pas la possibilité de mettre de côté l'argent nécessaire à leur trousseau.

La main-d'œuvre étrangère à la famille représente 44,69 pour cent des personnes dépendantes occupées dans l'agriculture. Cette proportion, beaucoup plus forte autrefois, a diminué de 36 pour cent depuis 1888. Les domestiques agricoles commencent généralement leur activité en qualité de valets. Entre l'âge de 20 et de 29 ans, ils deviennent des travailleurs qualifiés (vachers et charretiers) ou quittent l'agriculture. C'est entre l'âge de 30 à 39 ans que les travailleurs qualifiés abandonnent l'état de domestique agricole, soit qu'ils s'établissent à leur compte, soit qu'ils quittent l'agriculture. La situation est la même pour les domestiques du sexe féminin; elles se marient ou cherchent un gagne-pain en ville.

Mentionnons encore le cas des journaliers, dont le nombre augmente de manière extraordinaire dès l'âge de 50 ans. S'agit-il de valets qui cherchent à se rendre plus indépendants ou de ratés, c'est-à-dire de travailleurs rebutés d'autres professions et notamment de fils de paysans ayant jadis abandonné l'agriculture pour se placer comme manœuvres? La question reste ouverte.

Il ressort de ce qui précède que la profession de domestique agricole ne retient pas durablement ceux qui s'y vouent. Les causes de ce phénomène apparaissent nettement lorsque l'on considère la proportion des célibataires parmi les salariés de l'agriculture; elle est de 77,42 pour cent pour les vachers, de 85,64 pour les charretiers, de 85,90 pour les valets, de 67,69 pour les journaliers et de 90,43 pour les domestiques du sexe féminin.

L'impossibilité de se marier est la raison qui oblige ceux qui veulent fonder un foyer à abandonner leur profession. Quant à l'absence de possibilités de mariage, elle réside dans la différence entre les salaires touchés par les domestiques agricoles et le minimum de ressources qui est indispensable pour créer une famille.

En outre, le mariage est encore rendu plus difficile par l'insuffisance des possibilités de logement offertes aux domestiques agricoles mariés. Force est même de constater — fait des plus regrettables — que dans la plupart des exploitations agricoles, il n'existe aucune possibilité de ce genre, ce qui contribue également à la désertion des campagnes.

II. L'Etat.

Dans le domaine qui nous intéresse, l'Etat revêt une importance particulière pour la famille en ce sens que, depuis un certain temps, il intervient toujours davantage dans l'organisation familiale et qu'il y remplit, par la force des choses, les fonctions incombant normalement à cette dernière. On peut affirmer à ce sujet que l'histoire de l'Occident, et notamment

celle des peuples de l'Europe occidentale, est caractérisée par l'intervention croissante de l'Etat dans la vie familiale. Cette intervention fut tout d'abord motivée par le fait que l'Etat, alors en voie d'émancipation, devait forcément voir dans la famille une organisation concurrente, raison pour laquelle il la dépouilla progressivement de ses fonctions naturelles. Depuis un certain temps, toutefois, l'intervention croissante de l'Etat est surtout imputable au fait que la famille n'est plus en mesure, en raison même de son exiguïté, de remplir entièrement ses fonctions essentielles, de sorte que l'Etat est obligé d'intervenir, ces fonctions étant d'une importance capitale tant pour l'individu que pour la collectivité.

Les fonctions ainsi assumées par l'Etat relèvent avant tout de l'enseignement et, partiellement, de l'éducation et de la formation professionnelle.

Dans ce domaine, la famille n'est plus capable d'accomplir entièrement les tâches qui lui incombent, non seulement en raison de son rétrécissement, mais aussi parce que notre époque pose de telles exigences en matière d'enseignement et d'éducation que seul peut en venir à bout un personnel spécialement préparé et exerçant son activité dans des établissements *ad hoc*. Ainsi, l'Etat, par l'intermédiaire de ses établissements scolaires, se substitue à la famille. Ce faisant, il la décharge incontestablement de soucis appréciables (l'enseignement scolaire officiel contribue d'ailleurs à la protection de la famille; voir plus loin, troisième partie, C et V). Cet état de choses comporte toutefois certains inconvénients, tant pour les enfants que pour les parents. En effet, le développement de la personnalité de l'enfant, qui devrait être la tâche essentielle de la famille, tend à être assumé de plus en plus par les différents établissements scolaires, où l'individu ne peut pas être formé d'une façon aussi intime que dans le cadre de la famille. De surcroît — chose qui risque d'affecter le caractère collectif de la famille — les enfants et les adolescents sont soustraits toujours davantage et toujours plus longtemps à la communauté familiale, d'où restriction de la vie collective au sein de la famille. Cette évolution est encore accentuée du fait que de nombreux autres groupes secondaires entrent en compétition avec la famille en la privant de la présence des enfants pendant de nombreuses heures, et cela souvent durant les loisirs des parents, par exemple le soir, le dimanche ou pendant les vacances. La vie de famille, et partant la famille même, peut donc être affectée lorsque les enfants et adolescents sont de plus en plus soustraits à la communauté familiale, pendant ces moments de loisir, du fait qu'ils participent à des sociétés ou assistent à certaines manifestations; cela ne veut pas dire, bien entendu, que nous voulions mettre en doute l'utilité et la valeur de tout ce qui retient les enfants hors du foyer familial.

Mais l'Etat s'est encore chargé d'autres fonctions que la famille n'était plus capable de remplir. Mentionnons à ce propos l'aide aux chômeurs, la prévoyance-vieillesse, l'assurance en cas d'invalidité, d'accidents ou de

maladie, la tutelle officielle, les mesures de prévoyance en faveur de la jeunesse, etc. Or toutes ces interventions de l'Etat ne sont presque plus considérées, aujourd'hui, comme des empiètements sur le domaine de la famille. En revanche — et c'est là un danger qu'on ne saurait ignorer — la concurrence de l'Etat risque fort d'être néfaste lorsque celui-ci tente de substituer son autorité à celle du chef de famille, et d'influencer la jeunesse dans des domaines qui, même aujourd'hui, peuvent et doivent être réservés à la famille. Au demeurant, une telle tendance peut émaner également d'autres groupes secondaires, ce qui n'est pas moins dangereux.

III. La mobilité sociale.

Toutes les formes antérieures de la société se distinguaient par une plus ou moins grande stabilité, laquelle entravait aussi bien un mouvement horizontal (déplacement local) qu'un mouvement vertical (élévation sociale), lorsqu'elle ne les rendait pas impossibles. Il en va tout autrement aujourd'hui. En effet, le développement des communications a eu pour conséquence d'inciter toujours davantage les hommes à se déplacer et, avant tout, à s'élever dans la hiérarchie sociale. On peut donc affirmer que l'époque actuelle se caractérise par une grande mobilité sociale. Cette dernière est de deux sortes — mobilité horizontale et mobilité verticale — qui toutes deux exercent une influence extrêmement forte sur la famille.

I. La mobilité horizontale.

Alors qu'à l'époque de la stabilité sociale, le mariage unissait en général des êtres appartenant à des milieux d'une même région et liés par d'étroits rapports (voisins, amis, personnes de la même commune) — ce qui facilitait grandement l'établissement de relations harmonieuses entre les conjoints d'une part, et, d'autre part, entre chacun d'eux et la famille de l'autre — les choses ne se passent plus ainsi à l'heure actuelle : le développement des communications permet à des êtres provenant des régions les plus différentes du même pays, voire des pays les plus différents, de faire connaissance et de se marier. Or il peut en résulter des unions fragiles — et, partant, des familles peu harmonieuses — pour la simple raison que, dans ce cas, l'établissement de liens solides entre les époux et leurs familles se révèle plus difficile. Ainsi, la mobilité sociale implique, pour la famille, un certain danger de désorganisation. Cela dit, on doit néanmoins reconnaître que la mobilité accrue de la société moderne offre des avantages indéniables en ce sens qu'elle permet à des êtres qui se conviennent à tous égards de se rencontrer et de s'unir, tout en provoquant un recul de l'« endogamie » (mariages entre consanguins), phénomène néfaste du point de vue démographique.

Parmi les autres manifestations de la mobilité sociale sur le plan horizontal, il convient de mentionner avant tout le fait que chaque famille nouvellement constituée est fréquemment obligée, pour des raisons professionnelles, de quitter le domicile des parents, ou des beaux-parents, de sorte que les chances de voir s'établir des rapports familiaux plus étroits, et par conséquent de renforcer la solidarité de groupe, deviennent toujours plus minces. A cet égard, l'accroissement du nombre des déménagements dans les villes est significatif. Lorsque les changements de domicile sont fréquents, il en résulte une désintégration du patrimoine matériel de la famille, patrimoine que l'habitation en commun permet de constituer. La cause de tout cela réside dans la mobilité horizontale.

2. La mobilité verticale.

Mais ce qui contribue encore davantage à la désorganisation de la famille, c'est la mobilité sociale dite verticale, c'est-à-dire le besoin d'élévation sociale. Dans les formes antérieures et plus stables de la société, la tendance à s'élever dans la hiérarchie sociale était beaucoup plus faible. Certes, ce besoin de gravir les échelons de la hiérarchie sociale est apparu de tout temps et partout; il n'a cependant jamais été aussi fort que dans la société actuelle. Il exerce une influence sur la famille par le fait qu'il incite fréquemment les êtres humains à avoir peu d'enfants, cela en vertu de l'adage « Il faut que nos enfants aient un meilleur sort que le nôtre ». Cependant, comme nous l'avons déjà relevé, les familles qui comprennent peu d'enfants sont en général moins solides et moins stables que les grandes familles.

IV. L'opinion publique.

L'opinion publique comporte souvent des dangers pour la famille en ce sens qu'elle renforce fréquemment, chez les individus, des conceptions funestes à la communauté familiale. C'est ainsi que le besoin, stimulé par l'opinion publique, d'atteindre un niveau de vie élevé, d'acquérir une certaine sécurité et un certain confort, peut avoir des conséquences dangereuses; et nous ne parlons pas des gens qui rêvent de l'amour libre, voire d'une union fondée uniquement sur l'amour ou sur la camaraderie. Les phénomènes de ce genre ne restent pas sans influence, du fait que les individus ont coutume de dégager de leur comportement une certaine philosophie de la vie, dont ils trouvent toujours la justification dans l'opinion publique. Il est également exact, dans une certaine mesure du moins, que la famille est menacée par ce qu'on appelle « l'attitude de l'individu à l'égard du mariage et de la famille ». Que cette attitude donne lieu aujourd'hui à certaines inquiétudes, on en voit par exemple la preuve dans le fait que la société suisse d'utilité publique a jugé opportun d'adresser un appel au corps enseignant suisse pour lui demander de mieux tenir compte,

à tous les degrés de l'enseignement, de tout ce qui est de nature, pour la génération montante, à développer le sens de la famille, de son importance et de sa valeur (voir *Das Haus in der Schule*, publication de la commission suisse pour la protection de la famille, 1941).

Après ce bref examen des causes de la désintégration et de la désorganisation de la famille, il convient encore de parler de la conception erronée selon laquelle la fréquence des divorces serait une des causes de la désagrégation de la famille. En effet, le divorce est non point une cause de l'ébranlement de la famille, mais la conséquence d'une désagrégation préalable de celle-ci. Lorsque l'union conjugale est facilement dissoute, on doit y voir simplement le symptôme d'une désorganisation déjà avancée et imputable aux phénomènes que nous avons mentionnés plus haut. Il est toutefois incontestable que le divorce peut, à son tour, aggraver le processus de désagrégation. D'autre part, les facilités accordées en matière de divorce engagent souvent les individus à se marier à la légère. Mais il n'en reste pas moins vrai que les parents sont plus aisément enclins à divorcer lorsque les liens unissant les différents membres de la famille se sont déjà relâchés.

* * *

Il ressort de ce qui précède que la famille est aujourd'hui effectivement menacée, et cela pour différentes raisons. Les circonstances qui empêchent la constitution de nouvelles familles harmonieuses et stables, ou qui menacent les familles déjà fondées, sont aussi multiples que variées. C'est ainsi que de nombreuses familles ne sont plus en mesure, même dans notre pays, de remplir la haute mission qui leur échoit. Nous devons en tirer la conclusion — comme nous l'avons fait dans la première partie de cette étude — qu'une meilleure protection de la famille, par la collectivité, paraît indiquée. En conséquence, les mesures officielles tendant à la protection de la famille doivent être, elles aussi, accueillies favorablement. Mais avant de pouvoir déterminer si les différentes mesures proposées aujourd'hui à cet effet apparaissent utiles et nécessaires, et si leur mise en vigueur suppose une révision de la constitution, il convient d'examiner dans quels domaines et dans quel sens les autorités s'occupent d'ores et déjà de la famille. Examinons donc, tout d'abord, les mesures qui sont déjà en vigueur.

TROISIÈME PARTIE

LES MESURES DÉJÀ PRISES POUR PROTÉGER LA FAMILLE

(Etat au 1^{er} janvier 1944.)

Une revue des mesures déjà prises pour protéger la famille s'impose doublement.

Elle permettra tout d'abord de constater que les pouvoirs publics se sont préoccupés depuis longtemps de la prospérité de la famille et qu'ils ont pu prendre, en vertu des dispositions constitutionnelles en vigueur, des mesures fort diverses. On n'a donc nullement négligé les besoins de la famille; cela signifie que l'idée de la protection de la famille ne représente, en elle-même, rien de nouveau.

L'analyse des mesures prises est en outre indiquée parce que toute innovation sera forcément la continuation, le développement, de ce qui a été fait. En considérant les institutions existantes, nous verrons quelles mesures complémentaires paraissent utiles ou même nécessaires et comment il conviendra de procéder pour les mettre à exécution. Ce n'est qu'en se fondant sur ce qui existe déjà que nous pourrons nous faire une juste idée de la mesure dans laquelle des innovations exigeraient une revision préalable de la constitution.

Bien qu'il ne puisse s'agir ici que de déterminer ce que l'Etat — la Confédération en particulier — doit faire désormais pour la famille, nous tenons pour indiqué d'étendre notre examen des mesures en vigueur à l'œuvre accomplie par les cantons et les communes, ainsi que par les institutions privées. Comme les mesures prises par les pouvoirs publics occupent le premier plan et que toute activité de l'Etat s'exprime par des institutions juridiques, nous classerons ces mesures par catégories juridiques, mentionnant les initiatives privées avec les institutions du droit auxquelles elles sont apparentées par leur objet.

Les domaines de l'ordre juridique où l'on rencontre des dispositions en faveur de la famille sont les suivants.

A. LE DROIT PRIVÉ

Pour des raisons d'ordre à la fois historique et matériel, le droit privé sera traité en premier lieu. Le droit de famille, domaine particulier du droit privé, forme la base de toute communauté familiale. Il contient les règles qui président à la création et à la conservation de la famille, institution à laquelle il accorde en outre une protection particulière. On peut donc dire que, dans son ensemble, la deuxième partie du code civil, où figurent les dispositions sur la famille, tend directement à protéger cette institution.

Certains groupes de dispositions offrent, à cet égard, une importance toute spéciale. L'idée de la protection de la famille trouve en particulier son expression dans les règles relatives à la conclusion du mariage, au divorce et à la communauté conjugale en général, à la filiation, sans parler de la communauté familiale, de la tutelle et du régime des biens. L'étude du professeur Egger, *La situation juridique actuelle de la famille* (annexe n° 1, en particulier v. p. 1045 s.) montre de quelle manière le code civil s'efforce de protéger la famille. On y voit que le législateur, s'il s'est préoccupé des intérêts de l'individu, a fait aussi une large place à l'idée de la communauté familiale.

Ajoutons que l'idée de la protection de la famille a trouvé également son expression dans les nouvelles dispositions sur le cautionnement (art. 492 s. CO.). En instituant à l'article 494 la règle selon laquelle le cautionnement d'une personne mariée n'est valable qu'avec l'approbation de son conjoint, le législateur a entendu empêcher, dans un domaine particulièrement important pour la prospérité de la famille, qu'un membre de celle-ci ne contracte d'engagements de nature à exposer toute la famille à un danger d'ordre pécuniaire (cf. notamment à ce sujet Dora Labhardt, *Die Revision des Bürgschaftsrechts*, dans la *Revue suisse d'utilité publique*, 1940, p. 241 s.; A. Hättenschwyler, *Familienschutz im neuen Bürgschaftsrecht*, dans la *Katholische Schweizerin*, 1940—1941, p. 187 s.).

B. LE DROIT PÉNAL

Le code pénal suisse protège la famille de plusieurs manières. Il prévoit toute une série d'incriminations qui, si elles se rapportent en première ligne à d'autres objets, ne visent pas moins, indirectement, la famille. Mentionnons les dispositions sur l'avortement, l'infanticide, l'exposition, le rapt d'enfant, les délits contre les mœurs, la protection de l'enfance. Il élève en outre la famille au rang d'institution spécialement protégée par la loi pénale, puisqu'il lui consacre tout le titre des « crimes ou délits contre la famille ».

Toute législation pénale devant se contenter de réprimer les atteintes particulièrement graves aux biens protégés par la loi, le code pénal ne peut réprimer, dans le domaine de la famille, que les infractions d'une certaine portée. Il est cependant entré, à cet égard, dans une voie toute nouvelle et en partie audacieuse. Rappelons-nous que les codes cantonaux ne protégeaient pas la famille comme telle, du moins pas au même degré. Le code pénal suisse les dépasse largement dans cette direction et marque ainsi un progrès très marqué (cf. F. Comtesse, *Der Schutz der Familie im neuen Strafgesetzbuch*, dans la *Revue pénale suisse*, 1944, p. 118 s.).

L'inceste, l'adultère et la bigamie, déjà réprimés par l'ancien droit cantonal, le sont également par les articles 213 à 215 du code pénal suisse, mais celui-ci crée en outre des incriminations nouvelles: la violation

d'une obligation d'entretien (art. 217), l'abandon d'une femme enceinte (art. 218), la violation du devoir d'élever l'enfant (art. 219) et l'enlèvement de mineur (art. 220). Un coup d'œil jeté sur les dispositions visant ces délits montre que le législateur a voulu protéger non seulement la famille dans le sens étroit du terme, soit la communauté des époux et de leurs enfants, mais encore la « famille incomplète », née de rapports extramatrimoniaux. En créant la notion du délit « abandon d'une femme enceinte », le code pénal impose à l'homme visé par cette disposition un devoir allant au delà des obligations prévues par le code civil et institue ainsi un droit matériel, d'ordre civil (cf. Comtesse, *ibid.*, p. 129 s.).

L'analyse de ces dispositions protectrices de la famille montre que le législateur, tout en jugeant que le droit pénal devait se borner à réprimer les infractions graves, n'a pas craint de se montrer progressiste (cf. en particulier, sur la portée des dispositions protégeant la famille: E. Hafter, *Schweizerisches Strafrecht*, partie spéciale, seconde moitié, p. 426 s.; Comtesse, *ibid.* : *passim*).

C. LE DROIT PUBLIC

L'idée de la protection de la famille trouve ici son expression dans les institutions diverses. On rencontre dans plusieurs domaines du droit public (au sens étroit du terme) des mesures qui exercent, d'une manière directe ou indirecte, une action utile sur la famille créée ou à créer. Il convient donc de considérer ces différents domaines.

I. La législation ouvrière.

Le droit public exerce une action bienfaisante sur la famille par ses règles sur la protection des travailleurs et par celles sur la formation professionnelle. On peut y ajouter les prescriptions sur les allocations familiales. Nous examinerons séparément ces trois ordres de matières, en ajoutant à nos considérations sur l'intervention de l'Etat en faveur des allocations familiales et des caisses de compensation familiales quelques remarques sur l'œuvre accomplie dans ce domaine par l'initiative privée.

1. La protection des travailleurs.

La création et la prospérité des familles subit l'influence directe des dispositions sur le travail des femmes enceintes et des accouchées et l'influence indirecte des dispositions régissant le travail des femmes et des jeunes gens.

La Suisse a, d'une façon générale, été à l'avant-garde du progrès dans le domaine de la protection ouvrière. Aussi les dispositions de sa législation ouvrière qui protègent la famille ont-elles une haute signification historique. La loi zurichoise de 1815 sur la protection de l'enfance est, a-t-on dit, « le premier acte de la législation protectrice de l'enfance en Europe »

(Gysin, Arbeitsrecht, p. 92). La loi glaronnaise de 1864 sur la protection des travailleurs — en particulier des accouchées — est considérée comme un modèle du genre. La première loi fédérale sur les fabriques, qui, chose remarquable, date de 1877, contenait déjà des dispositions sur le travail des enfants, sur le travail des jeunes gens en général et sur celui des femmes enceintes et des accouchées en particulier. En 1905, une révision partielle de cette loi introduisit notamment, en faveur des ménages ouvriers, la fermeture anticipée (à 17 heures) des fabriques le samedi et la veille des jours fériés. Lorsqu'on passe en revue le droit en vigueur, il convient de distinguer la législation fédérale et la législation cantonale.

a. La législation fédérale.

On a dit, avec raison, que la Confédération pratique, par sa législation ouvrière, une manière de « protection passive de la famille », qui apparaît dans le fait qu'elle renonce à intervenir dans les industries strictement domestiques, qui n'occupent pas de personnes étrangères à la famille. « Les pouvoirs publics ne doivent pas s'immiscer dans des entreprises nettement patriarcales. La famille, qui, par sa fonction naturelle, forme aussi une communauté de travail, a été mise à l'abri des immixtions de l'autorité, dans l'idée que le sentiment de la famille qui doit animer le détenteur de l'autorité domestique constitue déjà une garantie contre l'exploitation des membres de la famille travaillant sous sa direction. Ce n'est donc pas non plus sans raison que la constitution fédérale a excepté jusqu'ici de la législation sur la protection ouvrière l'agriculture, où l'exploitation familiale s'est le mieux conservée, qualitativement et quantitativement » (G. Willi, Leistungen des Bundes für die Familie, dans « Fürsorge und Versicherung für Alter und Familie », 17^e cours de droit administratif à l'école de hautes études commerciales de St-Gall, p. 48).

La Confédération assure cependant la protection active de la famille. On trouve des dispositions à ce sujet dans les lois que voici :

aa. Loi sur les fabriques de 1914. — Différents articles ayant trait à la famille sont contenus dans les 3^e et 4^e parties de la loi intitulés le « travail des femmes » et le « travail des jeunes gens », qui contiennent un ensemble de dispositions tendant à protéger indirectement la famille. Nous relèverons ce qui en est dit dans deux de ces articles.

a. L'article 68 statue que les ouvrières chargées des soins d'un ménage ne peuvent être occupées à des travaux accessoires qui prolongeraient la journée normale. Elles ont le droit de quitter l'ouvrage une demi-heure avant le repos de midi, si celui-ci est inférieur à une heure et demie. Sur leur demande, le fabricant devra les autoriser à chômer le samedi après-midi. Il convient de confronter ces dispositions avec les articles 180, lettre b, et 184 de l'ordonnance d'exécution de 1919. Il ressort de ces prescriptions que c'est non pas l'état civil qui est déterminant, mais uniquement la situation

de l'ouvrière à la maison, si bien qu'une célibataire chargée des soins du ménage de ses parents peut les invoquer.

β. *L'article 69* contient des prescriptions particulières sur les femmes en couches et sur les femmes enceintes.

Les femmes en couches sont exclues du travail dans les fabriques pendant les six semaines qui suivent l'accouchement; sur leur demande, cette période doit être portée à huit semaines. Elles ne peuvent être congédiées pendant cette période, ni pour un terme tombant dans cette période.

Les femmes enceintes peuvent, sur simple avis, quitter momentanément leur poste de travail ou ne pas se présenter au travail. Elles ne peuvent être congédiées pour ce fait. (Cf. à ce sujet les art. 185 et 186 de l'ordonnance d'exécution.)

Ces prescriptions sont applicables à toutes les personnes du sexe féminin, même non mariées.

La loi sur les fabriques tend à favoriser la vie de famille non seulement en instituant des dispositions sur le travail des femmes et des jeunes gens, mais encore en prescrivant (art. 45) qu'il est interdit d'é luder les prescriptions relatives aux heures de travail en donnant aux ouvriers de l'ouvrage à domicile et que les ouvriers n'ont pas le droit de travailler dans la fabrique, même volontairement, en dehors de la journée autorisée par la loi.

bb. *Loi fédérale de 1922 sur l'emploi des femmes et des jeunes gens dans les arts et métiers.* — Cette loi qui s'inspire, elle aussi, du principe de la protection passive de la famille, ne s'applique pas aux exploitations strictement familiales ni aux exploitations agricoles. Dans l'ordre des mesures de protection active, signalons les dispositions sur l'âge minimum des enfants admis au travail professionnel dans les entreprises soumises à la loi (art. 2) et sur l'interdiction du travail de nuit des femmes et des jeunes gens (art. 3). Les articles 4 à 6 de cette loi prévoient certaines exceptions.

cc. *Loi fédérale de 1938 sur l'âge minimum des travailleurs.* — Elle contient également à propos d'un autre champ d'activité des règles sur l'âge minimum d'admission des jeunes gens.

dd. *Loi fédérale de 1931 sur le repos hebdomadaire.* — Cette loi ne régit pas non plus l'agriculture ni les services domestiques. Elle ne protège que le travail hors de la famille, mais elle sert indirectement à la vie de famille en prescrivant un repos hebdomadaire d'au moins 24 heures consécutives (art. 5) auquel le travailleur ne peut renoncer et qui ne peut être compensé, en règle générale, par une prestation en argent (art. 14). Pendant le repos, il est interdit au travailleur d'exécuter pour des tiers un travail rentrant dans sa profession (art. 13). Le repos doit comprendre le dimanche, ce qui est d'une importance capitale pour la vie de famille. Ici également, il a fallu prévoir, pour des raisons pratiques, certaines exceptions (art. 6 et 7).

ce. Loi fédérale de 1940 sur le travail à domicile. — L'article 7 a une signification particulière pour la protection de la famille: il interdit de donner et de recevoir du travail à domicile le dimanche et les jours fériés, ainsi que les autres jours entre 20 et 6 heures. L'employeur doit en outre fixer les délais de livraison de manière que l'ouvrier n'ait pas à travailler entre 22 et 6 heures, ni le dimanche. Une disposition spéciale tend à protéger les jeunes gens.

b. La législation cantonale.

Les cantons peuvent pour deux raisons arrêter des prescriptions sur la protection ouvrière en concours avec la Confédération. La première raison, c'est que les lois fédérales les chargent en général de l'*application*, ce qui emporte le droit d'édicter des ordonnances d'exécution; la seconde raison, c'est que la législation fédérale laisse souvent aux cantons la compétence d'édicter des dispositions outrepassant le droit fédéral, plus rigoureuses que le droit fédéral (cf. Gysin, *ibid.*, p. 100 s.).

2. La formation professionnelle.

La formation professionnelle a sa place tout indiquée dans le droit public relatif au travail (Gysin). Toute mesure prise par l'Etat pour développer la formation professionnelle sert à la protection indirecte de la famille. Pour nombre de pères et de mères, le devoir de donner une formation professionnelle suffisante et appropriée à leurs enfants — garçons ou filles — constitue une lourde charge tant d'ordre moral que matériel. Plus les jeunes époux éprouveront d'appréhension de ce côté-là, plus ils hésiteront à mettre au monde des enfants; plus l'Etat viendra à leur aide, plus ils seront disposés à élever des enfants, pour le plus grand bien de la vie de famille. Vues sous cet angle, toutes les mesures en faveur de la formation professionnelle assurent ainsi une protection indirecte de la famille. Aussi convient-il d'attribuer une importance particulière à la *loi fédérale de 1930 sur la formation professionnelle*, qui s'applique à l'ensemble de la vie économique, à l'exception de l'agriculture et de certaines professions. Elle soulage la famille de deux manières:

Premièrement, elle règle avec précision les phases de la formation et les examens professionnels, dispensant ainsi les parents du soin de se préoccuper de la manière dont leurs enfants devront acquérir les connaissances nécessaires. Secondement, elle prévoit des prestations financières de la Confédération, qui profitent aux parents peu aisés, d'une façon indirecte, sous la forme de subsides aux écoles et cours et, d'une manière directe, sous celle de bourses. La Confédération a dépensé à ce titre 7 500 000 francs en 1942; pour l'année 1944, le crédit nécessaire a été porté à 9 millions de francs. Les cantons et les communes complètent ces prestations par des subventions substantielles (cf. à ce sujet Gysin, *ibid.*, p. 121 s.).

3. Les allocations familiales.

La protection immédiate de la famille consiste aussi dans l'octroi d'allocations familiales aux salariés, ce qui a conduit à la création de *caisses de compensation familiales*. Ces caisses reposent sur l'idée que l'obligation faite à l'employeur de verser directement des allocations aux pères de famille constituerait un danger pour ceux qui ont la charge d'une famille nombreuse, l'employeur étant ainsi poussé à engager de préférence des ouvriers célibataires ou mariés sans enfants.

Le versement d'allocations familiales par l'entremise des caisses familiales de compensation occupe une place de premier plan parmi les mesures recommandées aujourd'hui pour la protection de la famille. Aussi convient-il de vouer une attention particulière aux caisses qui existent déjà dans notre pays.

Nous montrerons d'abord où et comment des allocations familiales sont versées (a) pour passer ensuite en revue les caisses de compensation en activité (b).

a. Le versement des allocations familiales.

Il existe actuellement en Suisse trois espèces d'allocations familiales: les allocations versées au personnel des administrations publiques, les allocations versées par les pouvoirs publics aux personnes dans la gêne, les allocations versées au personnel des entreprises privées.

aa. Les allocations versées au personnel des administrations publiques.

Confédération. — La Confédération verse depuis 1916 des allocations pour enfants aux fonctionnaires, employés et ouvriers de l'administration générale et des chemins de fer fédéraux. Elles étaient fixées primitivement à 18 fr. 75 par année pour chaque enfant de 16 ans au plus, en tant que le traitement s'élevait à 4000 francs au maximum. Elles furent ensuite portées à 180 francs avec une limite de traitement de 6701 francs, pour être ramenées en 1922 à 150 francs. La loi du 30 juin 1927 sur le statut des fonctionnaires fédéraux dispose que l'allocation sera de 130 francs annuellement pour tout enfant de moins de 18 ans, sans profession rémunérée, quels que soient les appointements du père. En 1937, la Confédération versa 7,3 millions de francs d'allocations pour 58 400 enfants en chiffre rond.

En vertu de l'arrêté du Conseil fédéral du 30 mai 1941 réglant provisoirement les conditions de rétribution et d'assurance du personnel fédéral, tout fonctionnaire du sexe masculin et tout employé ou ouvrier du sexe masculin dont l'engagement paraît devoir être durable ont droit lors de leur premier mariage à une allocation de mariage non renouvelable de 400 francs. Un arrêté du Conseil fédéral du 12 janvier 1943 a apporté quelques modifications aux conditions de ce versement.

Les allocations de renchérissement du personnel fédéral sont également différenciées selon les conditions de famille. L'arrêté du Conseil fédéral du

29 décembre 1943, par exemple, qui règle leur octroi pour l'année 1944, prévoit une allocation principale et un supplément pour enfants.

Cantons. — Divers cantons accordent des allocations familiales à leur personnel.

Le *canton de Lucerne* verse depuis 1927 des allocations de famille et pour enfants au personnel de l'Etat. Actuellement, l'allocation de famille annuelle est de 120 francs jusqu'à un traitement de 5000 francs et de 100 francs pour un traitement supérieur. Le canton paie, pour chaque enfant au-dessous de 18 ans, 120 francs pour les trois premiers et 150 francs pour les suivants.

Le *canton de Fribourg* octroie depuis 1916 des allocations familiales à son personnel; elles ont été adaptées plusieurs fois au coût de la vie.

Le *canton de Soleure* a créé, par une loi du 23 novembre 1941, une « caisse de compensation familiale du personnel de l'Etat ». C'est, en Suisse, la première caisse de compensation fondée par les pouvoirs publics. Y sont affiliés les fonctionnaires, employés et ouvriers du canton. Les prestations de la caisse consistent en allocations pour enfants, en subsides payables à la naissance et en allocations pour mariage. Il a été versé en 1942 72 394 fr. 50 d'allocations pour enfants attribuées à 915 enfants et 6200 francs de subsides payables à la naissance.

Les fonctionnaires et employés d'*Appenzell Rh.-Ext.* qui ont au moins trois enfants au-dessous de 18 ans ont droit à une allocation annuelle de 50 francs pour le troisième enfant et les suivants, avec un maximum de 300 francs.

Le *canton d'Appenzell Rh.-Int.* alloue depuis 1926 au personnel de l'Etat qui voue tout son temps à ses fonctions une somme annuelle de 16 francs par enfant de moins de 16 ans.

Dans le *canton de St-Gall*, les fonctionnaires et employés publics ont droit, pour le quatrième enfant et chaque enfant en plus, dont ils pourvoient à l'entretien complet, à une allocation annuelle de 100 francs.

Le *canton de Vaud* a créé, en vertu d'une loi du 26 mai 1943, une caisse générale d'allocations familiales en faveur des employés, ouvriers et fonctionnaires. L'administration cantonale et les administrations communales sont affiliées d'office à cette caisse, qui sert en même temps de caisse générale de compensation pour tous les employeurs tenus, en vertu de cette loi, de verser des allocations familiales à leur personnel, mais qui ne veulent pas s'affilier à une caisse de compensation existante ou à créer. A l'encontre de ce qui se passe dans le canton de Soleure, les salariés ne sont pas astreints à des contributions; celles-ci sont payées uniquement par les administrations affiliées à raison de 3 pour cent du salaire au maximum. Il est loisible aux administrations de créer leurs propres caisses de compensation. Les prestations prescrites consistent en allocations mensuelles de 10 francs par enfant, à partir de la naissance du deuxième enfant.

Le subside est élevé de 25 francs pour chaque enfant en plus. Les vieillards qui ne gagnent rien sont assimilés aux enfants.

cc. *Les allocations familiales versées par les entreprises privées.* — Les allocations familiales dans les entreprises privées furent introduites en Suisse pendant la dernière guerre, sous la forme de suppléments de vie chère. Progressivement réduites ou même supprimées dans l'après-guerre avec la baisse du coût de la vie, elles n'ont été maintenues que dans quelques industries de la Suisse occidentale. En 1937, on comptait 40 entreprises, ainsi qu'une corporation comprenant 33 exploitations qui accordaient des allocations familiales. Il faut y ajouter quelques institutions ecclésiastiques ou d'utilité publique. Les entreprises en question appartenaient pour la plupart à l'industrie des machines et métaux, à l'industrie chimique, l'horlogerie, la papeterie et aux entreprises de transport privées. Les cantons de Fribourg, Vaud et Genève en formaient le contingent principal. En 1937, le nombre des salariés occupés par ces entreprises était en chiffre rond de 17 000, celui des familles intéressées de 6000 et celui des enfants de 13 000. Le total des crédits versés est évalué à 1,1 million de francs en chiffre rond. Il y avait en outre 8 caisses de compensation, embrassant environ 70 entreprises avec 1100 employés ou ouvriers et comprenant un millier de familles bénéficiaires; ces caisses ont versé en 1937 pour environ 80 000 francs d'allocations (cf. W. Rickenbach, « Familienschutz » dans le *Handbuch der Schweizerischen Volkswirtschaft*, Berne, 1939).

L'accroissement rapide du coût de l'existence consécutif au déchaînement de la guerre actuelle aggrava toujours plus la situation des familles nombreuses. Une adaptation complète des salaires au coût surélevé de la vie ne pouvait être supportée par l'économie privée. Des raisons relevant de l'économie générale s'y opposaient d'ailleurs. Conformément aux directives établies par la commission consultative pour les questions de salaires, le renchérissement fut largement compensé par des suppléments de vie chère; la commission recommandait un échelonnement des suppléments d'après les charges de famille (cf. la *Vie économique*, 1942, fascicules 5—12; 1943, fascicules 3—8). Un grand nombre d'employeurs tinrent compte des besoins familiaux en octroyant des suppléments de vie chère. Cette solution ne peut cependant être envisagée que comme un palliatif, le patron pouvant être tenté de réduire autant que possible cette charge supplémentaire, ce qui serait de nature à aggraver la situation des pères de famille sur le marché du travail.

C'est en bonne partie pour cette raison qu'une série d'associations patronales créèrent, de surcroît, des *caisses de compensation pour allocations familiales*. A la fin de 1943, il existait en Suisse (sans le canton de Vaud) 41 caisses de compensation pour allocations familiales de caractère privé. Sur ce nombre, 11 caisses étendaient leur activité à l'ensemble de la Suisse;

les 30 autres se répartissaient ainsi qu'il suit: Fribourg 3 caisses; Bâle-Campagne 1 caisse; Valais 3 caisses; Neuchâtel 3 caisses; Genève 21 caisses.

Le total des allocations versées en 1943 par les caisses privées (en dehors du canton de Vaud) peut être estimé à 4 ou 5 millions de francs. Celui des allocations à verser dans le canton de Vaud se chiffre à 5 millions de francs (cf. le rapport explicatif p. 19).

Diverses maisons versent *directement* des allocations familiales à leurs employés et ouvriers, sans recourir à des caisses de compensation. Ainsi les représentants des établissements de crédit et des associations bancaires des places de Bâle, de Berne, de Lucerne et de St-Gall s'engagent, par une « déclaration » du 25 novembre 1941, envers l'association suisse des employés de banque et le personnel des associations bancaires précitées à inviter ces établissements à accorder à leur personnel des suppléments de vie chère et des allocations pour enfants. Les allocations pour enfants recommandées par cette déclaration s'élevaient, pour tout le personnel, sans égard au traitement, à 200 francs par année pour le premier enfant au-dessous de 18 ans et à 100 francs pour tout enfant en plus.

A l'étranger, le développement du système des allocations a conduit dans la plupart des cas à renoncer au caractère facultatif pour recourir à l'obligation. Les raisons qui ont amené cette évolution sont très diverses. L'obligation a été fréquemment introduite dans l'intérêt des employeurs, de façon que ceux qui octroyaient ces allocations ne soient pas mis en moins bonne posture que ceux qui ne voulaient pas en assumer la charge, ce qui aurait nui au système. L'obligation crée aussi pour les salariés un droit véritable aux allocations et à leur versement en cas d'interruption temporaire du travail.

Un premier pas dans le sens de l'obligation a consisté, par exemple en France et en Belgique, dans l'institution de l'obligation pour les entrepreneurs de travaux publics. En Suisse, les cantons de Fribourg et du Valais sont entrés dans cette voie. Modifiant l'ordonnance du 2 mars 1934, un arrêté du Conseil d'Etat du Valais a déclaré obligatoire l'affiliation à une caisse de compensation pour allocations familiales pour tous les entrepreneurs auxquels l'Etat confie des travaux publics. Un arrêté du 2 mars 1941 a étendu cette obligation à tous les entrepreneurs de travaux subventionnés, même si ces travaux ne sont pas exécutés pour le compte du canton. Enfin, un arrêté du 26 août 1941 décrète pour tous ceux qui entreprennent des travaux subventionnés par l'Etat l'obligation d'adhérer à un contrat collectif de travail prévoyant l'affiliation à une caisse de compensation pour allocations familiales.

Dans le canton de Fribourg, le Conseil d'Etat avait pris en 1929 un arrêté disposant que des travaux publics ne seraient confiés qu'à des entrepreneurs signataires de la convention générale de travail conclue par les entrepreneurs de la ville de Fribourg et la corporation ouvrière, convention

qui stipule pour l'industrie du bâtiment la création d'une caisse de compensation pour allocations familiales. Des arrêtés du 7 juillet et du 2 octobre 1942 ont conféré un caractère obligatoire à la convention collective du travail du 2 mars 1942, ce qui a eu pour effet d'étendre le champ d'activité de cette caisse.

L'affiliation obligatoire de *tous* les employeurs a été introduite dans le canton de Vaud par la loi du 26 mai 1943 et dans le canton de Genève par la loi du 12 février 1944.

La loi du canton de *Vaud* prévoit l'affiliation obligatoire de toutes les personnes et sociétés occupant d'une façon durable des employés et ouvriers à la caisse générale de compensation pour allocations familiales. Sur demande, sont dispensés de faire partie de la caisse générale les employeurs affiliés à une caisse de compensation privée, professionnelle ou interprofessionnelle, lorsque les prestations de ces caisses sont au moins aussi élevées que celles de la caisse générale. Les entreprises du commerce et de l'industrie occupant au moins 100 salariés sont assimilées aux caisses de compensation particulières. Les caisses privées sont d'ailleurs entièrement libres de choisir le système d'allocations; leur seule obligation réside dans le versement de subsides correspondant à ceux de la caisse générale.

La loi *genevoise* du 12 février 1944 oblige tous les employeurs à s'affilier à une caisse de compensation pour allocations familiales. Sont exceptés les services de l'administration fédérale et les organismes internationaux ayant leur siège à Genève et bénéficiant de l'exterritorialité diplomatique; puis, d'autre part, les employeurs de service de maison du sexe féminin.

Les employeurs peuvent s'affilier soit à l'une des caisses professionnelles ou interprofessionnelles *existantes*, soit à une caisse professionnelle créée *après la promulgation de la loi* ou enfin à la caisse de compensation *cantonale*.

Les caisses existantes de compensation, professionnelles et interprofessionnelles, continuent de fonctionner sans changement; elles ont uniquement à adapter leurs prestations aux taux minimums prescrits par la loi et à donner une garantie de leur bon fonctionnement.

Les caisses professionnelles fondées après la promulgation de la loi et qui ne comprennent pas au moins les deux tiers des employeurs et la moitié des salariés ne peuvent fonctionner comme caisses de compensation que si 20 employeurs au moins leur sont affiliés et qu'elles offrent toutes garanties d'une marche normale des affaires. Des exceptions sont prévues pour des cas particuliers.

Les employeurs n'appartenant à aucune de ces caisses sont inscrits d'office à la caisse *cantonale*, adjointe pour les allocations familiales à la caisse de compensation cantonale des militaires.

Dans le domaine fédéral, on assiste également à des efforts en vue d'encourager la création de caisses de compensation familiales à caractère

privé. Nous pensons particulièrement à l'ordonnance n^o. 40 du département de l'économie publique du 9 octobre 1943 concernant le régime des allocations pour perte de salaire (gestion de caisses d'allocations familiales par les caisses de compensation en matière d'allocations pour perte de salaire). Cette ordonnance prescrit que les associations professionnelles qui ont créé une caisse de compensation en matière d'allocations pour perte de salaire peuvent, conformément aux dispositions de l'ordonnance, lui remettre la gestion des caisses d'allocations familiales instituées par elle. La même faculté appartient aux cantons.

La faculté de rendre obligatoire l'affiliation des employeurs non organisés à la caisse de compensation pour allocations familiales créée par une association professionnelle a été prévue par l'arrêté fédéral du 1^{er} octobre 1941 permettant de donner force obligatoire générale aux contrats collectifs de travail. Il a été fait usage de cette faculté, nous l'avons dit, par certaines associations professionnelles sur le territoire de deux cantons. Des arrangements à ce sujet ont aussi été déclarés obligatoires pour l'industrie des électriciens et installateurs, les procédures pour l'affiliation obligatoire aux caisses de compensation familiales sont ouvertes pour d'autres branches professionnelles.

b. Les caisses de compensation en particulier.

aa. Forme juridique et gestion. — Les caisses de compensation à caractère privé sont le plus souvent créées sous la forme d'une *association* au sens des articles 60 et suivants du code civil; l'initiative en est prise par des employeurs ou des associations patronales. Aussi la plupart des caisses de compensation ne prévoient-elles aucune participation des salariés à leur gestion. Il faut faire une exception pour les caisses créées en vertu de *contrats collectifs de travail*, comme, par exemple, la caisse d'allocations familiales de l'industrie du bâtiment de Fribourg. Les statuts de cette caisse prévoient comme organes: l'assemblée des délégués, le conseil d'administration et la commission de revision des comptes. L'assemblée des délégués comprend cinq représentants de l'association des entrepreneurs fribourgeois, trois de l'association ouvrière de la corporation de l'industrie du bâtiment, et les membres du conseil d'administration. Le conseil d'administration et la commission de revision des comptes comprennent chacun un représentant des salariés.

La caisse de compensation familiale du personnel de l'Etat soleurois est une institution de droit public, financièrement autonome. Ses organes sont: le département des finances, la commission du personnel, le service de caisse et les contrôleurs. Le département des finances prépare les affaires, les soumet pour avis à la commission du personnel et prend ensuite ses décisions.

La caisse générale d'allocations familiales du canton de Vaud, également une institution de droit public, possède un organisme autonome; elle est dotée de son administration et de moyens d'existence propres. Le gouvernement cantonal désigne, pour quatre ans, un conseil d'administration de 5 à 7 membres avec deux suppléants; les administrateurs doivent être choisis de préférence parmi les représentants d'employeurs et de salariés. Le conseil d'administration donne au gouvernement des avis sur le montant des allocations, l'emploi du fonds de réserve et, s'il est nécessaire, sur la réduction des allocations. Il nomme et révoque le directeur de la caisse, engage le personnel et fixe les appointements. Le directeur administre la caisse d'après les instructions et sous la surveillance du conseil d'administration, dont il applique les décisions.

La loi genevoise du 12 février 1944 ordonne la création d'une caisse cantonale de compensation pour allocations familiales à titre de branche de la caisse de compensation cantonale pour militaires; la surveillance de la caisse s'effectue par les organes de cette dernière, section compensation de salaire. D'autre part, les caisses de compensation professionnelles privées, créées sur le terrain cantonal et qui embrassent au moins les deux tiers des employeurs et la moitié des salariés d'une profession ou branche de profession, peuvent réclamer d'être mises au bénéfice de la personnalité juridique de droit public. Le Conseil d'Etat du canton pose les conditions pour l'octroi ou le retrait de cette qualité; la gestion *paritaire* de la caisse, prévue par ses statuts, est une condition préliminaire de cet octroi.

bb. Cotisations. — La couverture des frais occasionnés aux caisses par le service d'allocations familiales est assurée par des cotisations des employeurs affiliés. Deux caisses seulement sont aussi alimentées par des apports des salariés. Dans la plupart des caisses, les cotisations sont fixées au prorata du total brut des salaires; elles vont de 1,5 à 5 pour cent. Dans les caisses privées, la charge moyenne des employeurs est d'environ 2,5 pour cent.

Quelques caisses perçoivent des cotisations fixées selon l'effectif du personnel, l'employeur versant une cotisation de tant par salarié et par heure.

Les statuts de diverses caisses fixent une cotisation maximum; lorsque le total des frais dépasse le pourcent de la somme des salaires bruts, une réduction du taux des allocations est prévue.

Les ressources de la caisse d'allocations familiales du personnel de l'Etat soleurois proviennent, à parts égales, des contributions de l'employeur (Etat) et du personnel. Le taux des cotisations est fixé chaque année par le Grand conseil à l'occasion du budget. Il est aujourd'hui de 1 pour cent du total des traitements. Les contributions du personnel sont déduites chaque mois du traitement versé.

Les membres de la caisse générale d'allocations du canton de Vaud doivent verser à la caisse les cotisations mensuelles suivantes :

- a. Une contribution de 2,5 pour cent au maximum du total des salaires;
- b. Une contribution aux frais d'administration de la caisse;
- c. Une contribution destinée à constituer un fonds de réserve.

Les cotisations prévues sous *b* et *c* ne doivent pas dépasser ensemble $\frac{1}{2}$ pour cent du total des appointements versés par les employeurs affiliés; la charge totale est ainsi de 3 pour cent.

cc. Espèces et taux des allocations. — Selon que les allocations sont versées périodiquement ou ne le sont qu'à des occasions déterminées, on peut distinguer, entre les versements uniques, les courants. Au nombre des allocations uniques nous trouvons celles qui sont versées à la naissance d'un enfant ou lors du mariage. Leur objet est de compléter le revenu de la famille à un moment où il est fortement mis à contribution et de prévenir un déséquilibre durable du budget familial par l'effet de dépenses uniques. Les allocations servies à l'occasion de la naissance d'enfants sont en outre motivées par des raisons d'ordre démographique.

Les allocations pour mariage ne doivent pas être confondues avec les prêts pour constitution de ménage. La caisse d'allocations familiales du personnel de l'Etat de Soleure est la seule caisse suisse qui serve des allocations de mariage. Celles-ci sont versées, à titre de « subsides pour la conclusion du mariage », aux membres féminins de la caisse, obligés de quitter le service de l'Etat en raison de leur mariage; ces subsides sont de 50 francs après une année d'affiliation à la caisse, de 100 francs après deux ans, de 150 francs après trois ans, de 200 francs après quatre ans, avec un supplément de 40 francs par année en sus. Ces subsides ont pour objet de permettre aux agents de sexe féminin de quitter plus facilement le service de l'Etat.

Les allocations pour enfants, payables à la naissance, sont très répandues dans les caisses de compensation françaises et belges. En Suisse, elles sont également prévues par la caisse de compensation du personnel d'Etat de Soleure. Elles y atteignent 200 francs à la naissance du premier enfant, et 100 francs par enfant en sus. Une caisse de compensation privée du canton de Genève prévoit également ces subsides, qui sont de 250 francs à la naissance du premier enfant, et de 150 francs à celle du deuxième. Là où l'on ne sert pas d'allocations pour le premier et le deuxième enfants, l'on s'efforce de créer une compensation pour les dépenses occasionnées par la naissance d'un enfant.

Les allocations pour enfants représentent la forme la plus importante de subsides courants, versés en vue d'alléger les dépenses créées par les enfants. La plupart des caisses prévoient l'octroi d'allocations pour enfants

aux célibataires auxquels incombe légalement l'entretien d'un enfant. Leur montant varie de 6 à 25 francs par mois. Le chiffre moyen des allocations pour enfants de toutes les caisses est d'environ 12 francs. Les allocations sont déjà versées, en règle générale, à partir du premier enfant, dès le mois de la naissance jusqu'à la 15^e ou 18^e année. La plupart des caisses versent des allocations jusqu'au terme de la 18^e année, lorsque l'enfant est en apprentissage ou suit l'enseignement d'écoles supérieures. La caisse de compensation de l'horlogerie étend même cette limite jusqu'à la 20^e année. Il en est de même de la loi genevoise. La loi vaudoise du 26 mai 1943 fixe à 10 francs le taux minimum des allocations mensuelles, pour chaque enfant, à partir de la naissance du deuxième. La loi genevoise du 12 février 1943 prévoit 15 francs à titre d'allocation mensuelle pour chaque enfant, à partir du premier.

Des allocations peuvent être versées aussi pour d'autres proches dont le chef de famille assume l'entretien, par exemple ses père et mère ou frères et sœurs incapables de travailler. On parlera alors d'allocation familiale.

Une autre forme des allocations courantes est *l'allocation de ménage*, servie, par exemple, en plus des allocations pour enfants par la caisse de compensation de l'industrie graphique et du papier. En bénéficient tous les ouvriers et employés qui sont occupés dans une entreprise affiliée à la caisse et qui ont des charges de famille. Elle n'est pas versée lorsque les deux époux ont une activité rétribuée.

dd. Le cercle des ayants droit comprend en général les ouvriers et employés. La caisse de compensation « verre et céramique », par exemple, le limite en ces termes :

« L'allocation familiale est accordée aux employés et ouvriers des deux sexes qui travaillent dans l'entreprise, soit :

- a. pères de famille, veufs ou divorcés,
- b. mères de famille, veuves ou divorcées,

qui doivent pourvoir à l'entretien d'enfants. Les enfants d'un autre lit et ceux qui ont été adoptés sont assimilés aux propres enfants des bénéficiaires de l'allocation. »

Deux des caisses de compensation dont le champ d'action s'étend à l'ensemble de la Suisse restreignent le service des allocations aux ouvriers. La réglementation *légal*e des différents Etats assimile cependant partout les employés aux ouvriers. La loi vaudoise du 26 mai 1943 institue la même réglementation en prévoyant le versement d'allocations aux employés et ouvriers, et en imposant les mêmes conditions aux caisses de compensation privées. Cette loi étend le champ d'action habituel des caisses privées en obligeant en principe toutes les personnes et sociétés occupant en permanence des employés ou ouvriers à servir des allocations. Cette réglementation embrasse ainsi non seulement les employeurs de l'industrie et

des métiers, mais également le commerce, les banques, les entreprises de transport, l'*agriculture*, la viticulture, les exploitations forestières, les jardiniers et les professions libérales. La loi genevoise du 12 février 1944 met également tous les salariés au bénéfice des allocations.

La caisse de compensation « Musique et Radio », la première en Suisse, prévoit l'affiliation des travailleurs indépendants dans le cercle des affiliés, qu'ils soient employeurs ou travailleurs indépendants sans personnel.

La durée du droit aux allocations est liée en général à l'existence d'un contrat de travail. La plupart des caisses de compensation prévoient le versement des subsides pendant une interruption totale ou partielle du travail due à la maladie, à un accident, au décès ou au chômage du chef de famille, mais pour un temps limité. C'est ainsi que la caisse de compensation de l'industrie suisse des machines et métaux octroie les allocations pendant six mois au maximum par année en cas de maladie ou d'accident, et pendant trois mois en sus en cas d'invalidité permanente ou de mort. Les allocations sont versées sans limite en cas de chômage partiel, et pendant six mois au maximum lorsque le chômage est complet. Elles sont servies aux militaires qui font du service actif ou du service d'instruction.

ee. Nature des prestations. — Les caisses de compensation exécutent leurs engagements en règle générale indépendamment du salaire. Diverses caisses insistent expressément sur cette absence de lien entre les allocations et le salaire et sur le caractère volontaire des allocations. On lit par exemple dans les statuts de la caisse de compensation de l'horlogerie: « Les allocations pour enfants sont des mensualités bénévoles versées par l'employeur en faveur des enfants de ses ouvriers et employés. Elles ne correspondent pas à la rémunération du travail. Elles ne constituent donc pas un salaire. Elles sont incessibles et insaisissables. » Le règlement de la caisse de compensation de l'industrie suisse des machines et métaux insiste sur cette séparation des allocations du salaire; l'article 10 des statuts dispose: « L'allocation ne correspond pas à la rémunération du travail; elle ne constitue donc pas un salaire. Elle fait l'objet d'un compte spécial indépendant de la paie et est versée par l'entreprise pour le compte de la caisse de compensation ». On lit à l'article 4 des statuts de la caisse de compensation interprofessionnelle du canton de Neuchâtel: « L'allocation familiale est un versement bénévole de l'employeur à son personnel. Elle est sans rapport avec la rémunération du travail et fait l'objet d'un compte spécial ».

Au contraire, la « caisse d'allocations familiales de l'industrie valaisanne », à l'article 2 du règlement, fait des allocations une partie intégrante du salaire; l'article 13 des statuts de la « caisse de compensation de la serrurerie et constructions métalliques du canton de Genève » dispose de même: « Les sommes dues par une entreprise à la caisse de compensation constituent une part du salaire ».

Cette manière de voir est confirmée par un arrêt de principe du *Tribunal fédéral des assurances* du 22 septembre 1941, affirmant que les allocations familiales font une partie du salaire et doivent figurer avec celui-ci lors du calcul de la rente d'invalidité d'un ouvrier victime d'un accident. (Arrêts du Tribunal fédéral des assurances, 1941, p. 113 s.).

Caisse de compensation pour allocations familiales (*)

Etat en février 1944.

Nom	Année de fondation	Contributions patronales	Prestations
<i>a. Caisses de compensation exerçant leur activité dans toute la Suisse</i>			
Caisse de compensation pour allocations familiales de l'industrie suisse des machines et métaux, Zurich	1941	fixées annuellement, maximum 2% du total des salaires	8 francs par mois par enfant au-dessous de 17 ans, à partir du 3 ^e
Caisse d'allocations familiales de l'association des brasseries suisses, Bâle	1941	fixées annuellement (1939—1940: 1,5% du total des salaires)	15 francs par mois par enfant au-dessous de 18 ans, à partir du 3 ^e
Caisse de compensation pour allocations familiales de l'industrie horlogère suisse, chambre suisse de l'horlogerie, La Chaux-de-Fonds	1942	fixées annuellement, maximum 1,5% du total des salaires	10 francs par mois par enfant au-dessous de 18 ans, à partir du 3 ^e
Caisse de compensation pour allocations familiales de l'industrie céramique et des verreries suisses (association suisse des fabricants de briques et de tuiles, association de l'industrie céramique suisse, groupement des verreries suisses), Zurich	1942	1,8 % du total des salaires	pour employés 10 francs par mois par enfant au-dessous de 15 ans; pour ouvriers 40 c par jour de travail et enfant au-dessous de 15 ans

(*) Les cantons de *Vaud* et de *Genève* ont respectivement, par les lois du 26 mai 1943 et du 12 février 1944, déclaré obligatoire pour tous les employeurs l'affiliation à une caisse de compensation pour allocations familiales. C'est pourquoi les caisses de compensation de ces cantons ne sont pas énumérées ici.

Nom	Année de fondation	Contributions patronales	Prestations
Caisse de compensation pour allocations familiales des arts graphiques et de l'industrie travaillant le papier en Suisse, Berne	1942	18 francs par mois par ouvrier qualifié ou employé de bureau; 16 francs par manœuvre masculin ou employé de bureau féminin, et 13 francs par manœuvre féminin	8 francs par mois par enfant au-dessous de 17 ans; allocation de ménage de 15 francs par mois (allocation de renchérissement)
Caisse de compensation pour allocations familiales des appareilleurs-ferblantiers, des installateurs-électriciens et des couvreurs, Zurich	1942	4 c par salarié et heure de travail	4 c par heure de travail pour chaque enfant au-dessous de 18 ans (allocation de renchérissement)
Caisse de compensation pour allocations familiales de la société suisse de constructeurs de chauffages centraux, Zurich	1942	2 c par salarié et heure de travail	2 c par heure de travail par enfant de moins de 18 ans
Caisse de compensation pour allocations familiales de la société suisse des maîtres-couvreurs, Zurich	1942	3 c par salarié et heure de travail	3 c par heure de travail et pour chaque enfant de moins de 18 ans (allocation de renchérissement)
Caisse de compensation familiale de l'industrie des installateurs électriques, Zurich	1943	4 c par salarié et heure de travail	4 c par salarié par enfant au-dessous de 18 ans
Caisse de compensation paritaire pour allocations familiales de Securitas SA, société suisse de surveillance, Berne	1943	1% du total des salaires pour patrons et <i>salariés</i>	15 francs par mois pour le 1 ^{er} enfant au-dessous de 18 ans; 10 francs pour chaque autre enfant au-dessous de 18 ans
Caisse de compensation familiale de « Musique et Radio », Winterthour (patrons et salariés)	1943	2% du total des salaires au maximum; 3 francs par mois par patron	10 francs par mois au minimum par enfant au-dessous de 18 ans
Caisse d'allocations familiales des industries du chocolat, de la confiserie et du lait condensé (ICOLAC)	1944	1,8% du total des salaires	10 francs par mois par enfant

Nom	Année de fondation	Contributions patronales	Prestations
<i>b. Caisses de compensation régionales</i>			
<i>Canton de Bâle-Campagne</i>			
Caisse de compensation familiale de l'industrie de Bâle-Campagne (union des industriels de Bâle-Campagne), Liestal	1943	fixées semestriellement; maximum 3% du total des salaires	8 francs par mois par enfant au-dessous de 18 ans
<i>Canton de Fribourg</i>			
Caisse corporative de la corporation horlogère des Franches - Montagnes, Fribourg	1923	fixées année par année	allocations aux enfants de moins de 15 ans (fixées année par année)
Caisse corporative de la corporation de l'industrie du bâtiment, Fribourg	1929	fixées année par année	allocations aux enfants de moins de 15 ans (fixées année par année)
Caisse de compensation pour allocations familiales des industries fribourgeoises, chambre de commerce, Fribourg	1942	fixées année par année, au maximum 3% du total des salaires	allocations aux enfants de moins de 16 ans des employés et ouvriers gagnant moins de 6000 francs par an (fixées année par année)
<i>Canton de Neuchâtel</i>			
Caisse d'allocations familiales de la corporation de l'industrie métallurgique (fédération des corporations de Neuchâtel et du Jura bernois), Neuchâtel	1938	fixées annuellement	15 francs par mois par enfant au-dessous de 15 ans
Caisse interprofessionnelle de compensation pour allocations familiales du canton de Neuchâtel, chambre neuchâtoise du commerce et de l'industrie, Neuchâtel	1941	fixées annuellement	allocations mensuelles à chaque enfant au-dessous de 18 ans (montant fixé chaque année)
Caisse d'allocations familiales de la corporation neuchâtoise des scieries (fédération des corporations de Neuchâtel et du Jura bernois), Neuchâtel	1942	fixées annuellement	15 francs par mois à chaque enfant au-dessous de 15 ans, jusqu'au 4 ^e

Nom	Année de fondation	Contributions patronales	Prestations
<i>Canton du Valais</i>			
Caisse interprofessionnelle valaisanne d'allocations familiales, Sion	1941	fixées annuellement, actuellement 5% du total des salaires	actuellement 15 francs par mois pour chaque enfant au-dessous de 15 ans
Caisse d'allocations familiales de l'industrie valaisanne, Pro familia, chambre valaisanne de commerce, Sion	1942	fixées annuellement, actuellement 3% du total des salaires	allocation de ménage de 1 franc par semaine; allocation hebdomadaire de 2 francs par enfant au-dessous de 15 ans

II. Le droit fiscal.

Le droit fiscal offre au législateur diverses possibilités de protéger directement la famille par des *dégrèvements*. Il a été fait chez nous un large emploi de ces possibilités. Comme les dispositions sur les impôts directs comptent seules pour une protection directe de la famille, et qu'elles rentrent en principe dans les attributions des *cantons* en vertu du régime institué par la constitution, il appartenait aux législateurs cantonaux de réaliser, dans ce domaine, le principe de la protection de la famille. Nos regards doivent ainsi se porter en premier lieu sur les cantons. Cependant la Confédération, elle aussi, a eu l'occasion d'accorder à la famille des allègements fiscaux, puisque des arrêtés pris en vertu des pouvoirs extraordinaires lui ont conféré des attributions également extraordinaires. Toutes les dispositions du droit fiscal suisse qui visent à protéger la famille sont groupées dans la consultation du D^r O. Friedli, intitulée «*Les dispositions sur la protection de la famille dans les législations fédérales et cantonales en matière d'impôts directs (juin 1943)*». Nous renvoyons à cette consultation pour les détails.

Il ressort de ce tableau que l'idée de la protection de la famille ne s'est implantée réellement en Suisse que vers la fin du XIX^e siècle, mais qu'elle y est réalisée aujourd'hui dans une mesure exceptionnelle. «*Les prescriptions légales tiennent largement compte des intérêts de la famille et sont adaptées aux conceptions et aux nécessités régionales.*»

Ce progrès accompli durant la dernière période est d'autant plus remarquable qu'on ne connaissait pas auparavant, dans le droit fiscal, de faveurs accordées à la famille et que celle-ci y était même désavantagée. La capacité contributive n'était pas encore à la base des charges fiscales; on trouvait au contraire à sa place l'idée de la «*contre-prestation*», qui conduisait à exiger davantage d'une famille nombreuse que d'un ménage sans enfants, puisqu'elle met davantage à contribution les ressources de l'Etat qu'une petite famille. L'application de ce principe portait réellement préjudice aux

familles nombreuses, et c'est pourquoi il faut apprécier d'autant plus l'évolution récente qui se poursuit en faveur de la famille (cf. encore à ce sujet Schneider, *Verbindung von Einkommensteuer und Vermögenssteuer*, dans le *Finanzarchiv* 1912, p. 73; Ludwig Buck, *Zur Beleuchtung der Zusammenhänge zwischen steuerfreiem Existenzminimum, Kinderprivileg, Junggesellensteuer und Haushaltsbesteuerung und Möglichkeiten eines Ausbaues der Gesetzgebung*, dans le *Finanzarchiv* 1917, p. 177 s.; Katschack, *Das Prinzip der direkten « Familienbesteuerung »* in seiner historischen Entwicklung 1924; Baumgartner, *Die neuere Entwicklung des steuerfreien Existenzminimums in der schweizerischen Steuergesetzgebung 1924*; Martha Sprüngli, *Die steuerrechtliche Behandlung der Familie unter besonderer Berücksichtigung der zürcherischen Steuergesetzgebung 1941*; A. Schlumpf, *Die Junggesellen- oder Ledigensteuer in der Schweiz*, dans le *Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung* 1943, p. 425 s.; Ad. Lehmann, *Steuerliche Erleichterungen für Altersfürsorge und Familienlasten*, dans le *Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung* 1943, p. 49 s.).

III. La législation sur les assurances sociales.

Avant que la législation actuelle en matière d'assurances sociales existât, des associations de toutes sortes s'étaient donné pour tâche d'assurer à la famille une protection contre les risques qu'elle court en cas de maladie, d'accident ou de décès de son chef. À côté des associations d'utilité publique proprement dites, c'étaient en premier lieu les sociétés de secours mutuels qui y pourvoyaient.

Il s'agissait ici, surtout, de personnes assurées contre la maladie. Beaucoup d'entre elles étaient également assurées pour une indemnité au décès. La protection accordée à la famille en cas de décès de son soutien était toutefois insuffisante dans la plupart des cas.

Peu satisfaisante était aussi la manière d'indemniser en cas d'accidents couverts par la responsabilité civile. Les difficultés et la longueur de la procédure devaient susciter une législation fédérale. Les efforts faits dans ce sens trouvèrent leur expression dans l'article 34 *bis* de la constitution fédérale, qui dispose :

« La Confédération introduira, par voie législative, l'assurance en cas d'accidents et de maladie, en tenant compte des caisses de secours existantes. Elle peut déclarer la participation à ces assurances obligatoire en général ou pour certaines catégories déterminées de citoyens. »

Le terrain était ainsi préparé pour l'œuvre législative. L'adoption d'une loi exigea encore passablement de temps. Le 20 mai 1900, le peuple rejeta la loi sur l'assurance contre les maladies et les accidents, l'assurance militaire (loi Forrer). Ce ne fut que 12 ans plus tard qu'il donna son assentiment à un texte de loi.

I. L'assurance-maladie.

a. L'assurance-maladie dans le sens étroit du terme.

aa. La législation fédérale. — L'assurance-maladie est réglée par la 1^{re} partie de la loi du 13 juin 1911 sur l'assurance en cas de maladie et d'accidents. La Confédération autorise les cantons à déclarer obligatoire l'assurance en cas de maladie, en général ou pour certaines catégories de personnes, et à créer des caisses publiques. Il est loisible aux cantons de céder cette compétence à leurs communes.

Du point de vue de la protection de la famille, il est de la plus haute importance que les femmes soient assurées; comme la morbidité est plus élevée chez elles que chez les hommes, la loi a dû instituer pour les caisses l'obligation de les recevoir. Cette obligation est prévue par l'article 6. Celui-ci prescrit que les caisses doivent admettre aux mêmes conditions les personnes de l'un et l'autre sexe, sauf s'il s'agit de caisses d'une profession, d'une association professionnelle ou d'une entreprise ne comptant que des personnes du même sexe. L'effet de cette prescription est illustré par ces chiffres: à la fin de 1941, 864 559 femmes étaient assurées, contre 86 599 en 1903, soit dix fois plus.

Une interprétation large de la loi a permis d'élever sensiblement le nombre des enfants assurés. Les caisses furent autorisées à fixer les primes pour enfants à un taux inférieur à celui qui correspondait au risque de maladie. Les familles nombreuses sont particulièrement favorisées par les caisses publiques. Dans les régions de montagne du canton des Grisons, par exemple, certaines caisses ont fixé à 2 francs par enfant la prime annuelle pour les familles de six enfants ou plus. Le nombre des enfants assurés s'est sensiblement accru sous l'empire de la loi. De 1903 à 1941, il est passé de 11 671 à 409 519, se multipliant ainsi plus de 34 fois.

Mentionnons encore l'article 37, qui prévoit des suppléments pour les régions de montagne. La disposition de son 1^{er} alinéa autorise la Confédération à payer aux caisses un subside supplémentaire de 7 francs au maximum par assuré et par année entière. Si l'on considère que, dans les très hautes vallées, une seule visite du médecin coûte 100 francs ou plus, et que les familles y comptent le plus grand nombre d'enfants, on peut mesurer le bienfait que l'assurance-maladie représente pour les communes alpêtres. Depuis l'entrée en vigueur de la loi, les subsides fédéraux se sont sensiblement accrus; ils se sont élevés à 671 506 francs en 1942. De 1914 à 1942, il n'a pas été versé aux caisses moins de 12 215 989 francs.

Une disposition de la loi qui ne s'est pas révélée moins bienfaisante est celle de l'article 37, 2^e alinéa, selon laquelle la Confédération, dans les régions de montagne, alloue aux cantons, pour eux-mêmes ou pour leurs communes, des subsides à des institutions qui visent à diminuer les frais de traitement des malades ou des accouchées. Cela permet aux cantons

ou aux communes d'engager des médecins et des sages-femmes touchant une indemnité annuelle, d'où baisse du coût des soins. Les prestations de la Confédération ont atteint 210 527 francs en 1942. Elles se montent à 4 422 559 francs depuis l'entrée en vigueur de la loi.

bb. La législation des cantons. — Ne pouvant entrer dans les détails, nous nous bornons à un coup d'œil général.

L'assurance-maladie obligatoire a été introduite dans les cantons de Fribourg, Bâle-Ville, Appenzell Rh.-Ext., St-Gall, Thurgovie, Genève et Vaud. Les cantons de Zoug et d'Appenzell Rh.-Int. ont édicté des lois instituant l'assurance obligatoire; l'assurance n'y a cependant pas encore été introduite.

Tandis que les cantons de la Suisse allemande déclarent en général l'assurance obligatoire pour les adultes et les enfants, ceux de la Suisse romande se bornent à décréter l'obligation pour les enfants ou les écoliers.

Un encouragement de l'assurance-maladie par le moyen de subsides cantonaux aux caisses est prévu par la loi dans les cantons de Zurich, Lucerne, Uri, Schwyz, Glaris, Fribourg, Soleure (seulement pour les enfants), Bâle-Ville, Schaffhouse, St-Gall (pour les enfants, là où les communes versent une partie des primes pour les enfants assurés obligatoirement), Grisons, Thurgovie, Tessin, Vaud (seulement pour les écoliers), Valais (pour les enfants seulement) et Genève.

Signalons en particulier la loi de *Bâle-Ville* sur l'assurance-maladie. Ce demi-canton paie une partie de la prime pour les nécessiteux et la prime entière pour les indigents.

cc. La législation des communes. — Les cantons de Zurich, Berne, Lucerne, Uri, Schwyz, Soleure, Schaffhouse, Tessin et Valais délèguent aux communes la faculté d'introduire l'assurance-maladie obligatoire. Celui des Grisons a délégué cette faculté aux cercles.

Tout comme l'Etat de Bâle-Ville, la *ville de Zurich* assume le versement des primes des indigents et paie une partie de la prime des nécessiteux.

La *ville de Winterthur* verse des subventions à la caisse publique d'assurance-maladie en s'inspirant nettement du principe de la protection de la famille. Les subsides sont échelonnés d'après le revenu.

dd. L'application de l'assurance-maladie par les caisses. — La loi fédérale se bornant à prévoir les prestations minimums, les caisses jouissent d'une grande latitude dans l'application de l'assurance. Mentionnons que certaines caisses d'entreprise ont particulièrement développé l'*assurance familiale*.

En résumé, nous constatons que l'assurance des soins médicaux et pharmaceutiques, peu répandue avant l'entrée en vigueur de la loi, s'est fortement développée depuis lors. Pour les maladies de longue durée,

il faut qu'elle soit complétée par l'assurance d'une indemnité de chômage, si l'on veut que la famille soit efficacement protégée. Cette branche d'assurance s'est aussi largement développée, au point que l'indemnité de chômage peut couvrir presque la perte de gain.

b. L'assurance des accouchées et l'indemnité d'allaitement.

aa. L'assurance des accouchées.

a. La législation fédérale. L'assurance des femmes en couches est réglée par l'article 14 de la loi sur l'assurance en cas de maladie et d'accidents. Il dispose que les caisses doivent assimiler un accouchement à une maladie assurée. Leurs prestations doivent être continuées à l'accouchée durant au moins six semaines. Cette disposition doit être considérée surtout comme un complément nécessaire à la prescription de la loi fédérale sur les fabriques, qui interdit le travail aux accouchées. Cette interdiction avait en effet des conséquences pécuniaires fâcheuses pour quantité de familles d'ouvriers, conséquences qui avaient amené de nombreuses accouchées à exécuter un autre travail, souvent plus nuisible à la santé que celui de la fabrique.

Pour les nécessiteux, l'accouchement représente une lourde charge pécuniaire, qui peut exercer un effet funeste sur la natalité. La reprise des frais médicaux et pharmaceutiques par les caisses-maladie, dans le cas de naissance à domicile ou dans une clinique, est un bienfait que l'on se plaît à reconnaître. La charge des caisses est en moyenne de 60 francs par accouchement. Les frais sont plus élevés pour les accouchements dans une clinique, notamment lorsqu'ils ne sont pas l'objet d'un tarif forfaitaire et que des opérations sont nécessaires.

Bien que les frais de sage-femme ne rentrent pas dans les prestations des caisses, celles-ci s'en chargent en général, à la condition que le médecin ne soit appelé que sur demande expresse de la sage-femme.

Ces diverses prestations des caisses représentent un grand progrès. Pour les nécessiteux, l'assurance des frais médicaux et pharmaceutiques est souvent insuffisante. Il faut encore une indemnité de chômage. Celle-ci dépasse rarement 2 francs. Les caisses refusent le plus souvent l'admission des femmes dans une classe supérieure, en raison de leur mortalité plus élevée.

Les prestations de l'assurance des accouchées se distinguent de celles de l'assurance-maladie en général en ce qu'elles sont dues même si l'assurée a épuisé son droit aux prestations de l'assurance générale. Cela signifie que les prestations de l'assurance des accouchées sont dues même si un accouchement se produit pendant que le droit aux prestations de l'assurance générale est épuisé.

Bien que l'assurance des accouchées ne s'applique qu'aux femmes assurées contre la maladie, elle a fonctionné (assurance des soins médicaux

et pharmaceutiques) dans 24 247 cas, causant une dépense totale de 1 385 769 francs. A ces cas s'ajoutent les 10 941 cas d'indemnité de chômage pour les accouchées n'ayant droit qu'à cette forme de prestation; ci dépense de 1 782 909 francs. Les versements de la Confédération (20 francs par accouchement) ont atteint 703 760 francs.

β. *La législation des cantons.* L'assurance des accouchées étant réglée par la loi fédérale, les explications données sous I a, bb valent ici aussi. Le service gratuit d'aide aux accouchées remplace ou complète parfois l'assurance.

Des prestations en sus du minimum prévu par la loi fédérale sont prévues sous les formes que voici:

Prise en charge des frais de sage-femme: dans les cantons d'Appenzell (Rh.-Ext. et Int.), Bâle-Ville et St-Gall.

Prise en charge des frais des accouchements à la clinique: dans le canton de Bâle-Ville, la caisse publique assume, en plus des soins médicaux et pharmaceutiques proprement dits, les frais de logement et de subsistance, tant pour la mère que pour l'enfant.

Stage des accouchées: le canton de Bâle-Ville renonce, pour sa caisse publique, à exiger un stage de 9 mois.

Participation aux frais: le canton de Bâle-Ville renonce, pour sa caisse publique, à exiger des accouchées qu'elles participent aux frais, comme il pourrait le faire sur la base de l'arrêté du Conseil fédéral du 22 juillet 1936 concernant la participation obligatoire des assurés aux frais médicaux et pharmaceutiques de l'assurance-maladie.

Les prestations susmentionnées sont allouées directement à l'accouchée. Ajoutons que certains cantons, en vertu de leur loi d'introduction de la loi fédérale, accordent aux caisses des subsides spéciaux pour accouchement.

γ. *La législation des communes.* Les villes de Winterthour et de Zurich prescrivent, en vertu des ordonnances relatives à l'assurance obligatoire, les prestations supplémentaires, indiquées sous lettre β. Ce n'est que dans leurs dispositions sur la participation des assurés aux frais que ces ordonnances ne vont pas aussi loin que les prescriptions de Bâle-Ville.

bb. *L'indemnité d'allaitement.* — Il est de toute importance pour la santé des enfants qu'ils soient allaités par leur mère. Vu ce fait, corroboré par les statistiques, le législateur a prévu l'octroi d'indemnités d'allaitement.

a. *La législation fédérale.* L'article 14, 4^e alinéa, de la loi sur l'assurance en cas de maladie et accidents prescrit que la caisse doit verser à l'accouchée une indemnité d'allaitement d'au moins vingt francs, si elle allaite son enfant encore quatre semaines après l'expiration de la période de secours, qui est de six semaines.

On a enregistré un accroissement notable du nombre des mères allaitant leurs enfants. La proportion en 1942 est de 54, au lieu de 38 pour cent en 1915. Il n'est, à vrai dire, pas possible de déterminer avec sûreté si ce phénomène est dû à la propagande des médecins et des sages-femmes en faveur de l'allaitement par les mères ou aux indemnités fédérales d'allaitement. Celles-ci se sont élevées en 1940 à 376 460 francs.

β. *La législation des cantons.* A titre de complément aux indemnités fédérales d'allaitement, plusieurs cantons accordent des indemnités, soit aux fins de prolonger la période de secours, soit pour les naissances multiples.

Pour une durée d'allaitement de plus de 10 semaines, le canton d'Appenzell Rh.-Ext. verse aux mères assurées obligatoirement une indemnité de 20 francs, par période de 4 semaines supplémentaires, mais jusqu'à six mois au maximum. Les personnes assurées volontairement touchent 15 francs.

Une indemnité d'allaitement supplémentaire est versée aux accouchées qui allaitent durant la période prévue par la loi fédérale par les cantons de Zurich (10 francs), de Fribourg (10 francs) et de Bâle-Ville (50 francs); dans ce dernier canton, elle n'est allouée qu'aux accouchées nécessiteuses.

Une indemnité pour un allaitement de moins de dix semaines, du montant de 50 francs, est accordée par le canton de Bâle-Ville, aux accouchées allaitant leur enfant pendant cinq semaines au moins et appartenant aux milieux peu aisés.

γ. *La législation des communes.* La ville de Zurich accordé aux femmes ayant droit au subside fédéral une allocation supplémentaire de 20 francs; la ville de Coire en accorde une de 10 francs.

La ville de Winterthour verse 10 francs lorsque l'accouchée allaite son enfant pendant trois semaines, sans nourriture supplémentaire; elle y ajoute 10 francs quand l'accouchée allaite durant six semaines de plus.

c. Assurance-tuberculose.

aa. *La législation fédérale.* — L'article 15 de la loi du 13 juin 1928 sur la lutte contre la tuberculose a créé la base d'une assurance contre ce fléau. Une fois constatée l'insuffisance de la durée du secours prévu par les caisses en cas de tuberculose, on éprouva le besoin d'instituer une assurance particulière avec subsides de la Confédération. La condition mise à l'octroi de ces secours est que les caisses prévoient dans leurs statuts, pour le traitement et les soins des tuberculeux, des prestations spéciales, allant au delà de celles qui sont fixées par la loi fédérale.

Pour que le subside puisse être accordé, il faut encore qu'il s'agisse de tuberculeux en traitement dans un sanatorium reconnu par la Confédération (des préventoriiums sont admis pour les enfants). Aux termes de l'ordon-

nance I du 19 janvier 1944 sur l'assurance tuberculose, les subsides fédéraux se montent à la moitié de la contribution journalière des assurances aux frais de cure en sanatorium; mais au maximum à 1 fr. 50 pour les enfants et à 2 francs pour les adultes (art. 32, 1^{er} al.).

Les assureurs sont tenus de servir leurs prestations durant au moins 540 jours, au cours de cinq années consécutives. En vue d'adoucir certaines conséquences trop rigoureuses se produisant surtout dans les cas graves, la plupart des assureurs ont pris l'initiative d'étendre la durée des secours à 720 jours, à répartir dans la période de cinq années.

A fin 1942, 1 453 702 personnes (dont 278 915 enfants) étaient assurées contre la tuberculose. Il fut accordé à 9211 assurés des prestations pour 1 238 688 jours de soins, représentant au total 3 510 660 francs. Les subsides de la Confédération se montèrent à 757 105 francs.

bb. La législation cantonale. — Le canton d'Argovie, en vertu d'un arrêté du Grand conseil du 17 octobre 1938, alloue à la fédération cantonale des caisses-maladie une somme de 25 000 francs qui est répartie entre toutes les caisses affiliées assurant leurs membres contre la tuberculose.

Le canton de Soleure, dans une ordonnance d'exécution de la loi fédérale sur la lutte contre la tuberculose, du 15 avril 1939, à l'article 46, lettre c, a tenu compte de l'assurance-tuberculose. En vertu de ladite ordonnance et dans la mesure permise par les crédits portés au budget, le canton verse des subsides aux caisses-maladie pour l'assurance des enfants contre la tuberculose.

2. L'assurance-accidents.

Cette branche d'assurance fait l'objet de la seconde partie de la loi sur l'assurance en cas de maladie et d'accidents. Elle a été confiée à la caisse nationale suisse d'assurance en cas d'accidents. Comme l'assurance-maladie, l'assurance-accidents a pour but principal de remettre l'assuré en état de travailler. On rend ainsi le plus grand service à la famille dont le soutien a été victime d'un accident et se trouve de ce fait condamné momentanément à l'inactivité.

Les ouvriers occupés dans une entreprise soumise à l'assurance se voient assurés pour les soins médicaux et pharmaceutiques et une indemnité de chômage. L'article 73 prévoit que, dès l'accident, et pour la durée de la maladie qui en résulte, l'assuré a droit aux soins médicaux et pharmaceutiques et autres traitements curatifs, aux appareils dont il a besoin et aux frais de voyages nécessaires. La caisse nationale pourvoit aux soins de garde. En lieu et place de ce système, elle peut ordonner l'envoi du patient dans un établissement hospitalier, en ayant toutefois égard aux vœux de l'assuré ou de sa famille.

L'indemnité de chômage de l'assuré est de 60 pour cent du salaire dont l'assuré se trouve privé par suite de la maladie, y compris les allocations

supplémentaires régulières; le gain n'est compté que jusqu'à concurrence de 21 francs par jour. Si, pour le même accident, des prestations sont versées par d'autres assureurs, l'indemnité de chômage ne peut excéder la différence entre le montant de ces prestations et le total du gain dont l'assuré se trouve privé.

Touchant l'indemnité de séjour, on fait une distinction entre les assurés qui ont des charges de famille et les autres. La caisse nationale peut retenir au maximum les trois quarts de l'indemnité de chômage, ou la moitié si l'assuré a charge de famille (art. 75).

Si l'accident est suivi d'une incapacité de travail présumée permanente, une rente d'invalidité est substituée aux prestations antérieures (art. 76). Pour une incapacité absolue de travail, la rente est fixée à 70 pour cent du gain annuel de l'assuré; si l'infirmité exige des soins de garde et d'autres soins spéciaux, la rente peut être majorée jusqu'à concurrence du gain entier (art. 77). Le gain annuel n'est compté qu'à concurrence de 6000 francs (art. 78).

Si l'assuré succombe à l'accident, la caisse nationale rembourse aux survivants les frais d'obsèques jusqu'à concurrence de 40 francs (art. 83). En outre, des rentes de survivants sont versées.

Les chiffres suivants donnent une idée des prestations de l'assurance: En 1942 il a été versé pour soins médicaux et pharmaceutiques 13 255 945 francs et 22 630 630 francs en indemnités de chômage. Les rentiers ont touché 29 116 557 francs.

3. Assurance-vieillesse et survivants.

Cette assurance est doublement précieuse pour la famille, même lorsqu'elle est introduite isolément. L'octroi d'une rente donne aux vieillards des deux sexes un certain sentiment d'indépendance; ils n'ont pas l'impression d'être, pour la subsistance, à la merci de leurs enfants. Les fils et les filles qui ont fondé eux-mêmes une famille seront plus disposés à accueillir leur père ou leur mère sous leur toit si ceux-ci touchent une rente. Avec la cherté de l'existence, une pension même modique est la bienvenue.

La législation protège encore davantage la famille lorsqu'elle institue non seulement l'assurance-vieillesse, mais encore l'assurance-survivants.

a. La législation fédérale.

L'assurance-vieillesse et survivants est prévue par la constitution. La loi d'application n'existe pas encore. Notons que la loi fédérale rejetée par le peuple en 1931 tenait compte de la famille, son article 14 disposant que les mères de plus de cinq enfants ne sont tenues à aucune cotisation.

b. La législation des cantons.

Jusqu'ici, six cantons ont introduit l'assurance-vieillesse. Cette assurance est volontaire dans les cantons de Vaud, Neuchâtel et Genève et obligatoire dans ceux de Glaris, Bâle-Ville et Appenzell Rh.-Ext.

4. L'assurance-chômage.

a. Le droit fédéral.

Le principe de la protection de la famille est consacré par la loi de 1924 sur l'assurance-chômage, et plus encore par l'arrêté pris par le Conseil fédéral en 1942 en vertu de ses pouvoirs extraordinaires, pour régler l'aide aux chômeurs pendant la crise résultant de la guerre; cet arrêté se substitue temporairement à la loi susmentionnée.

aa. La loi fédérale de 1924 concernant l'allocation de subventions pour l'assurance-chômage. — En vertu de l'article 2, II, lettre *b*, de cette loi, les caisses de chômage qui sollicitent des subventions fédérales sont tenues de payer une indemnité journalière; celle-ci doit être en règle générale d'au moins 10 pour cent de la perte du gain normal plus élevée que celle qui est accordée aux membres ne remplissant pas pareille obligation. Cette indemnité ne peut excéder 60 pour cent du gain normal, et 50 pour cent pour les affiliés ne remplissant pas d'obligation légale d'assistance. L'article 3 prévoit que le « chômage partiel peut participer à l'assurance »; l'indemnité pour la perte de gain se calcule d'après l'article 2, II, lettre *b*. Elle ne doit toutefois pas former avec le gain réalisé plus de 80 pour cent du gain normal pour les assurés remplissant une obligation légale d'assistance et plus de 70 pour cent pour les autres assurés.

L'ordonnance d'exécution de 1937 fixe pour les indemnités un maximum relatif et un maximum absolu. Elle établit ici également une distinction entre les membres n'ayant pas de charges de famille, entre les membres ayant de telles charges à l'égard d'une personne et ceux qui en ont à l'égard de plusieurs personnes. On peut donc parler d'une « prise en considération différenciée des charges de famille » (cf. art. 39 et G. Willi, *ibid.*, p. 51).

bb. L'arrêté du Conseil fédéral de 1942 réglant l'aide aux chômeurs pendant la crise résultant de la guerre. — Cet arrêté a relevé le maximum légal de l'indemnité. En cas de chômage complet, il ne se borne en effet pas à faire une distinction entre les assurés ayant des charges d'entretien ou d'assistance envers une personne et ceux qui ont de telles charges envers deux personnes; il prévoit au contraire un relèvement du maximum pour toute personne envers laquelle l'assuré a des charges d'assistance ou d'entretien. Pour les assurés ayant des charges à l'égard de plus de deux personnes, l'arrêté porte en outre le maximum de l'indemnité à 80 pour cent (au lieu de 60 pour cent) du gain normal. Dans les cas de chômage partiel également,

l'arrêté tient plus largement compte des charges d'entretien et d'assistance (cf. les art. 30, 31 et 33).

Rappelons cependant qu'il s'agit ici non pas du montant des indemnités, mais de leur maximum. Il appartient aux caisses d'assurance chômage de déterminer dans leurs statuts le montant des secours à verser à leurs membres. Les caisses ont donc en principe toute liberté de les maintenir au-dessous des maximums prévus par les articles 30, 31 et 33. Même lorsqu'il s'agit d'assurés ayant des charges d'assistance ou d'entretien, elles peuvent donc appliquer, dans une certaine mesure, des règles moins favorables que les dispositions susmentionnées. En fait, les caisses ont cependant presque toujours fait passer dans leurs statuts les règles de l'arrêté du Conseil fédéral. Grâce à l'arrêté, les charges particulières des assurés — notamment celles de chefs de famille nombreuse — sont donc largement prises en considération (cf. Gysin, *ibid.*, p. 117 s.).

b. La législation des cantons.

Les cantons peuvent aider de deux manières les pères de famille frappés par le chômage :

aa. En allouant des subsides substantiels à l'assurance-chômage; en raison de la situation spéciale faite aux pères de famille par le législateur fédéral, ces subsides profitent aux familles.

bb. En déclarant partiellement obligatoire l'assurance-chômage. C'est ce qu'ont fait les cantons de Zurich et de Soleure et les communes de Berthoud et de Vevey. Les cantons et communes qui prennent cette mesure protègent indirectement la famille en étendant le champ d'application du droit fédéral.

cc. Une troisième forme d'aide consiste dans le fait que certaines caisses municipales ou subventionnées accordent aux assurés des allocations supplémentaires pour le conjoint et les enfants.

IV. Les différentes formes d'aide.

Nos institutions publiques tendent à assurer la prospérité des citoyens non seulement sous la forme des assurances sociales, mais aussi, dans plus d'un domaine, sous la forme de l'aide. Cette aide, sous ses diverses formes, profite à la famille, d'une façon directe ou indirecte. Ici, la Confédération passe à l'arrière-plan; les mesures d'aide sont essentiellement du ressort des cantons et plus particulièrement des communes. A l'œuvre de l'Etat s'ajoute la bienfaisance privée, qui joue un rôle fort considérable et revêt les formes les plus diverses. Quant à la forme et l'ampleur, elle l'emporte sans doute largement sur l'activité des pouvoirs publics. On peut même dire qu'elle provoque l'activité de l'Etat, qui s'acquitte souvent de sa tâche en soutenant de ses deniers les œuvres privées. L'Etat et les particuliers

travaillent ainsi la main dans la main. Il est donc indiqué de soumettre leur activité à un examen commun.

Si l'on considère l'ensemble des mesures d'aide en Suisse sous l'angle de la *famille*, on est conduit à distinguer trois catégories.

Dans la première catégorie, nous trouvons les mesures qui se rapportent directement à la famille, et à elle seule. La seconde catégorie comprend les mesures qui n'ont pas uniquement la famille pour objet, mais qui font une place particulière à la famille. La troisième est constituée par les mesures de caractère général, qui ne tiennent pas particulièrement compte de la famille, mais qui lui profitent indirectement.

I. Les mesures de protection directe.

Il faut entendre par là les mesures qui aident directement à la création et au maintien de la famille. Les œuvres *privées* sont ici au premier plan; mais les cantons et les communes interviennent également dans certains domaines.

Pour les détails, nous renvoyons à la consultation de M^{lle} E. Steiger, intitulée « Assistance et famille ».

Rentrent dans ces mesures :

a. Les conseils matrimoniaux.

On a créé, dans les grands centres, des offices de conseils matrimoniaux qui donnent aux époux des avis utiles ou leur indiquent où ils pourront se renseigner à bonne source. Ces offices ont souvent un caractère confessionnel. Celui de Bâle a été créé par l'Etat.

b. La participation aux frais d'acquisition de trousseaux.

c. L'aide aux mères.

Mentionnons en particulier :

aa. Les conseils aux mères. — Il existe en maintes localités des *offices de conseils aux mères*, qui renseignent en particulier sur l'hygiène des enfants. On en compte près de 300 pour toute la Suisse. Ces consultations sont données soit dans un bureau soit à domicile, lors de visites faites par les assistantes sociales employées par ces offices. Ces institutions bénéficient en maint endroit de l'appui des pouvoirs publics. Diverses communes argoviennes leur viennent en aide; le canton de Soleure leur octroie des subsides; dans le canton de Zurich, qui n'en compte pas moins de 59, elles sont soutenues par l'office cantonal des mineurs. Dans d'autres cantons également, plusieurs communes leur accordent des subventions.

bb. La formation maternelle. — La préparation des mères ne se fait pas uniquement par l'écrit et la parole. Dans diverses villes, comme Bâle,

Berne, Lucerne et St-Gall, il existe des écoles des mères, où l'on enseigne les soins à donner aux enfants.

cc. Les consultations ménagères. — Pour l'éducation ménagère, voir plus bas, sous *Droit scolaire*.

dd. L'aide aux mères par la collaboration aux travaux du ménage. — Diverses institutions particulières d'assistance veillent à ce que du personnel qualifié soit mis à disposition des mères empêchées de faire leur ménage par suite de maladie, d'accouchement ou d'absence d'aide. Mentionnons l'œuvre féminine aux paysannes, organisée par la fondation « Pro Juventute ».

ee. L'œuvre de rétablissement des mères.

d. Les secours aux femmes enceintes.

Les femmes enceintes trouvent aide et conseil dans les hôpitaux publics et les offices des mineurs, ainsi que dans diverses œuvres particulières. Il existe à Zurich et à Genève des offices spéciaux de consultation pour femmes enceintes.

e. L'aide à l'accouchement.

Les pouvoirs publics pratiquent cette forme d'aide dans de nombreuses localités, en réduisant les frais d'accouchement par des subsides aux maternités ou même en prenant à leur charge tous les frais d'accouchement. La gratuité de l'accouchement existe dans nombre de communes des cantons de Zurich, Berne, d'Argovie et de Thurgovie. Elle a également été instituée en 1919 dans tout le canton de Soleure pour les personnes dont le gain s'élève à 3000 francs au maximum.

f. L'aide aux accouchées.

L'Etat, avons-nous vu, vient en aide aux accouchées en instituant une assurance spéciale, comprise dans l'assurance-maladie (droit des assurances sociales); à cette aide s'ajoutent les secours en espèces ou en nature que fournissent de nombreuses associations privées, telles que les sociétés féminines, les sociétés de secours aux malades et les sociétés s'occupant spécialement des accouchées.

g. L'œuvre des nourrissons.

Mentionnons les laiteries pour nourrissons, la remise de layettes, les pouponnières, le patronage. Ces institutions bénéficient de l'aide pécuniaire des cantons et des communes.

h. La puériculture.

Il existe en Suisse près de 90 crèches, où, quotidiennement, les petits enfants de femmes gagnant leur vie sont nourris et soignés contre une taxe modique. Dirigées par des institutions privées, elles sont subventionnées

par les communes et les cantons, et même, dans une mesure modeste, par la Confédération. Dans la plupart des villes, comme aussi à la campagne, les enfants qui n'ont pas encore atteint l'âge de la scolarité fréquentent des jardins d'enfants installés ou soutenus par les autorités (cf. l'étude générale publiée par M^{lle} Marie de Greyerz, *Die Kindergärtnerin in der Schweiz* — dans Guyer, *Erziehungsgedanke und Bildungsgedanke in der Schweiz*, 1936, p. 159 s. —; notamment le tableau p. 163 qui montre dans quels cantons l'Etat et les communes organisent et subventionnent les jardins d'enfants).

Pour l'œuvre des écoliers, voir plus bas sous *Droit scolaire*; pour l'aide à la jeunesse en général, voir sous 3.

i. L'aide aux familles.

Dans diverses communes, notamment dans le canton de Berne, fonctionnent des assistantes sociales, qui s'occupent en premier lieu des ménages négligés et qui s'efforcent de les remettre en ordre par des conseils et une intervention directe.

j. L'aide aux familles incomplètes.

Nous distinguons ici:

aa. L'aide aux veuves et orphelins. — Outre les fondations et fonds privés versant des secours aux veuves nécessiteuses, mentionnons l'aide fédérale aux veuves et orphelins, instituée par l'arrêté du Conseil fédéral du 24 décembre 1941 (cf. plus bas sous *Assistance des vieillards et survivants*, 2. c.), ainsi que les orphelinats cantonaux et municipaux.

bb. L'aide aux enfants illégitimes et à leurs mères.

2. Les mesures d'aide considérées sous l'angle de la famille.

Nous rangeons dans cette catégorie les institutions générales, qui n'ont pas pour objet principal d'aider à la création et au maintien de la *famille*, mais qui font cependant une place particulière à la famille. Mentionnons:

a. L'aide aux militaires.

L'aide aux militaires profite non seulement aux soldats, mais encore à leur famille. Nous distinguons:

aa. L'assurance militaire. — Bien que l'on parle d'« assurance », il s'agit, juridiquement, d'une aide. L'assurance militaire a donc sa place dans ce chapitre.

Le principe de la protection de la famille est déjà inscrit à l'article 18 de la constitution, aux termes duquel les militaires qui, par le fait du service, perdent la vie ou voient leur santé altérée d'une manière permanente ont droit à des secours de la Confédération, pour eux et pour leurs familles,

s'ils sont dans le besoin. L'idée est reprise par l'article 21 de la loi de 1907 sur l'organisation militaire, selon lequel la Confédération assure les militaires contre les conséquences économiques de maladies et d'accidents. La loi de 1901 sur l'assurance des militaires contre la maladie et les accidents et la loi de 1914 sur l'assurance militaire assurent l'application du principe.

α. Il convient de citer les articles 32 et suivants de la loi de 1901, selon lesquels, lorsqu'un militaire meurt des suites d'une maladie ou d'un accident, ses survivants ont droit à une indemnité funéraire et à une pension annuelle. En vertu de l'article 35, la veuve a droit en premier lieu à une pension. Celle-ci s'élève à 40 pour cent du gain annuel du défunt et peut être portée à 65 pour cent si la veuve a des enfants ayant droit à la pension. Les droits des enfants sont réglés par l'article 36. S'il n'y a pas de veuve ou si le droit de la veuve vient à s'éteindre, la pension des orphelins comporte: pour un ou deux enfants, par tête 25 pour cent du gain annuel du défunt, et, s'il y a plus de deux enfants, 65 pour cent en tout et pour tous. Si le défunt n'a laissé ni veuve ni enfant, ses ayants cause sont des autres parents énumérés à l'article 37.

β. La loi de 1914 (art. 39 s.) établit les mêmes règles. Mentionnons l'article 29, aux termes duquel l'indemnité de chômage payée à l'assuré malade ou victime d'un accident est réduite de moitié pendant le traitement à l'hôpital ou le traitement à domicile. Cette réduction ne peut être faite lorsque l'assuré doit entretenir femme, enfants, père ou mère ou frères et sœurs.

Pour ce qui concerne le champ d'application des deux lois sur l'assurance militaire, voir Giacometti, *Das öffentliche Recht der Schweiz*, 2^e édition, p. 627; voir aussi l'arrêté du Conseil fédéral du 20 avril 1943 RO 59, 325.

bb. *Les secours militaires.* — L'article 22 de la loi de 1907 sur l'organisation militaire dispose que les familles qui tombent dans le dénuement par suite du service militaire de leur soutien reçoivent des secours proportionnés à leurs besoins. Ceux-ci sont versés en principe par la commune de domicile. Mais les dépenses des communes sont supportées pour les trois quarts par la Confédération et pour un quart par le canton (art. 24 OM).

L'allocation de ces secours est réglée par une ordonnance du Conseil fédéral de 1931. Son article 3 énumère les personnes qui ont droit à cette aide. L'article 7 règle le montant des secours. Il établit la règle que voici, où le principe de la protection de la famille s'exprime avec force: « Lorsque des militaires mariés ou célibataires, qui sont les principaux soutiens de leur famille, servent comme élèves sous-officiers ou comme sous-officiers dans une école de recrues, le montant des secours peut être majoré de trente pour cent, sans excéder toutefois la contribution fournie avant le service, conformément à l'article 9 » (montant que le militaire versait effectivement

à ses parents avant le service). « Si un homme appelé comme recrue est marié, le montant des secours peut être majoré de vingt pour cent. »

L'article 8 prescrit que, pour la fixation des secours, le gain de la femme du militaire n'entre en ligne de compte que dans la mesure où il dépasse trois francs par jour. « Le surplus est compté en entier dans les familles sans enfants et pour la moitié dans les familles avec enfants ». L'article 9 dispose ce qui suit : « Les secours journaliers alloués à la famille d'un militaire marié ne doivent pas dépasser le gain journalier moyen du militaire, déduction faite des frais de son entretien personnel. Ces frais sont comptés pour deux francs par jour. Cette somme peut être réduite jusqu'à un franc si le gain du militaire est peu élevé et s'il a une *nombreuse famille*. Les militaires célibataires qui vivent dans leur famille sont assimilés en principe aux gens mariés. Mais leurs frais d'entretien sont comptés pour trois francs par jour. Si leur gain est peu élevé et qu'ils soient seuls soutiens d'une nombreuse famille, cette somme peut être réduite jusqu'à deux francs ».

cc. Le régime des allocations pour perte de salaire et de gain. — « Le régime institué par l'arrêté du 20 décembre 1939 sur les allocations pour perte de salaire aux travailleurs en service militaire actif représente un grand progrès dans la réalisation de l'aide à la famille. » « Il s'agit non pas d'une assurance égoïste, mais d'une œuvre d'entraide en faveur des militaires qui, parce qu'ils sont mariés, doivent supporter de plus lourdes charges. Les employeurs, les employés et les citoyens qui entendent accomplir une œuvre commune sous les auspices de l'État se tendent ici la main dans l'esprit de Winkelried, pour que les militaires en service actif soient partiellement déchargés du souci de leur famille » (G. Willi, *Leistungen des Bundes für die Familie, ibid.*, p. 52).

Le régime des allocations pour perte de salaire et de gain a donc été aménagé de façon à tenir compte des charges de famille. Les dispositions qui régissent ces deux sortes d'allocations marquent l'idée de la protection de la famille en déterminant les différentes indemnités (indemnité de ménage, indemnité pour enfants, suppléments), le droit à l'allocation et les montants, en valeur absolue et relative. On est ainsi en présence d'une œuvre de nature générale (les célibataires en bénéficient également), mais qui tient compte de la famille à un point tel qu'il est permis de dire qu'il s'agit là d'une véritable institution pour sa protection.

dd. Le don national. — Pour terminer cette énumération, nous mentionnons encore la grande œuvre privée instituée en faveur des soldats sous le nom de « Don national ». Elle a pour but d'adoucir le sort des militaires dans la gêne et de leurs familles.

b. L'aide aux chômeurs.

L'idée de la protection de la famille trouve son expression dans deux arrêtés du Conseil fédéral.

aa. L'arrêté du Conseil fédéral de 1941 sur l'aide aux chômeurs âgés. — En vertu de cet arrêté, la Confédération verse des subsides aux cantons qui accordent aux chômeurs âgés des secours répondant aux prescriptions fédérales. Le droit fédéral prescrit que le bénéficiaire doit être « indigent ». Les articles 8 et 9 définissent l'indigence. L'article 8 est rédigé comme suit: « Est considéré comme indigent, au sens du présent arrêté, quiconque ne peut subvenir par ses propres moyens à son entretien personnel, non plus qu'à celui des personnes qui font ménage commun avec lui et dont il est le soutien légal ».

L'article 9 de l'ordonnance I prise par le département de l'économie publique, le 20 mai 1943, en application de l'arrêté prévoit ce qui suit: Lorsqu'il est prouvé qu'un chômeur âgé s'acquitte d'une obligation légale d'entretien envers des proches qui ne vivent pas en ménage commun avec lui, il pourra être tenu compte de cette circonstance. L'article 9 de l'arrêté contient la disposition suivante: « Seront pris en considération, pour décider s'il y a état d'indigence et pour fixer le montant, ainsi que la nature des secours, non seulement les conditions locales, personnelles et familiales du requérant, mais aussi, dans une mesure équitable et suivant les circonstances, le revenu du travail et les rentes, ainsi que la fortune du requérant. Il sera également tenu compte des aliments et des secours qui, en vertu de la loi ou d'un jugement, peuvent être exigés du conjoint, des parents en ligne directe ascendante ou descendante, ainsi que des frères et sœurs, suivant les articles 328 et 329 du code civil suisse ».

Pour le reste, il appartient aux cantons d'édicter les prescriptions de détail assurant l'application du principe posé à l'article 8. Presque tous prévoient une gradation des prestations selon les charges de famille.

bb. L'arrêté du Conseil fédéral de 1942 sur l'aide aux chômeurs dans la gêne, qui a remplacé l'arrêté fédéral de 1939. Il tient compte, lui aussi, des charges de famille (art. 20 et 21). L'article 20 fixe les taux maximums des allocations selon le nombre des personnes envers lesquelles le chômeur a des charges d'entretien ou d'assistance. L'article 21, qui détermine le taux maximum proportionnel du gain normal, fait aussi une distinction d'après le nombre des personnes envers lesquelles le chômeur a des charges. Si l'on compare les anciennes dispositions avec les nouvelles, on voit que ces dernières tiennent plus largement compte des charges d'entretien ou d'assistance envers deux personnes. Dans les villes, les allocations dépassent de 75 centimes par jour le taux antérieur. Si le nombre des personnes aux besoins desquelles subvient le chômeur dépasse deux, il est accordé pour chaque personne en sus un supplément de 60 centimes par jour; antérieurement, ces taux étaient de 50, 45 ou 40 centimes. L'idée de la protection de la famille s'exprime ici dans une mesure croissante. En cas de chômage partiel, la limite maximum par rapport au gain normal passe de 80 à 85 pour cent en cas de charges à l'égard de plus de deux personnes.

L'ordonnance n° I édictée par le département de l'économie publique le 3 avril 1943 en application de l'arrêté du Conseil fédéral de 1942 détermine l'état de gêne en tenant compte des obligations d'entretien et d'assistance.

c. L'aide aux vieillards et survivants.

Après que le peuple eut rejeté la loi du 17 juin 1931 sur l'assurance-vieillesse et survivants, le Conseil fédéral se vit obligé d'allouer des secours pour atténuer la misère de nombreux vieillards, veuves et orphelins. Ces secours firent l'objet d'une ordonnance du 9 mars 1934 fondée sur le « premier programme financier » (arrêté fédéral du 13 octobre 1933). Cette œuvre de secours a, plus d'une fois, été sensiblement développée. A l'heure actuelle, les prestations fédérales, y compris l'aide aux chômeurs âgés, sont de l'ordre de 28 à 29 millions de francs par an.

Les conditions mises à l'octroi d'allocations fédérales sont un âge minimum (65 ans pour les vieillards des deux sexes), un âge maximum (18 ans pour les orphelins), la preuve de la nationalité suisse, et surtout le dénuement du requérant. Est considéré comme nécessaire au sens des dispositions sur la matière quiconque ne peut subvenir par ses propres moyens à son entretien personnel, non plus qu'à celui des personnes qui font ménage commun avec lui et dont il est le soutien légal, et à l'égard desquelles il a rempli son obligation d'assistance. (Arrêté du Conseil fédéral du 24 décembre 1941 sur l'aide aux vieillards, aux veuves et aux orphelins, article 6 s.)

Les mesures sont appliquées par les cantons, dans les limites des prescriptions fédérales.

En 1942, les cantons ont accordé cette aide — pour le compte de la Confédération — à 61 358 vieillards indigents des deux sexes, à 13 208 veuves indigentes de moins de 65 ans et à 13 670 orphelins indigents. Outre ces vieillards, veuves et orphelins, mentionnons les personnes soutenues par la fondation suisse pour la jeunesse et la fondation suisse pour la vieillesse, personnes qui ne doivent, en règle générale, pas appartenir à la catégorie de celles qui sont secourues par les cantons au moyen des deniers fédéraux. La Confédération intervient cependant largement, ici aussi, en versant des subventions aux deux fondations.

L'aide fédérale aux vieillards, veuves et orphelins représente, naturellement, une mesure de protection de la famille.

aa. Le versement d'allocations fédérales aux vieillards des deux sexes facilite l'exécution de l'obligation d'assistance prévue par le droit civil. Tel est particulièrement le cas où de vieux parents, sans ressources, vivent dans la famille de leurs enfants et où l'allocation fédérale allège ainsi le budget familial. Nombreuses sont les familles qui ont pu, de cette façon, garder des grands-parents.

En examinant les demandes d'allocations, les autorités et les institutions de bienfaisance compétentes doivent tenir compte des obligations d'assistance dont les personnes intéressées sont les sujets, actifs ou passifs, à l'égard d'époux, de parents en ligne ascendante ou descendante, de frères ou de sœurs. Les obligations d'assistance de l'intéressé n'entrent en général en considération que pour la détermination du montant de l'allocation. Il s'agit le plus souvent d'obligations envers un conjoint, ou à l'égard d'enfants malades (ou invalides) qui ont besoin d'être secourus par des parents eux-mêmes sans ressources.

bb. Les allocations versées aux *veuves avec enfants* peuvent être bienfaisantes surtout s'il y a communauté familiale. En vertu de l'article 10, 3^e alinéa, de l'arrêté du Conseil fédéral du 24 décembre 1941 sur l'aide aux vieillards, aux veuves et aux orphelins, le montant des subsides sera fixé de telle manière que la mère puisse rester avec ses enfants.

Cette prescription est particulièrement utile; grâce à elle, les bureaux d'assistance cantonaux ou privés sont déjà parvenus dans de nombreux cas à conserver un foyer à une famille.

cc. Les *orphelins* (en général les orphelins de père seulement) ont droit en principe à des secours jusqu'à leur 18^e année révolue. S'ils se forment à une profession, l'allocation peut leur être versée à titre exceptionnel jusqu'au terme de l'apprentissage, mais au plus cependant jusqu'à la 20^e année. De cette manière, on rend un précieux service non seulement à l'enfant, qui en bénéficiera toute sa vie, mais indirectement aussi à ses proches. Les cantons sont autorisés à mettre aussi au bénéfice des subsides, à titre exceptionnel, les orphelins de mère et les enfants naturels.

d. Les mesures en faveur du logement.

Les cantons et les communes se préoccupent aujourd'hui, dans une très large mesure, du développement de la construction, soit qu'ils entreprennent eux-mêmes la construction d'habitations, soit qu'ils accordent une aide financière à des entreprises privées. Leur but est notamment de créer des conditions d'habitation satisfaisantes pour les familles nombreuses. Mentionnons également, dans cet ordre d'idées, l'allocation de contributions aux loyers. Pour les détails nous nous référons à la consultation de M. E. Klœti, « La politique des logements au service de la protection de la famille » (annexe n^o 2).

e. Le « Secours d'hiver ».

Le « Secours suisse d'hiver », qui groupe les principaux organismes de bienfaisance, associations professionnelles et partis politiques, avait pour but primitif de fournir une aide supplémentaire aux familles de sans-travail. Actuellement, il voue sa sollicitude à toutes les personnes durement

éprouvées par le renchérissement dû à la guerre, c'est-à-dire particulièrement aux vieillards et aux familles nombreuses. Des subsides fédéraux lui permettent de développer son activité. Cf., par exemple, l'arrêté du Conseil fédéral du 29 octobre 1943, RO 59, 864, selon lequel il peut être alloué à cette institution une subvention de 500 000 francs pour son activité de l'hiver 1943/44.

f. L'assistance des pauvres.

En général, l'assistance des pauvres profite aussi à la famille. L'idée de la protection de la famille joue son rôle notamment lorsque les secours sont mesurés selon les charges de famille et lorsqu'il est pourvu à ce que les membres de la famille, malgré certaines difficultés, puissent continuer de vivre ensemble. C'est là une façon de protéger directement la famille. Les deux principes sont largement appliqués en Suisse.

g. L'assistance de guerre.

aa. Si nous passons à l'assistance de guerre, nous constatons que l'idée de la protection de la famille trouve en particulier son expression dans l'arrêté du Conseil fédéral du 10 octobre 1941 sur la participation financière de la Confédération aux œuvres de secours en faveur des personnes dans la gêne. Aux termes de cet arrêté, la Confédération subventionne les œuvres de secours mises par des cantons ou des communes au service des personnes peu aisées qui, sans leur faute, sont tombées dans la gêne par suite de la guerre. L'allocation de ces subventions est subordonnée à diverses conditions, qui s'inspirent de l'idée de la protection de la famille. L'article exprime cette idée en dressant dans l'ordre ci-après la liste des familles à mettre au bénéfice des œuvres de secours: premièrement, les familles nombreuses; ensuite, les familles de militaires dans le besoin et les familles de chômeurs; enfin, les familles et les individus qui, d'une manière ou d'une autre, sont tombés dans la gêne par suite de la guerre. L'idée ressort d'une manière plus concrète des ordonnances I et III du département de l'économie publique des 20 novembre 1942 et 17 août 1943. Le droit de bénéficier d'une œuvre de secours est subordonné à la condition que le revenu total ne dépasse pas certaines limites. Ces limites sont graduées et tiennent compte du fait que les époux ou le chef de famille ont la charge d'un, de deux ou de plusieurs enfants ou d'un, de deux ou de plusieurs adultes. Pour obtenir la gradation, on ajoute tant par enfant ou adulte au montant prévu pour les époux ou le chef de famille. Les prescriptions prennent en considération les grandes charges qu'impose aux parents l'éducation des enfants en prévoyant que le supplément pour adulte (double du supplément pour enfant) est servi dès la 16^e année. L'ordonnance n° 1 de l'office de guerre pour l'assistance du 20 octobre 1943 dispose que le produit du travail des enfants adultes gagnant eux-mêmes leur vie et

vivant en ménage commun avec leurs parents peut n'être compté qu'à concurrence de 80 pour cent dans le revenu familial.

L'idée de la protection de la famille apparaît également dans le fait que les cantons règlent le montant de leurs *prestations* au titre d'œuvre de secours d'après la composition de la famille.

bb. Le principe de la protection de la famille s'exprime aussi dans le domaine du *rationnement*, où l'on cherche à faciliter l'alimentation des enfants de diverses manières (frais, calcul des rations et choix des denrées). Voici comment on a réglé les choses :

a. Les *coupons-option* donnent au consommateur une certaine liberté dans le choix des catégories de marchandises et lui permettent de se procurer des denrées moins chères et tout aussi nourrissantes. On doit considérer comme coupons-option non pas uniquement ceux qui mentionnent plusieurs marchandises, par exemple les coupons « beurre/graisse », « avoine/orge/farines pour enfants », mais également presque tous ceux qui n'en indiquent qu'une seule. Ainsi avec les coupons de sucre, il est possible d'acheter du sucre, des confitures, des compotes ou du miel ; avec les coupons de viande, les viandes les plus délicates et la charcuterie la plus ordinaire. Des barèmes de conversion spéciaux ont été établis pour les différents droits d'acquisition, de telle façon que certaines denrées de prix avantageux peuvent être acquises contre un nombre de points moins élevé que d'autres articles plus chers.

β. Les *possibilités d'échange* que réservent au consommateur certains coupons de la carte de denrées alimentaires et de la carte supplémentaire lui permettent de faire un choix entre diverses denrées plus ou moins chères :

200 points de viande contre 100 g de fromage ou 200 g de légumineuses,
100 g de beurre ou 100 g de « beurre/graisse » contre 200 g de fromage,
les coupons de lait marqués A, B, C, D ou E contre 100 g de fromage
chacun,
1 carte supplémentaire de denrées alimentaires contre 800 g de fromage.

Il est évident que ces droits d'échange doivent de temps à autre être modifiés conformément à l'état de notre ravitaillement.

γ. La *carte B* permet au consommateur de se procurer des denrées de même espèce mais de composition différente, moins coûteuses mais tout aussi nourrissantes que celles auxquelles donne droit la carte A. La ration de viande de la carte A est compensée sur la carte B par des attributions supérieures de pain, lait et fromage ; les familles nombreuses notamment ont ainsi l'occasion de mieux adapter leur alimentation à leurs habitudes culinaires ou leurs préférences gastronomiques, car elles peuvent faire toutes sortes de combinaisons grâce aux cartes entières et aux demi-cartes A et B.

δ. La *carte de denrées alimentaires pour enfants* donne droit à des rations très substantielles et répond exactement aux exigences de l'alimentation du nouveau-né et du petit enfant; elle laisse la liberté de choisir entre plusieurs denrées.

Comme la quantité de pain nécessaire à l'enfant augmente au fur et à mesure de sa croissance, on a d'autre part autorisé l'échange de la carte de denrées alimentaires pour enfants contre deux demi-cartes B.

ε. Dans le cadre du *rationnement différentiel*, il a été tenu compte des exigences physiologiques des adolescents en accordant à ceux-ci des rations supplémentaires. Les enfants de 7 à 12 ans reçoivent deux cartes supplémentaires de lait. Les adolescents de 13 à 19 ans reçoivent une carte supplémentaire de denrées alimentaires, une carte de pain et deux cartes de lait. S'ils accomplissent un travail pénible (apprentis, etc.) ils ont encore droit aux suppléments accordés aux personnes exécutant des travaux pénibles.

ζ. Les *femmes enceintes et les mères de nouveau-nés* touchent les suppléments suivants: 4 cartes de denrées alimentaires pour enfants, amputées de leurs coupons de lait et 30 cartes supplémentaires de lait, conformément au mode d'attribution spécial fixé pour les intéressées.

η. Les *nouveau-nés* reçoivent une attribution unique extraordinaire de 2 kg de sucre et leur ration de sucre pour conserves.

θ. Les *nouveaux mariés* qui ont leur propre ménage touchent une demi-carte de denrées alimentaires par conjoint.

ι. Les *enfants de producteurs directs* ont droit aux rations entières fixées pour les producteurs directs.

κ. Les *domestiques de campagne mariés* et les personnes faisant partie de leur ménage bénéficient partiellement des mêmes avantages que les producteurs directs, même s'ils ne sont pas nourris par leur employeur, notamment quant au pain, au lait, au beurre et aux œufs.

λ. *Cuisines scolaires*. L'enfant peut tirer parti de n'importe quels coupons de denrées alimentaires dont ses parents n'ont pas l'emploi. Ces coupons peuvent être avantageusement utilisés par les cuisines scolaires qui bénéficient de cotes d'attributions particulièrement élevées.

μ. *Denrées à prix avantageux*. Enfin, en vertu d'une décision du service fédéral du contrôle des prix, les détaillants doivent tenir en magasin une série des denrées rationnées les plus courantes qui peuvent être acquises à des prix spécialement avantageux. Il s'agit notamment des cornettes, des flocons d'avoine, des gruaux d'avoine, de l'orge et du café.

3. L'assistance considérée comme protection indirecte de la famille.

Il s'agit ici de l'assistance *générale*, mais qui facilite indirectement la fondation et le maintien de la famille. Peut-être arrive-t-il souvent qu'un

homme renonce à fonder un foyer craignant de ne pouvoir entretenir une famille au cas où le malheur s'abattrait sur l'un des membres ou sur la famille en général. Plus l'assistance intervient dans de ces situations critiques, plus elle élimine ces craintes et diminue aussi le danger d'une désagrégation des familles frappées par le sort. L'assistance générale épargne en outre aux parents maint souci qui pourrait faire obstacle à la natalité ou porter plus tard préjudice à la vie familiale.

Ici aussi, c'est de nouveau l'assistance privée qui occupe la première place. La collectivité intervient cependant également, moins en légiférant qu'en secondant les efforts des institutions particulières.

Pour les détails nous renvoyons, ici également, à la consultation de M^{lle} E. Steiger, intitulée *Assistance et famille*.

Nous mentionnerons cependant les activités que voici :

a. L'aide à la jeunesse en général.

Des associations privées — en tête desquelles figure « Pro Juventute » — ainsi que des cantons et des communes, qui possèdent souvent des offices des mineurs, s'occupent de la jeunesse en général.

Pour l'aide aux nourrissons et la puériculture, voir plus haut sous chiffre 1;

Pour l'aide aux écoliers, voir plus bas sous V, « droit scolaire ».

Il convient encore d'accorder une attention particulière à deux institutions fort importantes pour l'activité professionnelle ultérieure des jeunes gens et qui sont à même d'enlever de graves soucis aux parents :

aa. L'orientation professionnelle. — L'association suisse pour l'orientation professionnelle s'est assurée la collaboration de tous les offices suisses d'orientation professionnelle, des grandes associations économiques et professionnelles, des autorités fédérales et cantonales et des organismes d'assistance; elle voue aujourd'hui ses soins à environ 250 offices d'orientation professionnelle, qui conseillent gratuitement parents et tuteurs. Plusieurs grandes villes et divers cantons ont créé la fonction de conseiller d'orientation professionnelle, fonction que le titulaire exerce à titre principal. Ailleurs, la fonction est en général exercée à titre accessoire. Comme ces questions doivent être discutées le plus souvent avec les parents, l'activité de ces offices a des effets directs sur la vie familiale, qu'ils favorisent très souvent en apaisant les tensions. Conformément à la loi fédérale de 1930 sur la formation professionnelle, la Confédération encourage l'orientation professionnelle en accordant des subsides aux associations qui s'en occupent, aux offices d'orientation professionnelle, pour les cours d'instruction et de perfectionnement destinés aux conseillers d'orientation professionnelle, pour les examens d'aptitudes professionnelles; cf. l'article 50, lettre f, de la loi et l'article 51 de l'ordonnance d'exécution I, de 1931.

bb. L'aide aux apprentis. — Les offices d'orientation professionnelle s'occupent en même temps de procurer des places d'apprenti, enlevant ainsi de gros soucis aux parents. Ils veillent à ce que les conditions d'apprentissage soient conformes aux intérêts des apprentis. L'aide aux apprentis consiste aussi dans l'allocation de bourses d'apprentissage, pour lesquelles on dispose d'un grand nombre de fonds et fondations privés. La liste des bourses d'apprentissage et d'études suisses publiée par l'association suisse pour l'orientation professionnelle et la protection des apprentis, 3^e édition, 1940, renseigne sur l'ensemble des bourses allouées en Suisse. Nous y renvoyons.

Pour l'aide fédérale aux apprentis, cf. plus haut sous I, 2, Formation professionnelle.

b. L'aide aux malades et invalides.

La famille étant particulièrement éprouvée par la maladie d'un des siens, toute aide aux malades représente une protection indirecte de la famille. Il en est ainsi notamment de l'*aide aux tuberculeux*, la maladie dont ils sont atteints imposant de lourds sacrifices à la famille et constituant en outre un danger pour les autres membres de la famille. L'aide aux invalides représente, elle aussi, une protection indirecte de la famille.

c. Les consultations juridiques gratuites.

Les bureaux de consultations juridiques gratuites sont une institution d'intérêt général, connue particulièrement dans les grands centres, et représentent, eux aussi, une forme d'aide indirecte à la famille; par leurs conseils, ces bureaux ont empêché plus d'une démarche qui eût été fatale à la vie de famille et provoqué aussi bien des mesures judiciaires.

V. Le droit scolaire.

Depuis un siècle et demi, une des caractéristiques de l'Etat moderne, c'est qu'il tend à enlever aux parents une partie de leur tâche éducatrice pour éduquer et enseigner lui-même la jeunesse dans les écoles publiques. Ce faisant, il vient en aide d'une manière indirecte — et dans une mesure importante — à la famille. Il libère les parents de nombreux soucis, écartant ainsi une partie des obstacles qui s'opposent à la fondation de la famille et épargnant aux parents une charge qui pourrait mettre en danger la vie familiale et, par conséquent, l'existence même de la famille. Le travail d'éducation accompli par l'Etat constitue donc déjà une protection indirecte de la famille. L'Etat peut cependant protéger encore directement cette institution en appliquant un traitement particulier aux enfants de familles dans la gêne ou de familles nombreuses. Ce rôle de l'Etat apparaîtra clairement quand on lira les explications qui suivent.

1. L'école publique.

La charge de l'école publique, notamment de l'école primaire, repose surtout sur les cantons. Ceux-ci exercent en principe la souveraineté en matière scolaire et assurent, en vertu de l'article 27 de la constitution, une instruction primaire suffisante. Cette institution est obligatoire et en principe gratuite. La Confédération ne pouvait cependant pas se contenter d'établir des prescriptions pour les cantons; pour que ceux-ci fussent à même de se conformer aux prescriptions fédérales, il fallait que la Confédération leur apportât son concours financier. Conformément à l'article 27 *bis* de la constitution, elle leur octroie donc des subventions, qui représentent, elles aussi, une aide fédérale — indirecte — à la famille. Ces subventions se montent annuellement à environ 3½ millions de francs. Pour les prestations financières des cantons, cf. W. Guyer, *Erziehungsgedanke und Bildungsvesen in der Schweiz*, 1936, notamment p. 233 s.

L'école publique, confiée aux soins des cantons, ne représente pas seulement comme telle une forme de protection indirecte de la famille. Elle joue encore un rôle tout particulier pour la création et le maintien des familles, en servant d'«instrument» pour l'application de toutes sortes de mesures sociales sans rapport direct avec l'instruction. Nous pensons particulièrement aux mesures relatives à la santé et au développement physique des enfants. Les enfants nécessiteux et de familles nombreuses sont l'objet d'une sollicitude particulière.

Une enquête de l'office fédéral des assurances sociales auprès des gouvernements cantonaux et des communes faisant partie de l'union des villes suisses a montré l'impossibilité de donner un aperçu de tout ce qui est fait dans ce sens chez nous. Nous mentionnerons simplement les médecins scolaires, les dentistes scolaires, les soins donnés à la chevelure, l'aide aux tuberculeux, la remise gratuite de brosses à dents, les subsides pour l'achat de lunettes, les garderies d'enfants, les foyers de vacances, les jardins scolaires, les excursions de vacances, la distribution d'aliments (lait, soupe, etc.), la remise gratuite de manuels scolaires, de vêtements, de souliers et de linge, les bibliothèques scolaires, des conseils pour l'éducation, les soirées de parents, l'assurance scolaire, les classes spéciales.

Toutes ces mesures enlèvent aux parents des soucis sérieux, leur facilitent la décision d'élever une famille et les aident à la maintenir.

Actuellement, la Confédération apporte aussi son concours. Aux termes de l'ordonnance II du département de l'économie publique du 23 décembre 1942 sur la participation financière de la Confédération aux œuvres de secours en faveur des personnes dans la gêne, les mesures prises par les cantons et les communes en vue de procurer des aliments aux écoliers peuvent être reconnues comme œuvres de secours selon l'arrêté du Conseil fédéral du 10 octobre 1941, à la condition qu'il s'agisse d'écoliers de condition peu aisée. La Confédération supporte ainsi le tiers des dépenses causées

aux cantons, aux communes et aux associations publiques ou privées par la distribution de repas ou de collations aux élèves des écoles primaires, secondaires ou enfantines.

2. L'enseignement secondaire.

Les écoles secondaires créées par les cantons sont ouvertes à la jeunesse, soit gratuitement, soit contre versement d'un écolage modeste. Dans un certain nombre de cas, il est accordé des allègements d'ordre pécuniaire pour les enfants de familles nombreuses. C'est ainsi que dans le canton de Genève, le troisième enfant et les suivants n'acquittent que la moitié de l'écolage normal. L'article 1^{er} de la loi neuchâteloise est rédigé comme suit: « Sur demande, les élèves appartenant à une famille de trois enfants ou plus, encore à charge des parents, sont exonérés dans la règle du 60 pour cent des finances d'inscription aux cours ou de laboratoire, et des écolages fixés par les lois et règlements sur la matière ». Il y a là de nouveau une forme de protection directe de la famille. Les familles nécessiteuses bénéficient en outre des bourses d'Etat allouées par les cantons aux élèves des écoles secondaires.

3. L'enseignement supérieur.

Les études supérieures représentent une charge extrêmement lourde pour une famille. Les universités suisses en tiennent compte de différentes manières. Les unes — celles de Genève et Fribourg par exemple — graduent les prestations d'après le nombre des membres de la famille ou des enfants de la famille qui étudient ou ont étudié à l'université. Les autres réduisent ou remettent les écolages dans les cas de gêne. Des bourses sont également allouées, même par des cantons qui ne possèdent pas d'université. La graduation des écolages est aussi une forme d'aide directe à la famille.

Mentionnons également, parmi les autres domaines de l'instruction, l'enseignement ménager, qui exerce une action directe sur la famille. Il appelle les remarques que voici:

4. L'enseignement ménager.

Les cantons et les communes veillent toujours plus à ce que les jeunes filles puissent profiter d'un enseignement ménager suffisant. Cet enseignement est tantôt rattaché à l'enseignement scolaire, tantôt donné dans des institutions ou cours privés. De plus en plus, il est déclaré obligatoire. Cf. l'étude complète de ce problème dans Steiger, consultation, p. 22 s. Ici de nouveau la Confédération apporte son concours. Elle accorde pour cet enseignement des subventions importantes, en vertu de la loi fédérale de 1930 sur la formation professionnelle. Ces subventions se sont élevées en 1941 à 1 317 551 francs. « L'effet de cette forme pratique de protection de la famille ne saurait être estimé assez haut; à quoi servent en effet les

mesures qu'on croit devoir prendre pour aider la famille, si la ménagère est incapable de tenir en ordre la cuisine et la chambre et ignore le manie-
ment de l'aiguille ? » (G. Willi, *ibid.* p. 50.)

VI. Le droit des transports.

Les dispositions tarifaires des chemins de fer fédéraux tiennent aussi compte de la famille. Nous relevons ce qui suit :

1. Les allégements pour les enfants.

Les allégements pour les enfants représentent la plus ancienne et la plus générale des mesures prises pour la protection de la famille dans les dispositions tarifaires des chemins de fer fédéraux. Ils sont prévus par l'article 8, 5^e alinéa, de la loi de 1901 sur les tarifs des chemins de fer fédéraux, qui est rédigé comme suit : « Dans toutes les classes de voitures, les enfants au-dessous de quatre ans et n'occupant pas une place distincte sont transportés gratuitement, ceux de quatre à dix ans révolus paient demi-place. Avec l'assentiment du Conseil fédéral, la limite d'âge pour les enfants ne payant que demi-place pourra être élevée selon les circonstances ».

Dès 1903, les chemins de fer fédéraux ont fait usage de cette faculté, en portant la limite d'âge à 12 ans. Aujourd'hui, elle a été fixée à 6 ans pour la gratuité entière du parcours et à 16 ans pour le droit à la demi-taxe.

Déjà avant ces dernières améliorations, la Suisse se montrait plus généreuse que l'étranger. Dans les autres pays, la limite d'âge supérieure est en général plus basse. Ce n'est qu'en Norvège et en Grande-Bretagne qu'elle est fixée à un nombre d'années plus élevé. Mais avec les nouvelles dispositions, la Suisse l'emporte maintenant sur tous les autres pays. « C'est une vérité certaine, mais trop peu connue, que la Suisse, déjà sous l'ancien régime tarifaire, faisait bonne figure parmi les Etats en ce qui concerne les facilités accordées pour le transport des enfants. Lorsque les mesures envisagées seront entrées en vigueur, nos chemins de fer viendront en tête des entreprises à nous connues qui cherchent nettement à appliquer des tarifs favorables aux enfants et aux familles ». (*Neue Zürcher Zeitung*, du 5 janvier 1944, feuille 5.)

2. Les billets de famille.

Après des négociations avec les *chemins de fer privés* et les *entreprises de navigation*, les chemins de fer fédéraux ont mis en vigueur, le 1^{er} mai 1931, un tarif des billets de famille. Ce tarif prévoit des réductions de taxes pour les courses de famille sur le réseau nationalisé et le trafic direct avec les compagnies contractantes. Cette réduction est applicable dès que, dans une famille, le mari ou la femme et deux enfants prennent part au voyage.

3. Les abonnements de vacances.

Le tarif des abonnements de vacances, entré en vigueur en été 1940, accorde des allégements pour les enfants qui font toute la course de famille en accompagnant des abonnés de plus de seize ans : les enfants au-dessous de 6 ans voyagent gratuitement ; ceux de 6 à 16 ans bénéficient de la demi-taxe, sans être obligés de commander eux-mêmes un abonnement de vacances.

4. La réduction du prix des abonnements d'écoliers ou d'apprentis.

Cette réduction a lieu lorsque plusieurs abonnements sont délivrés pour des enfants d'une même famille. Le tarif des chemins de fer fédéraux pour le transport des voyageurs par abonnements sur des parcours déterminés prévoit ce qui suit :

Dans les cas où plusieurs enfants de la même famille utilisent régulièrement le chemin de fer soit comme écoliers soit comme apprentis, il est accordé sur les abonnements d'un mois de la série II dont la commande a été faite simultanément et dont la durée de validité commence à courir dans le délai d'un mois à partir de la commande, les réductions suivantes sur le prix de l'abonnement, y compris le cas échéant la surtaxe pour trains directs :

sur le premier	abonnement		pas de réduction	
» »	deuxième	»	20%	»
» »	troisième	»	40%	»
» »	quatrième	»		
chaque	abonnement en plus	ou sur	60%	»

5. L'abonnement de la série III b.

Un abonnement d'ouvriers pour visites est entré en vigueur le 1^{er} janvier 1936. Il est accordé, pour les jours fériés, des abonnements de 3^e classe pour 5 courses aller et retour dans les trois mois, aux salariés travaillant au dehors et qui ne peuvent vivre avec leur famille par suite de l'éloignement de leur emplacement de travail. Le prix est de 30 pour cent du coût tarifaire de l'abonnement de la série B, ce qui représente un taux exceptionnellement bas. Ces abonnements sont accordés aux célibataires qui secourent de leurs propres deniers leurs parents nécessiteux.

6. Les abonnements séries A, B et B I.

Les abonnements généraux de la série A (pour 20 courses simples dans les 3 mois) et B (pour 10 courses aller et retour dans les 3, 4 ou 6 mois, selon la distance) ainsi que de la série B I (pour 10 courses aller et retour en un mois) tiennent compte des besoins des mères de famille tenues de se rendre à la ville pour y faire des emplettes.

7. La réduction de tarifs pour voitures d'enfants.

Le 1^{er} juin 1939 on a fait l'essai du transport gratuit des voitures d'enfants. Pour diverses raisons, il a cependant fallu restreindre cette facilité. Les taxes sont les suivantes :

- 25 c pour 1 à 50 km ;
- 50 c pour 51 à 100 km ;
- 75 c pour 101 à 150 km ;
- 1 franc pour 151 km ou plus.

Ces taxes sont encore si modiques qu'elles continuent d'être avantageuses pour la famille.

VII. La législation douanière.

Il n'est pas possible d'avantager la famille par le moyen du tarif douanier. On ne voit en effet pas comment les taxes pourraient être graduées selon la composition des familles. Comme le droit de douane constitue un impôt indirect frappant la marchandise et qu'il est calculé, à la frontière, selon le genre et la nature du produit, la taxation ne peut tenir compte de la personne de l'importateur et encore moins du consommateur, ni de leurs conditions de fortune et de famille. Il est vrai que l'article 29 de la constitution dispose que « les objets nécessaires à la vie » seront taxés aussi bas que possible. Le principe produit surtout son effet là où ces articles de consommation occupent une place relativement grande dans l'ensemble des dépenses, ce qui est le cas en particulier pour les familles nombreuses. Comme la législation douanière s'inspire toujours de ce principe, il se trouve que les besoins de la famille sont pris en considération dans ce domaine également.

VIII. Les dispositions de police.

Diverses dispositions de police servent à la protection de la famille. Nous les trouvons dans les domaines suivants :

I. Les arts et métiers.

Il convient de signaler ici les dispositions cantonales sur le commerce des produits anticonceptionnels, sur les ventes par acomptes, les agences matrimoniales.

a. Le commerce des produits anticonceptionnels.

Toute limitation ou interdiction du commerce des produits anticonceptionnels sert à la protection de la famille, considérée du point de vue démographique. Près de la moitié des cantons ont édicté des dispositions sur la matière. Certains d'entre eux, comme Zoug et Neuchâtel, prohibent toute vente de ces produits. D'autres n'en autorisent la vente que dans les pharmacies publiques. Quelques-uns (Argovie par exemple) exigent

en outre une ordonnance médicale, tel Soleure. Ailleurs (Schaffhouse), ces produits ne peuvent être vendus que par les pharmacies publiques et les médecins. Le canton de Berne n'autorise la vente que dans les pharmacies, s'il s'agit de produits chimiques. Zurich et Appenzell Rh.-Int. se bornent à interdire le colportage de ces articles. Lucerne et Vaud ont simplement réglé l'offre et l'exposition en public. Mentionnons à cet égard l'article 211 du code pénal suisse, qui dispose: « Celui qui, de façon à offenser les bonnes mœurs ou la décence, aura annoncé ou exposé en public des objets destinés à prévenir la grossesse ou à empêcher la contagion vénérienne sera puni de l'amende. Celui qui aura envoyé des objets de cette nature ou des réclames qui en recommandent l'usage à des personnes qui ne les avaient pas demandés et qui n'y avaient aucun intérêt professionnel sera, sur plainte, puni des arrêts ou de l'amende ».

b. Les ventes par acomptes.

On ne cesse de relever que la possibilité d'acheter à tempérament peut constituer un sérieux danger en particulier pour de jeunes époux. Une partie du trousseau étant souvent acquise de cette façon, la vie du couple et de la famille souffre grandement lorsque les circonstances amènent le vendeur à réclamer la restitution des objets. Nous voyons donc que les dispositions tendant à protéger l'acheteur contre le danger de ces ventes par acomptes servent directement à la protection de la famille.

Etant données les dispositions sur la matière qui figurent dans le code civil et la loi sur la poursuite pour dettes et la faillite, il ne reste cependant que peu de place pour une législation cantonale particulière. Schwyz et Vaud ont cependant des dispositions spéciales sur cet objet; Vaud a institué le régime de la patente.

c. Les agences matrimoniales.

Les mesures prises pour que les personnes pratiquant professionnellement le courtage matrimonial exercent leur activité d'une manière sérieuse représentent une forme en quelque sorte négative de la protection de la famille. Il existe peu de dispositions légales sur cet objet. Le canton de Zurich soumet l'activité de ces courtiers au régime de la patente. Le canton de Lucerne prépare une loi.

2. La police des mœurs.

Les dispositions prises contre la littérature, les films et les images immoraux, en particulier les mesures tendant, dans cet ordre de choses, à protéger la jeunesse, servent d'une manière indirecte les intérêts de la famille. Nous pensons à toutes les prescriptions cantonales sur le cinématographe et la littérature pernicieuse. La Confédération est intervenue

par l'article 212 du code pénal, où il est dit: « Celui qui aura exposé à un étalage, dans une vitrine, ou en quelque autre lieu visible de la rue des écrits ou des images de nature à compromettre le développement moral ou physique des enfants et des adolescents en surexcitant ou en égarant leur instinct sexuel — celui qui aura offert, vendu ou prêté de tels écrits ou images à une personne âgée de moins de dix-huit ans — sera puni des arrêts ou de l'amende ».

3. La police sanitaire.

Les lois fédérales suivantes, édictées en vertu de l'article 69 de la constitution contiennent des dispositions particulièrement favorables à la famille :

a. Loi fédérale de 1928 sur la lutte contre la tuberculose, avec son ordonnance d'exécution de 1930 et une ordonnance de 1929 concernant l'octroi de subsides fédéraux à la lutte contre la tuberculose.

Nous y relevons ce qui suit :

aa. Déclaration obligatoire et application de mesures. — La législation fédérale sur la lutte contre la tuberculose profite à la famille déjà par le fait qu'elle institue l'obligation de déclarer les cas de maladie (art. 2 de la loi). Aux termes de l'article 9, 2^e alinéa, lettre *a*, de l'ordonnance d'exécution, les médecins sont tenus de déclarer notamment tout malade contagieux qui occupe un logement malsain, trop petit ou encombré ou qui partage sa chambre à coucher avec d'autres personnes, en particulier avec des enfants. La disposition sous lettre *b* prévoit également la déclaration obligatoire quand le malade « est en contact direct et régulier avec des élèves et des enfants dans des écoles, établissements d'éducation, asiles, etc. ».

L'article 11 de l'ordonnance exerce aussi un effet utile pour la famille en prescrivant en particulier que la déclaration doit, pour les adultes, mentionner la profession et le lieu de travail, et pour les enfants, l'école qu'ils fréquentent, ou l'institution (crèche, garderie, etc.) dans laquelle ils sont placés. La déclaration doit contenir en outre des indications générales sur les conditions d'existence et d'habitation ; si le médecin ne peut pas donner ces indications, l'enquête nécessaire doit être faite par l'office compétent. La déclaration doit mentionner aussi les mesures que le médecin estime nécessaires pour la protection du malade et de son entourage et, le cas échéant, celles qu'il a déjà prises.

Selon l'article 21 de l'ordonnance, l'office compétent recherche, lorsqu'un cas de tuberculose a été déclaré, quelles sont les mesures qui doivent être appliquées pour prévenir la propagation de la maladie. Il signale aux organisations antituberculeuses les malades qui lui paraissent devoir bénéficier de mesures de prévoyance et d'assistance sociales. Cette notification doit se faire, en particulier, pour les malades sortant d'un établissement hospitalier qui, avec leur famille, ont encore besoin de soins et de conseils.

bb. Désinfection. — La famille bénéficie aussi des dispositions de l'article 5 de la loi et des articles 25 et 26 de l'ordonnance, aux termes desquelles les locaux utilisés régulièrement par des tuberculeux reconnus dangereux doivent être désinfectés et soigneusement nettoyés en cas de changement de domicile, de transfert dans un hôpital ou de décès du malade.

cc. Mesures à prendre dans les écoles et établissements destinés à l'enfance et à la jeunesse. — Ces mesures sont énumérées à l'article 6 de la loi et aux articles 27 à 39 de l'ordonnance. Leur but est d'empêcher que les enfants ou jeunes gens des écoles publiques ou privées, établissements d'éducation, crèches, garderies, orphelinats et autres institutions similaires ne souffrent du contact avec des camarades ou du personnel (enseignant ou de garde) suspects ou atteints de tuberculose. Il s'agit aussi que le personnel ne soit pas infecté par des enfants ou jeunes gens contagieux. L'article 29, 2^e alinéa, de l'ordonnance autorise les cantons à étendre l'application de la loi aux établissements qui reçoivent des jeunes gens en âge post-scolaire. Ces mesures sont: la visite médicale périodique des élèves et pensionnaires, l'observation des cas suspects, l'éloignement des élèves ou pensionnaires atteints, l'examen du personnel enseignant ou de garde entrant en fonction, la surveillance du personnel en fonction, l'examen des cas suspects et l'éloignement du personnel malade.

Si une personne frappée par cette dernière mesure tombe dans le besoin sans faute de sa part — cela pourra se produire en particulier si cette personne a une famille — le canton peut lui accorder un secours équitable, sans qu'elle puisse être considérée pour cela comme assistée (art. 6, 3^e al. de la loi; art. 37, 2^e al., de l'ordonnance). En vertu de l'article 14, 1^{er} alinéa, de la loi, l'allocation de ce secours donne droit à une subvention fédérale.

dd. Placement des enfants. — L'article 7 de la loi pose le principe selon lequel les enfants non tuberculeux ne doivent être confiés qu'à des familles où ils ne courent pas le risque d'être contaminés; d'autre part, les enfants tuberculeux ne doivent pas être placés dans des familles où se trouvent des enfants non tuberculeux.

ee. Mesures à prendre en faveur des enfants menacés. — Lorsqu'un enfant vit dans un milieu ou dans des conditions qui impliquent pour lui un danger de contamination et que ces conditions ne peuvent pas être modifiées de façon à supprimer ce risque, il doit être éloigné de ce milieu par décision de l'autorité tutélaire, en application des dispositions de l'article 284 du code civil. En cas d'urgence, l'éloignement de l'enfant pourra être ordonné à titre de mesure provisoire (cf. art. 41. de l'ordonnance).

ff. Institutions destinées à la lutte contre la tuberculose. — L'article 10 de la loi énumère les institutions à la création desquelles les cantons sont tenus de veiller selon les besoins et dans la mesure où ils le jugent nécessaire.

Ce sont :

α. Les institutions destinées à prévenir l'apparition de la maladie et à fortifier l'organisme des individus menacés, plus particulièrement des enfants : préventoriums, stations de convalescence, colonies et homes de vacances pour enfants suspects ou menacés de tuberculose ;

β. Les dispensaires et services de consultation destinés à dépister les tuberculeux, à conseiller, surveiller et assister les tuberculeux soignés à domicile, ainsi que leurs familles, les enfants suspects ou menacés ; les bureaux de placement pour tuberculeux capables de travailler ;

γ. Les établissements et institutions destinés à recueillir et traiter les tuberculeux et à les réadapter au travail, tels que sanatoriums, hôpitaux, divisions hospitalières et pavillons hospitaliers, foyers familiaux, colonies de travail.

La Confédération subventionne la construction, l'agrandissement, l'acquisition, les frais d'exploitation et les dépenses de ces établissements ou installations. Elle participe de même aux dépenses faites par les ligues antituberculeuses pour leur œuvre d'assistance.

gg. *Hygiène des habitations.* — Les cantons, en vue de combattre la tuberculose, doivent édicter des prescriptions sur l'hygiène des habitations. Ils peuvent notamment interdire d'habiter ou d'employer des locaux classés comme dangereux ou prescrire les améliorations que ces locaux doivent subir avant de pouvoir être utilisés à nouveau. A la demande du service compétent, ils organisent des inspections pour déterminer les logements dangereux. Les frais de ces inspections donnent droit à des subsides fédéraux (art. 11 et 14, 1^{er} al., de la loi ; art. 42 de l'ordonnance).

b. *Loi fédérale de 1886/1891 concernant les mesures à prendre contre les épidémies offrant un danger général, avec ses ordonnances d'exécution.*

Les mesures dont il s'agit sont, pour la plupart, de portée générale. Les points suivants intéressent toutefois la famille :

aa. *Entretien et traitement médical des malades et gens sains ; indemnités aux personnes non malades pour perte de gain.* — L'article 5 de la loi dispose que les malades et les personnes non atteintes qui, sans qu'il y ait faute de leur part, sont soumis aux mesures prévues à l'article 4 (isolement du malade, surveillance médicale temporaire des habitants de la maison et des autres personnes entrées en contact avec le malade, transfert du malade dans un établissement, délogement de personnes en santé) ont, en cas de besoin, droit à l'entretien et au traitement médicaux gratuits, sans être pour cela considérés comme assistés ou tenus au remboursement. Les personnes non atteintes et qui ont été délogées ou internées ont droit en outre, si elles sont dans le besoin, à une indemnité équitable, en raison des circonstances, pour les pertes qu'elles auraient subies dans l'exercice

de leur profession par l'exécution de la loi. Les autorités administratives prononcent sur cette indemnité. Conformément à l'article 8, 1^{er} alinéa, de la loi fédérale, elle donne droit à une subvention fédérale, comme les frais des cantons pour l'entretien et le traitement médical.

bb. Mesures protectrices pour les médecins, les gardes-malades et désinfecteurs. — Un arrêté du Conseil fédéral de 1915 qui complète le règlement concernant le paiement de subsides fédéraux pour combattre les épidémies offrant un danger général a institué diverses règles tendant à protéger les personnes qui jouent un rôle de premier plan dans la lutte contre les épidémies. Cette protection profite aux familles. Les médecins, les gardes-malades et les désinfecteurs chargés soit d'appliquer les mesures ordonnées par l'autorité pour prévenir et combattre une épidémie, soit de traiter et de soigner les malades isolés dans leur domicile ou transférés dans un lazaret, ont droit, lorsqu'ils contractent par suite de leur service une des maladies mentionnées dans la loi, au traitement et à l'entretien gratuits dans un lazaret et à une indemnité de maladie équitable. Si l'intéressé se trouve mis, par suite de sa maladie, dans l'incapacité de gagner sa vie, il aura droit également à une indemnité équitable; s'il meurt, cette indemnité sera due aux survivants. En cas d'incapacité de travail absolue et en cas de mort, cette indemnité pourra s'élever à 15 000 francs pour un médecin et à 5000 francs pour un garde-malade ou un désinfecteur. Ont droit à cette indemnité le conjoint survivant, les descendants directs du défunt et toute personne dont l'entretien incombait obligatoirement au défunt. Lorsqu'il y a eu faute du malade, les prestations financières peuvent être réduites ou même supprimées. Si des circonstances spéciales le justifient, elles peuvent être augmentées.

D. LA POURSUITE POUR DETTES ET LA FAILLITE

La loi de 1889 sur la poursuite pour dettes et la faillite met en application l'idée de la protection de la famille en ayant, de différentes façons, égard aux proches du débiteur. La saisie et la faillite exposent à la ruine toute la famille du débiteur. Aussi le législateur a-t-il dû prendre des mesures pour assurer aux parents du débiteur le nécessaire pour leur entretien. De plus, il a été conduit, en matière de faillite, à accorder un privilège aux créances des parents contre le débiteur, à vrai dire sous réserve également d'autres privilèges. Nous distinguons deux ordres de dispositions représentant une protection particulière de la famille:

I. Les dispositions sur l'insaisissabilité.

L'idée qu'il faut assurer aux membres de la famille ce qui est nécessaire à leur entretien trouve son expression dans les dispositions relatives à l'insaisissabilité de certains éléments du patrimoine. Ces dispositions sont de deux sortes:

1. Les dispositions sur l'insaisissabilité du nécessaire.

Conformément à l'article 92 de la loi, sont insaisissables les objets indispensables au débiteur et à sa famille, soit les vêtements et autres effets personnels et le coucher, ainsi que les objets et livres du culte; la batterie de cuisine indispensable et les ustensiles de ménage les plus nécessaires; les outils, instruments et livres nécessaires au débiteur et à sa famille pour l'exercice de leur profession; une vache laitière ou trois chèvres ou trois moutons, au choix du débiteur, avec les fourrages et la litière pour un mois, lorsque ces animaux sont nécessaires à l'entretien du débiteur et de sa famille, les denrées alimentaires et le combustible nécessaires au débiteur et à sa famille pendant deux mois. Ces prescriptions sont applicables non seulement à la saisie, mais également, selon l'article 224, à la poursuite par voie de faillite.

2. Les dispositions sur l'insaisissabilité d'une partie du revenu.

Aux termes de l'article 93, les salaires, traitements et autres revenus provenant d'emplois, les usufruits et leurs produits, les aliments, les pensions de retraite, les rentes servies par des caisses d'assurance ou de retraite ne peuvent être saisis que déduction faite de ce que le préposé estime indispensable au débiteur et à sa famille.

La jurisprudence du Tribunal fédéral, constituée par de très nombreux arrêts, a, pour tenir compte des circonstances, étendu la notion des objets insaisissables au sens de l'article 92. Elle a aussi gradué et élevé le minimum vital (cf. Egger, annexe n° 1).

II. Les dispositions sur les privilèges en cas de faillite.

Le privilège des créances des parents en cas de faillite est institué par l'article 219. Sont colloquées dans la deuxième classe les créances des personnes dont la fortune se trouvait placée sous l'administration du débiteur en vertu de la tutelle ou de la puissance paternelle, pour le montant de ce qui leur est dû de ce chef; figure dans la quatrième classe la moitié de la créance que la femme du failli a le droit de faire valoir pour ses apports qui ne sont pas représentés, sous déduction de ce qu'elle aura recouvré de la moitié desdits apports par l'exercice de ses reprises et par la liquidation de ses sûretés.

* * *

Après avoir constaté de quelle manière le droit en vigueur met en pratique le principe d'une protection spéciale de la famille, nous pouvons passer en revue les mesures nouvelles que l'on propose aujourd'hui pour l'application du même principe.

QUATRIÈME PARTIE

NOUVELLES MESURES POUR LA PROTECTION DE LA FAMILLE

REMARQUES PRÉLIMINAIRES

En appréciant les nouvelles mesures que l'on réclame aujourd'hui pour la protection de la famille, il convient de toujours se rappeler ce qui suit :

Peuvent seules entrer ici en considération les mesures des pouvoirs publics. Or toute mesure de ce genre repose sur le droit, lequel implique une contrainte. Le droit ne saurait donc embrasser toutes les manifestations de la vie, puisqu'il n'exerce son action que là où un comportement peut être imposé. Cela étant, le résultat de toute tentative d'englober dans le champ d'action de l'Etat ce qui touche à la famille, à sa fondation et à son statut ne laisse pas d'être assez problématique. Certes, l'Etat a, dans ce domaine, divers moyens de contrainte. L'histoire du droit montre d'ailleurs que la famille a toujours fait l'objet de règles juridiques. Il est cependant tout aussi certain que l'Etat se heurte ici, par la force des choses, à des limites nettement marquées, précisément là où l'essentiel est en cause. C'est pourquoi il est très important de bien distinguer ces limites, qui, d'une manière générale, s'imposent pour les raisons que voici :

Premièrement, la prospérité de la famille dépend avant tout de la moralité de ses membres. La fondation de cette communauté doit reposer sur des décisions éminemment morales ; mais son existence exige, elle aussi, la moralité. Aucune autre communauté humaine ne dépend davantage des bonnes mœurs de ses membres. Ces bonnes mœurs ne peuvent cependant être imposées. L'Etat et le droit se heurtent ici à un obstacle insurmontable. Et c'est précisément pourquoi ils n'ont pas d'action sur ce qui joue un rôle capital pour la famille. Impuissants à l'égard de l'essentiel, ils doivent intervenir sur un plan secondaire.

Secondement, l'Etat et le droit ont envers la famille un pouvoir limité non seulement parce qu'ils n'ont pas de prise sur l'essentiel, mais aussi parce qu'une circonstance les invite à une prudente réserve. Cette circonstance, c'est que la famille relève aussi de la personne et n'est pas uniquement une institution sociale. Quand il s'agit du mariage et de la procréation, on ne doit donc pas retenir uniquement l'intérêt de l'Etat ; il faut encore respecter la liberté individuelle. Des mesures officielles qui dépasseraient certaines bornes pourraient fort bien donner l'impression que l'Etat condamne les célibataires et les ménages sans enfants. Cela pourrait offenser ceux des citoyens qui voudraient se marier et avoir des enfants mais ne le peuvent pas.

En examinant les différentes propositions qu'on trouvera plus bas, il faudra donc se rappeler constamment ces limites imposées à l'action de l'Etat.

La discussion porte aujourd'hui en première ligne sur les mesures à prendre pour améliorer la situation matérielle de la famille. Il s'agit à la fois de lui enlever diverses charges et de la mettre au bénéfice de certaines prestations financières. Si importante et désirable que soit, aujourd'hui, la protection matérielle de la famille, il faut se rappeler que de telles mesures peuvent avoir des effets imprévisibles. Affirmer que l'entretien d'une famille est fort onéreux et que les célibataires vivent dans des conditions matérielles bien meilleures que les pères de famille, c'est propager cette façon d'envisager les choses dans une partie du public qui, sans cela, serait demeurée étrangère à de telles considérations. En d'autres termes, c'est développer les idées matérialistes du public. Les célibataires sont alors enclins à considérer que la création d'une famille implique de lourdes charges matérielles, tandis que les gens mariés ont sans cesse leur attention attirée sur le fait qu'une famille nombreuse nécessite de lourds sacrifices. Cette manière d'envisager la vie sous un angle matérialiste se répand rapidement et ne fait que développer cette déplorable mentalité qui a tant contribué à la crise spirituelle et morale de la famille. Ce sont là des faits qui méritent l'attention, en raison de leurs conséquences, sur l'attitude du public à l'égard du mariage et de la famille.

Lorsque, chez nous, nous tenons en principe pour possible et souhaitable telle ou telle mesure officielle visant à protéger la famille, une question se pose régulièrement du fait de la *structure fédérative* de l'Etat: cette mesure doit-elle être appliquée par le *pouvoir central* ou par les *cantons*? Il ne suffit pas de constater qu'une mesure doit être prise par l'Etat pour que cette question se trouve résolue. Dans ces conditions, il importe de l'examiner séparément pour chaque mesure, en tant qu'il ne s'agit pas simplement d'amender ou d'étendre des dispositions fédérales déjà en vigueur.

La règle devra être la suivante: aucune mesure ne sera attribuée à la Confédération sans nécessité véritable. Pour qu'une tâche soit confiée à la Confédération, il faut que celle-ci soit seule à même de s'en acquitter d'une façon satisfaisante. En revanche, les cantons et les communes, et même les institutions privées, doivent garder tout ce pour quoi ils sont également qualifiés. Le pouvoir central ne doit pas recevoir d'attributions en pareil cas. Pour pouvoir charger la Confédération d'une tâche quelconque, il faut qu'il y ait des motifs particuliers. Il ne suffit pas que telle ou telle mesure paraisse devoir être prise. Il faut encore prouver que les cantons ne sont pas à même de régler la chose de façon satisfaisante et qu'une réglementation fédérale s'impose réellement.

Deux raisons — parmi d'autres — militent en faveur de ce principe.

Vu l'histoire et la structure fédérative de notre Etat, il est naturel de ne confier à la Confédération que les pouvoirs qu'il paraît absolument nécessaire de lui confier pour le bien public. Tout accroissement de la compétence de la Confédération emporte une diminution de celle des cantons. Or les cantons ne peuvent, d'une façon générale, se résoudre à cette diminution de leur souveraineté que s'ils sont obligés de convenir que certaines tâches dépassent leurs possibilités; aujourd'hui tout particulièrement, ils s'efforcent, avec raison d'ailleurs, de défendre leurs prérogatives et d'empêcher que la centralisation ne soit pas poussée au delà de ce qui paraît strictement indispensable. Des raisons *fédéralistes* nous commandent donc de suivre le principe énoncé plus haut.

A cela s'ajoutent des considérations d'ordre *financier*. Point n'est besoin d'insister sur le fait que la Confédération est aujourd'hui contrainte de limiter ses dépenses au strict nécessaire. Elle ne peut assumer de nouvelles charges que là où c'est absolument indispensable. Dans tous les autres cas, elle doit laisser ce soin aux cantons et aux communes, qui paraissent d'ailleurs être dans une meilleure situation financière qu'elle.

Pour les différentes mesures à envisager, nous devons donc nous demander si les considérations qui précèdent commandent qu'elles soient confiées à la Confédération ou laissées dans le champ d'activité des cantons, des communes ou des organismes privés. Dans ce second cas, nous ne chercherons pas à savoir si les mesures doivent être prises ou non. La réponse sera l'affaire des cantons, communes ou organismes privés. Pour les mesures du ressort de la Confédération, nous devons établir préalablement si elles peuvent être prises en vertu de dispositions constitutionnelles en vigueur ou si une révision de la constitution est nécessaire. Lorsque la constitution donne déjà aux autorités fédérales — exécutives ou législatives — la compétence de prendre telle ou telle mesure, nous ne nous prononcerons pas sur le fond de la question, car il s'agit simplement de savoir, ici, si la constitution doit être révisée ou pas. Les questions de simple législation et d'application du droit n'ont pas leur place dans le présent rapport. Nous n'étudierons donc, quant au fond, que les mesures dont l'application nécessiterait une révision de la constitution dans le sens proposé par la demande d'initiative. Nous devons examiner si une telle révision paraît désirable; mais il faudra, au préalable, juger si la mesure elle-même paraît indiquée.

Ici aussi, nous traiterons séparément les différents domaines du droit.

A. LE DROIT PRIVÉ

Notons tout d'abord que les règles fondamentales du code civil sur la création et l'existence de la famille n'ont jamais été critiquées, dans leur principe, par ceux qui désirent aujourd'hui que l'Etat protège mieux la famille. Ce que l'on réclame, dans le domaine de la famille, ne touche en rien le régime instauré par le code civil. « Le code civil date de 1907, mais les

travaux préparatoires remontent à la fin du XIX^e siècle. Les idées prévalant à cette époque ont-elles influencé l'auteur du code ? Pour le droit de la famille, du moins, nous devons constater qu'il a manifesté une grande indépendance de pensée, qu'il n'a pas sacrifié à la mode de l'époque et que, se plaçant à un point de vue élevé, scientifique, il a créé une œuvre durable. Son droit de la famille est aujourd'hui aussi adapté aux conditions de la vie qu'à l'époque où il a été conçu. » « Les dispositions du code concernant la famille s'inspirent de conceptions élevées. Elles n'ont, d'une manière générale, pas encore vieilli; on peut même affirmer qu'elles n'ont pas encore été pleinement appliquées. » (Egger, annexe, p. 1045 et 1047.) Il ne s'agit donc pas d'envisager une revision générale des dispositions sur la famille. Sont seules en discussion des propositions portant sur des points de détail. Les unes tendent à la revision de dispositions, les autres à une meilleure application du droit.

I. En ce qui concerne la revision de dispositions, constatons d'emblée que le législateur fédéral a déjà la compétence de modifier le code civil. Cette compétence lui est donnée par l'article 64 de la constitution.

Dans ces conditions, on pourrait donner suite aux vœux suivants sans reviser la constitution :

a. *Limiter le nombre des causes de divorce.*

Cf. l'étude sur la famille, « Familien-Mappe » de l'association populaire catholique suisse, V, p. 60 s.

b. *Conférer à la famille la qualité de personne morale.*

Cf. « Familien-Mappe », III, p. 58.

c. *Reviser l'article 314, 2^e alinéa, du code civil (exceptio plurium).*

Cf. Egger, annexe, p. 1059.

d. *Améliorer le régime de la tutelle et de l'assistance.*

Cf. Egger, annexe, p. 1061 s. et 1067.

e. *Accroître les droits successoraux des enfants qui ont fait des sacrifices pour leur famille au sens de l'article 633 du code civil.*

Cf. « Familien-Mappe » V, p. 59.

Ce dernier vœu, qui concerne le droit successoral, touche à la protection de la famille en ce sens que la mesure envisagée encouragerait les sacrifices en faveur des parents, ce qui est dans l'intérêt même de la famille.

II. Quant aux propositions visant à une *meilleure application* du droit en vigueur, il convient de distinguer celles qui appellent et celles qui n'appellent pas de nouvelles dispositions d'exécution.

1. Les propositions auxquelles il peut être donné suite sans adoption de nouvelles dispositions d'exécution s'adressent uniquement au *pouvoir exécutif*. Il n'est évidemment pas nécessaire de reviser la constitution.

Dans cette catégorie de propositions, nous trouvons celles dont l'objet est le suivant:

- a. *Application plus stricte des dispositions sur le divorce.* En tant qu'il s'agit seulement d'une meilleure application de la législation sur le divorce, aucune question de droit constitutionnel ne se pose. Cf. cependant chiffre 2 b ci-dessous.
- b. *Application plus stricte des dispositions du code civil sur la dette alimentaire.*
- c. *Application plus stricte des dispositions des articles 283 et suivants du code civil concernant la protection des enfants.* Cf. Egger, annexe p. 1058 s.

2. Là où l'on réclame de nouvelles dispositions légales, de caractère général, pour assurer une meilleure application du droit en vigueur, il s'agit d'examiner, dans chaque cas, si la constitution donne la compétence nécessaire et si rien ne s'oppose du point de vue constitutionnel à l'adoption de ces dispositions. Dans cet ordre de mesures, mentionnons:

- a. *L'adoption de dispositions assurant l'exécution de l'article 97 du code civil, qui prévoit pour les personnes atteintes de maladies mentales l'incapacité de contracter mariage.*

Différents milieux, et en particulier les tenants de l'eugénique, demandent l'adoption de telles dispositions. Quant à la forme, il suffirait de reviser l'ordonnance sur le service de l'état civil, édictée en 1928. L'article 119 du code civil donne la compétence nécessaire au Conseil fédéral. Une révision de la constitution n'est pas nécessaire. Des dispositions sont d'ailleurs déjà en préparation. Nous pouvons donc, ici, laisser de côté cette question. Cf. à ce sujet Benno Dukor, *Das schweizerische Eheverbot für Urteilsunfähige und Geisteskranke*, 1939.

b. *La réforme de la procédure du divorce.*

Dans bien des milieux, on ne réclame pas seulement une application plus stricte des dispositions sur le divorce, dans les formes prévues par les lois de procédure en vigueur. On demande aussi une réforme de la procédure, qui doit assurer une meilleure exécution des dispositions légales sur le divorce.

Ces vœux concernant la réforme de la procédure en matière de divorce tirent leur origine du nombre relativement élevé des divorces en Suisse. On allègue que cet état de choses est imputable au fait que certains tribunaux, surtout dans quelques grandes villes, n'observent manifestement pas, dans de nombreux cas, les règles du code, violant ainsi délibérément les dispositions du droit matériel et de la procédure en la matière. Cf. notam-

ment J. Strebel, *Geschiedene Ehen*, 2^e éd., 1943. Il conviendrait donc, dit-on, d'édicter des prescriptions plus sévères sur la procédure, pour obliger le juge à ne prononcer le divorce que si les conditions prévues par le code sont réellement remplies. Nous relevons ce qui suit :

aa. En matière de divorce, le législateur peut observer trois attitudes foncièrement différentes. Il peut laisser aux conjoints la liberté de rompre le mariage à leur gré. Il peut considérer le mariage comme indissoluble et exclure toute possibilité de divorce. Enfin, il peut prévoir que le divorce ne sera prononcé que si certaines conditions, préalablement fixées, sont remplies. Dans les deux premiers cas, il s'agit d'une solution extrême; dans le troisième, le législateur adopte une solution intermédiaire (cf. par ex. Fritz Roth, *Die Zerrüttung der Ehe*, 1936, p. 68 s.). La première solution a été adoptée par le droit romain, qui prévoit une liberté absolue en ce qui concerne la dissolution du mariage. La deuxième est celle du droit canon, qui proclame l'indissolubilité du lien conjugal. (Cf. en particulier l'article de Rudolf Stammler « Ueber Ehe und Ehescheidung » publié dans la série *Rechtphilosophische Abhandlungen und Vorträge*, II, p. 411; 413 s.) Notre droit civil a adopté la solution intermédiaire. Le mariage peut en principe être dissous, mais le divorce ne peut être prononcé que si certaines conditions légales sont remplies. Une dissolution du mariage par le simple consentement des conjoints n'est pas admise par notre législation. (Cf. par ex. les études de H. Seeger, *Die Rechtsprechung in Ehescheidungs- und Trennungssachen nach schweizerischem ZGB* dans la *Zeitschrift für schweizerisches Recht*, n. s. vol. 48, p. 110a, et de F. Baumann, *Die Ehescheidung*, dans la *Revue suisse de jurisprudence* 1944, p. 17 s. en particulier p. 18.)

Mentionnons ici que le législateur avait voulu rendre le divorce *plus difficile*. (Cf. Albert Picot, « La jurisprudence en matière de divorce et de séparation de corps sous le régime du code civil suisse », dans la *Zeitschrift für schweizerisches Recht*, p. 23 a; Seeger, *ibid.*, p. 137; Strebel, *ibid.*, p. 24 s.) Si, dans la pratique, ce résultat n'a pas été atteint, il faut l'imputer non pas à la législation, mais à la façon dont elle est appliquée. Au demeurant, la loi est approuvée même par ceux qui se plaignent aujourd'hui du nombre élevé des divorces; à cela s'ajoute que le peuple, comme on l'a constaté, ne désire guère une révision des dispositions sur le divorce. (Cf. Picot, *ibid.*, p. 96 s. et 104; Egger, annexe, p. 1053 ss.; Strebel, *ibid.*, p. 15.)

bb. Ce n'est donc pas la législation sur le divorce qui est critiquée aujourd'hui, c'est sa mauvaise application. On demande, avec raison, pour la défense de la famille et la protection des enfants, que les actions en divorce soient réglées comme la loi l'exige. Notons cependant qu'il y a deux façons pour le juge de s'écarter de la loi. On considère aujourd'hui surtout le cas où le juge viole les dispositions du code en prononçant le divorce sans que les conditions légales soient remplies ou sans avoir acquis

la conviction qu'elles sont remplies. Mais il arrive aussi que le juge refuse le divorce bien que les conditions soient remplies. (Cf. Picot, p. 30 s.; Seeger, *ibid.*, p. 219 s.) Dans les deux cas, les dispositions du code sont violées, ce qui est aussi grave dans l'un que dans l'autre. En effet, si le code n'autorise pas le divorce par libre consentement des conjoints, il ne consacre pas non plus le principe de l'indissolubilité du mariage. Il a choisi la *solution intermédiaire*, ce dont le juge doit tenir compte. (Cf. à ce propos Baumann, *ibid.*, p. 19, et le compte rendu du congrès « Pour la famille », 1943, p. 50.)

cc. D'aucuns demandent, avons-nous vu, que le législateur fédéral assure une meilleure application des dispositions sur le divorce en modifiant la procédure. Nous constatons que cette procédure, en vertu de la constitution, est en principe l'affaire des cantons, mais que le législateur fédéral a aussi établi certaines règles qui lient les cantons. Il en est ainsi notamment à l'article 158 du code. L'importance de cet article réside surtout dans le fait que le droit fédéral restreint, en matière de divorce, le rôle des parties, en prévoyant que le juge n'est pas lié par les déclarations des conjoints et qu'il ne peut retenir comme établis les faits à l'appui d'une demande en divorce que s'il s'est convaincu de leur existence. L'article 158 consacre ainsi le système de la procédure conduite par le juge, mais dans une certaine mesure seulement, puisqu'il ne dit pas si le juge est en outre autorisé à retenir, d'office, des faits qui n'ont pas été allégués par les parties, mais qu'il a lui-même établis. Le droit cantonal règle ce point. (Cf. Schurter-Fritzsche, *Das Zivilprozessrecht des Bundes*, 1924, p. 478 s.; Egger, *Kommentar*, 2^e éd., art. 158, notes 4 et 5.) La constitutionnalité de cette intervention de la Confédération dans la procédure civile des cantons avait été contestée. La plupart des auteurs l'ont cependant reconnue. (Cf. Schurter-Fritzsche, *ibid.*, p. 480.) On considère en effet — et avec raison — que si le législateur est compétent pour établir le droit matériel, il doit l'être aussi pour régler la procédure au moins dans la mesure nécessaire à une saine application du droit matériel. Les termes « dans la même mesure que par le passé » contenus dans l'article 64, 3^e alinéa, de la constitution signifient d'ailleurs que le législateur fédéral doit pouvoir continuer d'établir les dispositions de procédure qui sont absolument nécessaires à l'application du droit matériel. (Cf. Burekhardt, *Kommentar*, p. 589; Schurter-Fritzsche, *ibid.*, p. 421 s.; Egger, *Kommentar*, art. 158, p. 204; H. Matti, *Zivilprozessrecht*, p. 1024.)

dd. Cela constaté, nous devons examiner s'il est nécessaire ou désirable qu'une révision de la constitution confère à la Confédération un nouveau pouvoir de légiférer sur la procédure en matière de divorce. Le fait que la Confédération a déjà une certaine compétence dans ce domaine — limitée, il est vrai, à l'adoption des dispositions de procédure strictement indispensables à l'application du droit fédéral matériel — jouera un rôle important.

dans cet examen. Notons cependant qu'il est extrêmement difficile de déterminer avec précision jusqu'où pourrait aller ce pouvoir. Comme il s'agit d'une matière ressortissant en principe aux cantons, la Confédération devrait, ainsi que le relève Burckhardt, se montrer réservée et se borner à édicter les règles que nécessite le droit civil qu'elle a institué. (Cf. *Kommentar*, p. 589.) Elle pourrait toutefois fort bien, sans dépasser cette limite, étendre la disposition de l'article 158 du code civil en obligeant les cantons à instaurer la règle selon laquelle le juge doit chercher d'office à élucider l'ensemble des faits et ne pas se fonder simplement sur les allégués des parties. La Confédération pourrait, dans ce domaine, établir quelques autres règles encore, sans encourir le reproche d'empiéter sur les prérogatives des cantons. On a par exemple affirmé qu'elle pourrait fort bien reviser l'article 158 du code civil pour prescrire que, dans les procès de divorce, les parties doivent comparaître personnellement et que la durée du procès ne doit pas être inférieure à un minimum prescrit. (Cf. Picot, *ibid.*, p. 103, a—f; cf. aussi Strebél, *Das Problem der Ehescheidung*, dans le compte rendu du congrès « Pour la famille », 1943, p. 25.) Le législateur fédéral pourrait en outre instituer, pour tous les cantons, une règle que quelques-uns d'entre eux ont déjà introduite en vue d'assurer une saine application du droit. C'est la règle selon laquelle un représentant de l'Etat, par exemple le procureur général, peut intervenir dans les procès de divorce et demander, le cas échéant, le rejet de la demande ou un complément de preuves. (Cf. la loi bernoise de procédure civile, art. 53 s., en particulier 54 et 55; la loi fribourgeoise sur le mariage civil et la procédure en cette matière, art. 97; la loi de procédure civile du canton de Bâle-Ville, art. 27; la loi de procédure civile du canton du Tessin, art. 520; la loi de procédure civile du canton de Vaud, art. 109 s.; la loi sur l'organisation judiciaire du canton de Genève, art. 43, et la loi de procédure civile de ce canton, art. 104 s.; Andreas Heusler, *Der Zivilprozess der Schweiz*, p. 16 s.; Guy Hoffet, *L'intervention du ministère public dans la procédure civile en droit suisse et en droit français*, 1931, et Strebél, *Geschiedene Ehen*, p. 52.) Ce principe a été également adopté par la loi allemande de procédure civile, de 1877/1924, articles 607 et 636 (cf. Stammler, *ibid.*, p. 419). Pour le rôle de ce principe dans le droit français, cf. Heusler, *ibid.* (p. 16 s.) et Guy Hoffet, *ibid.* (p. 3 s.).

La Confédération a donc déjà, en vertu de la constitution, la possibilité d'améliorer considérablement la procédure en matière de divorce. Elle ne devra toutefois pas dépasser certaines limites. Un corps de dispositions fédérales concernant la procédure de divorce ne pourrait entrer en considération, la constitution attribuant cette législation aux cantons. On en vient ainsi à se demander si ces possibilités restreintes sont suffisantes, ou s'il ne serait pas indiqué de donner à la Confédération, en revisant la constitution, le pouvoir de régler l'ensemble de la procédure en matière de divorce, à l'exclusion de toute compétence des cantons.

Cette question doit être résolue négativement. Des dispositions fédérales réglant l'ensemble de la procédure de divorce ne s'imposent nullement. Comme nous l'avons dit, la Confédération a déjà édicté d'importantes prescriptions sur la matière. L'état de choses actuel serait déjà grandement amélioré si l'on appliquait sagement les dispositions de l'article 158. D'une manière générale, le mal réside moins dans un manque de règles que dans une mauvaise application du droit. Et si l'on songe que la Confédération peut — comme nous l'avons relevé — faire un pas de plus, sans révision de la constitution, et imposer encore d'autres règles aux cantons, on arrive à la conclusion qu'il est superflu de modifier la compétence. Une révision de la constitution ne paraît donc ici pas nécessaire.

c. Réforme de la procédure en matière d'actions en paternité.

Certains milieux réclament une réforme de la procédure en matière d'actions en paternité, en vue d'une meilleure protection de la famille dite incomplète. Nous constatons que ce vœu appelle, d'une façon générale, les mêmes remarques que la réforme de la procédure de divorce. Il s'agit en effet, ici aussi, d'un domaine ressortissant aux cantons mais où la Confédération, par la voie du code civil, a instauré diverses règles que les cantons sont tenus d'observer. (Cf. les art. 310 s. du code civil, ainsi que Schurter-Fritzsche, *ibid.*, p. 483 s.) Dans ce domaine comme dans l'autre, le législateur fédéral pourrait, sans révision de la constitution, étendre son action dans la mesure indispensable à l'application du droit matériel. Il ne paraît donc pas indiqué de conférer à la Confédération, pour la procédure des actions en paternité, ce pouvoir de légiférer que nous estimons devoir lui refuser en matière de procédure de divorce. Une révision de la constitution n'entre donc pas en considération, ici non plus.

Il ressort de ce qui précède qu'une révision de la constitution ne paraît ni nécessaire ni désirable pour apporter au droit privé les améliorations réclamées.

B. LE DROIT PÉNAL

Dans ce domaine, on demande simplement que soient sagement appliquées les dispositions insérées dans le nouveau code pour la protection de la famille. Une révision du code n'est pas réclamée. Comme il a été dit, le code pénal représente un sérieux progrès en ce qui concerne la protection de la famille. Il soutient parfaitement la comparaison avec les législations étrangères. Celles de ces législations qui protègent la famille comme telle (c'est surtout le cas des codes allemand et italien) ne prévoient aucune incrimination qui mériterait vraiment de figurer aussi dans notre code. D'ailleurs même, s'il fallait plus tard étendre les dispositions protégeant la famille, le législateur fédéral en aurait de toute façon la compétence, de sorte qu'une révision de la constitution n'est, ici non plus, pas du tout nécessaire.

C. LE DROIT PUBLIC

Les mesures réclamées aujourd'hui pour la protection de la famille concernent principalement le droit public. Il s'agit surtout de domaines où cette protection est déjà assurée de bien des façons.

I. La législation ouvrière.

Des mesures nouvelles sont demandées dans plusieurs parties du droit public régissant le travail.

1. La protection des travailleurs.

On demande une protection plus efficace des femmes en couches, des mères et des femmes en général. Les prescriptions fédérales sur le travail des femmes dans les fabriques doivent, dit-on, être mieux appliquées, et, de plus, complétées. Une revision de la constitution n'est pas nécessaire. Cela est évident en ce qui concerne l'application des prescriptions. Pour les compléments à apporter, l'article 34 de la constitution suffit largement.

L'article 69 de la loi sur le travail dans les fabriques dispose que les femmes en couches sont exclues du travail pendant les six semaines qui suivent l'accouchement. On doit se demander s'il ne conviendrait pas de prendre aussi des mesures pour améliorer la situation matérielle de ces femmes exclues du travail. C'est soulever le problème de l'assurance-maternité. (Cf. chapitre III, 2.)

2. La formation professionnelle.

Il convient de distinguer deux choses :

a. On demande que la Confédération intensifie ses efforts dans ce domaine, et notamment qu'elle augmente ses subsides. Ce vœu peut être réalisé sans revision de la constitution. L'article 34 permet fort bien — en tant qu'il s'agit d'arts et métiers au sens de l'article 34*ter* — de compléter la loi et d'accroître les prestations financières de la Confédération.

b. On désire également que la Confédération s'occupe de la formation professionnelle dans l'agriculture. Pour le moment, elle n'est pas en mesure de donner suite à ce vœu. Un nouvel article constitutionnel serait nécessaire. En liaison avec la revision des articles économiques, des travaux sont actuellement en cours en vue d'un article spécial qui devrait permettre à la Confédération de prendre des mesures pour protéger l'agriculture. Il s'agirait toutefois d'une compétence plus générale que celle qui nous occupe ici, de sorte que le nouvel article constitutionnel autoriserait le pouvoir fédéral à légiférer également dans le domaine de la formation professionnelle. Cela étant, nous pensons qu'il n'y a pas lieu d'examiner ici la question d'un article constitutionnel spécial sur la formation professionnelle dans l'agriculture; cette question doit être liée à la revision

des articles économiques. (Cf. en particulier l'arrêté fédéral du 21 septembre 1939 portant revision des articles de la constitution fédérale relatifs au domaine économique, art. 31 bis, 2^e al., lettre b, FF 1940, 199.)

3. Les allocations familiales.

Les allocations familiales constituent la principale mesure recommandée pour assurer une *meilleure protection matérielle* de la famille. Elles sont considérées comme l'un des moyens les plus propres « à garantir à la famille une part appropriée du revenu national ». (Cf. la *Revue suisse d'utilité publique*, 1942, p. 67.) Ceux qui se préoccupent d'une meilleure protection de la famille réclament avant tout des dispositions légales permettant de *généraliser* ces allocations. Il nous paraît donc nécessaire d'examiner attentivement cette question.

Avant de nous demander si une *réglementation fédérale* est nécessaire ou souhaitable, nous devons cependant dire quelques mots de la nature et du rôle des allocations familiales. Pour les détails, nous renvoyons à la consultation du professeur A. Amonn « *La théorie et la politique des salaires* ».

a. La nature et le rôle des allocations familiales.

Ces allocations visant à augmenter le revenu familial, nous devons examiner les diverses possibilités qui s'ouvrent pour atteindre ce résultat. Cela nous permettra de préciser ensuite la nature et le rôle des allocations.

aa. Le salaire vital. — Le revenu familial peut être augmenté tout d'abord par un relèvement général des salaires de base, assez considérable pour permettre à chacun de fonder un foyer et d'entretenir une famille de grandeur moyenne, en d'autres termes pour assurer à chacun le *salaire vital*. Une telle mesure entraînerait une augmentation de la somme des salaires. Si le revenu national reste le même, cet accroissement ne peut être opéré qu'à la condition que la répartition du revenu national soit modifiée à l'avantage des salariés. Les possibilités qui s'offrent sont cependant très limitées. Il faut distinguer entre les branches qui travaillent avant tout pour l'exportation et celles qui couvrent en premier lieu les besoins du marché intérieur. Pour les premières, une augmentation des salaires n'entrent pas en ligne de compte, si ce n'est peut-être là où la demande est plus ou moins stable. En effet, toute augmentation des salaires a pour conséquence un accroissement des frais de production et des prix de vente, ce qui diminue notre capacité de concurrence. Lorsqu'il s'agit de produits dont la demande est sujette à des fluctuations, la hausse des prix a pour conséquence une diminution des ventes, laquelle oblige les entreprises à restreindre leur production et le nombre des personnes qu'elles occupent. Les prix des produits destinés au marché intérieur ne peuvent pas non plus être fixés arbitrairement; si les consommateurs les jugent trop élevés, la demande, puis le degré d'occupation fléchissent.

Certes, on peut envisager de modifier la répartition du revenu national à l'avantage des salariés en faisant supporter aux *bénéfices normaux provenant du capital* les charges occasionnées par un relèvement général des salaires. Le capital étant le plus mobile des facteurs de la production, on risquerait, ce faisant, de provoquer une diminution de l'offre des capitaux nécessaires à l'activité économique et, partant, un fléchissement du degré d'occupation.

Sans qu'il soit besoin d'envisager une nouvelle répartition du revenu national, une augmentation générale des salaires peut résulter d'un accroissement de la productivité. Cet accroissement peut être obtenu par divers moyens. Dans certains cas, il peut cependant aboutir à une diminution de la somme des salaires. Il en sera ainsi notamment lorsque l'accroissement de la productivité est la conséquence d'un développement du machinisme au détriment de la main-d'œuvre, mesure à laquelle les employeurs peuvent être contraints par les hausses de salaires. Une telle rationalisation n'est donc pas le moyen propre à améliorer les salaires dans leur ensemble. Seul un accroissement de la productivité correspondant au développement naturel de l'économie et de la technique peut assurer une hausse générale des salaires.

Nous pouvons donc conclure que les possibilités d'assurer par des mesures directes un relèvement général des salaires sont très limitées. Il paraît plus facile d'atteindre ce but par des moyens indirects, notamment par un contrôle des prix excluant les bénéfices excessifs dus aux monopoles, par des mesures économiques propres à accroître le volume de la production et de la productivité, par une politique commerciale, monétaire et de crédit visant à assurer un degré d'occupation aussi complet que les circonstances le permettent.

Les interventions directes de l'Etat en matière de salaires ne peuvent guère tendre qu'à aplanir les conflits de salaires et à corriger les gains anormalement bas que l'on enregistre encore dans les branches où l'organisation professionnelle est insuffisante.

Dans un régime fondé sur la liberté des échanges, toute intervention directe de l'Etat dans la répartition du revenu national doit nécessairement provoquer des troubles entraînant une diminution de la production et le chômage; ces interventions ne peuvent donc avoir qu'un effet diamétralement opposé à celui qui était recherché. En d'autres termes, elles provoquent, en règle générale, au lieu de l'accroissement escompté, une diminution de la somme globale des salaires. Même dans un système économique reposant sur un principe entièrement différent, la part du travail au revenu national ne pourrait être sensiblement plus élevée, à moins que l'on ne veuille courir le risque d'entraver la formation de capitaux et le progrès économique; la somme globale des salaires, malgré l'accroissement de la

part du travail au revenu national, serait alors inférieure, à la longue, à ce qu'elle pourrait être.

Le montant de la somme globale des salaires est déterminé plus par l'ampleur du revenu national que par le mode de répartition, dont le meilleur est celui qui assure la plus grande demande possible de main-d'œuvre et, partant, le degré d'occupation le plus élevé autorisé par la situation économique. Le meilleur mode de répartition est donc celui qui résulte naturellement — si l'organisation du marché du travail répond aux exigences du moment — du jeu de l'offre et de la demande, lequel tend automatiquement à l'équilibre. L'intervention de l'Etat à l'égard des salaires est impuissante à corriger les ruptures d'équilibre entre l'offre et la demande de main-d'œuvre telles qu'elles résultent des fluctuations de l'activité économique; seule une saine politique de création de possibilités de travail et des mesures propres à atténuer ces fluctuations peuvent y parer.

bb. Le salaire social ou salaire familial. — Sous un régime de libre concurrence, le *salaire doit être en principe fixé selon le travail fourni* (« salaire-rendement »). D'une manière générale, les différences constatées entre les divers salaires ne peuvent exprimer que les variations de la valeur du travail accompli. Quand les difficultés économiques s'accroissent, des raisons d'ordre social s'opposent cependant à ce que le principe du « salaire-rendement » soit maintenu intégralement. Si le mode de répartition du revenu était maintenu, alors que le revenu national et la part du travail baissent fortement (le nombre des participants restant le même), les salaires des travailleurs des catégories inférieures tomberaient au-dessous du minimum vital. C'est pourquoi il est nécessaire d'envisager une répartition du revenu national qui soit propre à atténuer les différences entre les salaires. Pour les raisons que nous venons d'énoncer, ce résultat ne peut être atteint que dans une mesure fort limitée par une modification du mode de répartition opérée en faveur du travail, les autres revenus (notamment les revenus des capitaux) devant faire les frais de l'opération. La nouvelle répartition doit se faire dans les limites du revenu provenant du travail; les salariés dont le gain ne suffit plus à l'entretien d'une famille touchent une plus grande part de la somme globale (diminuée) des salaires. Cette méthode a déjà été appliquée pendant la dernière guerre. Dans les pays appauvris par le conflit, elle a même été appliquée pendant les années qui ont suivi. Elle a été remise en vigueur en 1939 sous la forme d'allocations de renchérissement destinées à compléter le salaire de base ou salaire professionnel; ces allocations sont graduées selon les charges de famille (cf. « Recherches sur le taux normal des allocations de renchérissement » dans *la Vie économique*, 1942, p. 220 et le rapport intermédiaire de la commission fédérale consultative pour les questions de salaires sur le calcul des taux normaux de l'ajustement des salaires, dans *la Vie économique*, 1943, p. 208. Cf.

aussi « Contribution à l'étude du problème du minimum indispensable à l'existence », 44^e supplément de *la Vie économique*, Berne, 1943).

A la longue, après le rétablissement de circonstances normales, il ne sera plus possible de répartir le revenu du travail en donnant aux besoins familiaux la priorité sur le rendement effectif du travail. Les pères de famille ne tarderaient pas à éprouver, les premiers, les inconvénients de cette méthode; ils auraient de la peine à trouver un emploi. L'Etat serait alors obligé de réglementer le marché du travail et de prescrire aux patrons dans quelle proportion ils sont autorisés à employer des célibataires, des salariés mariés sans enfants, des pères de familles nombreuses et des pères de familles peu nombreuses.

cc. Les caisses de compensation pour le versement d'allocations familiales. — Diverses mesures de *politique sociale* permettent cependant de garantir et d'augmenter le revenu des gagne-petit qui ont la charge d'une famille nombreuse. Mentionnons tout d'abord les secours fournis à ces familles par les collectivités publiques et qui représentent une extension de l'assistance publique; plusieurs de nos villes accordent une aide de ce genre (voir plus haut). Ce système est très développé en Allemagne. Le plan Beveridge prévoit aussi — parallèlement à d'autres mesures — le versement d'allocations familiales à la charge de l'Etat.

Notons cependant que seul le système des allocations familiales servies par des *caisses de compensation* relève du problème des salaires. Ce système consiste dans le fait qu'un fonds, qui est alimenté soit par les primes des employeurs exclusivement, soit aussi par des primes des salariés et des subsides de l'Etat, est institué pour verser aux pères de famille, à titre de *supplément au « salaire-rendement »*, des allocations variant selon les charges de famille. Le système permet de répartir entre tous les employeurs de la branche ou de la région les dépenses que représentent ces allocations. Dans divers pays, les caisses de compensation pour le versement d'allocations familiales sont devenues un instrument de la politique sociale. En Suisse, elles ne sont devenues une institution générale, jusqu'à maintenant, que dans deux cantons.

Pour les travailleurs qui en bénéficient, les prestations de ces caisses représentent une augmentation de salaire; pour les salariés astreints au paiement de primes, elles représentent une réduction de leur gain. Même lorsqu'ils ne paient pas de primes, les travailleurs contribuent indirectement à alimenter la caisse, puisque les employeurs portent leurs versements au compte des salaires, si bien que les salariés qui ne bénéficient pas des prestations de la caisse touchent un salaire quelque peu inférieur à celui qu'ils recevraient si cette institution n'existait pas. Du point de vue du salarié, nous sommes donc en présence d'une *gradation des salaires* selon les charges de famille. Les partisans de ce système admettent qu'il s'agit d'une nouvelle méthode de répartition de la somme des salaires jouant

en faveur des pères de famille. (Cf. « Die künftige Verwendung des durch die Lohn- und Verdienstersatzordnung begründeten Ausgleichssystem » [Stellungnahme der Schweizerischen Gemeinnützigen Gesellschaft], n^{os} 8/9 de la *Revue suisse d'utilité publique*, 1941, p. 175; Emma Steiger, « Familienpolitik », dans la *Rote Revue*, n^o 6, 1941, p. 229.) On relève cependant que, la somme des salaires étant sujette à des fluctuations et une partie des primes nécessaires au paiement des allocations étant versée à titre complémentaire par l'employeur lui-même, le sacrifice demandé aux salariés est relativement minime.

Il est certain que les allocations familiales menacent d'*exercer une pression sur les salaires de base*; les employeurs peuvent en effet invoquer les charges consécutives au paiement des primes à la caisse de compensation pour refuser une augmentation générale des salaires. Lorsque les associations de salariés sont fortes, ce danger est minime; il peut être très net dans les branches où les travailleurs ne sont pas ou pas bien organisés. On fait observer cependant que cette baisse des salaires de base peut être empêchée dans une large mesure, si les allocations familiales ne sont accordées qu'à partir du second ou même du troisième enfant.

Lorsque la caisse de compensation est limitée à l'entreprise et alimentée exclusivement par les primes de l'employeur, celui-ci peut être tenté de donner la préférence aux travailleurs qui n'ont pas de charges de famille. Ce danger est particulièrement marqué dans les petites entreprises; dans les grandes, la compensation est plus facile. Ce risque varie selon l'ampleur des prestations et des dépenses qu'elles exigent.

Avec les caisses de compensation *interprofessionnelles* ou celles qui sont instituées en commun par plusieurs entreprises, le danger est moindre; c'est encore davantage le cas lorsque les salariés sont astreints au paiement de primes, que les pouvoirs publics participent aux dépenses et que les caisses professionnelles et interprofessionnelles sont complétées par une caisse nationale de surcompensation pour l'ensemble des professions. De cette manière, les allocations familiales prennent toujours plus nettement le caractère de *prestations sociales*.

On fait aussi observer que la revendication « à travail égal, conditions d'existence égales » ne suffit pas à justifier le versement d'allocations familiales. Le célibataire qui touche le même salaire que le père de famille est évidemment favorisé par rapport à ce dernier. Il ferait, certes, bien de profiter de son revenu relativement plus élevé pour épargner davantage; on a même envisagé la possibilité de capter partiellement « l'excédent du pouvoir d'achat » des célibataires (ce qui se fait déjà en partie sous la forme d'impôts spéciaux). D'autre part, il est évident que la famille doit réduire son train de vie au fur et à mesure qu'elle grandit. Ce serait une erreur de croire que l'accroissement de la famille doit entraîner une augmentation proportionnelle du revenu. Le chiffre d'affaires et le gain de l'artisan

ou du commerçant n'augmentent pas avec le nombre des enfants. Il n'y a donc pas de raison pour qu'à la naissance d'un enfant le salaire des ouvriers et des employés — dont la situation matérielle, aujourd'hui du moins, est souvent meilleure et plus stable que celle des petits artisans, commerçants et paysans — soit adapté de manière à assurer des conditions d'existence constantes, indépendamment du nombre des enfants. (Cf. Lorenz, *ibid.*, p. 96 et « Industrie und Familie » paru dans le *Journal des associations patronales suisses*, 1942, p. 18.) Il y cependant des limites à ce principe, lorsque les restrictions sont telles que la famille ne peut plus — ou que très difficilement — remplir sa tâche. A ce moment, les allocations familiales sont une nécessité sociale.

Le problème se présente sous un autre aspect si l'on entend attribuer une *fonction démographique* aux allocations familiales. Dans ce cas, il conviendra de ne pas en limiter le versement aux familles dans une situation précaire, mais d'en faire bénéficier également celles où une augmentation du nombre des enfants, sans entamer nécessairement le minimum vital, créerait des soucis financiers permanents.

La manière d'apprécier les relations de cause à effet entre les allocations familiales et l'accroissement de la population dépend essentiellement de l'idée qu'on se fait des rapports entre l'instinct de procréation et le revenu. Selon Malthus et les défenseurs de sa théorie, cet instinct est si fort que, dans les civilisations inférieures, ni la raison, ni même l'évidence de l'impossibilité d'entretenir la famille ne peuvent le freiner efficacement. La raison et les considérations d'ordre matériel deviennent, en revanche, des facteurs toujours plus décisifs à mesure que s'élève le degré de civilisation. Parallèlement, on constate même un certain affaiblissement de l'instinct de procréation. Il semble que, dans certaines couches de la population, un raffinement de la civilisation pousse les individus à fuir leurs responsabilités, soit par pure spéculation intellectuelle, soit par égoïsme.

Cette remarque ne vaut toutefois que pour une faible minorité et ne saurait être généralisée. Dans la grande masse de la population, l'instinct de procréation est à peu près intact, contenu tout au plus par le sentiment de responsabilité et le souci qu'inspire l'entretien d'une famille plus nombreuse.

Les statistiques confirment d'ailleurs qu'en Suisse les manifestations de l'instinct de procréation (où les réactions, de manière générale, sont restées saines) sont limitées avant tout par les circonstances économiques. On constate, en effet, que le nombre des mariages et des naissances baisse très fortement en période de crise et qu'il s'amplifie tout aussi nettement lorsque l'activité économique est satisfaisante, que le degré d'occupation et les salaires s'accroissent.

Nous en concluons que les allocations familiales sont propres à encourager les mariages et à atténuer les craintes qui s'opposent à une augmentation

du nombre des enfants. Il n'y aurait aucune raison de ne pas reconnaître que la perspective d'une hausse de salaires en cas de mariage et lors de la naissance des enfants puisse engager les individus à se marier plus tôt et à agrandir la famille. L'effet de ces allocations familiales dépendra, cela va sans dire, avant tout de leur ampleur; plus les allocations couvriront une part importante des dépenses nécessitées par l'entretien et l'éducation des enfants, plus leur effet sera marqué.

Soutenir qu'une graduation des salaires selon les charges de famille est sans effet sur le nombre des enfants, ce serait affirmer que le revenu n'exerce aucune influence sur le mariage et qu'il est sans rapport avec le nombre des enfants. Cette assertion serait contraire à la théorie et à l'expérience. Si elle se révélait exacte, il faudrait en conclure que l'homme, en tant que procréateur, obéit aveuglément à son instinct ou alors exclusivement à des mobiles encore plus étrangers à sa nature que les considérations d'ordre matériel. Bien que l'on ne puisse prétendre que la possibilité d'élever des enfants en conservant le niveau de vie atteint soit le seul facteur démographique déterminant, il est certain que ce facteur, avec d'autres, joue un rôle considérable. C'est pourquoi, du point de vue démographique, le montant des allocations familiales revêt une importance primordiale. Si ces allocations ne permettent pas de couvrir une part importante des dépenses nécessitées par les enfants, elles n'auront pas l'effet que l'on en attend; cet effet sera d'autant plus marqué que l'allègement du budget résultant des allocations sera plus substantiel.

b. La question d'une réglementation fédérale.

Comme nous l'avons dit dans la troisième partie du rapport, la Confédération, les cantons et les communes versent des allocations de renchérissement à leur personnel. Quelques communes en font bénéficier les familles dans la gêne. Dans l'industrie privée, nombre d'entreprises et de caisses de compensation octroient des suppléments de ce genre aux ouvriers et aux employés. Deux cantons ont généralisé le régime des caisses de compensation pour allocations familiales, et d'autres cantons se préparent à suivre cet exemple. Deux cantons ont déclaré ces caisses obligatoires pour certaines professions ou réservé aux entreprises affiliées à une caisse le droit d'exécuter des travaux publics.

Malgré ces diverses mesures, *la grande majorité des salariés ne bénéficient cependant pas encore d'allocations familiales*. Ce sont même les travailleurs des catégories inférieures de salaires qui en profitent le plus rarement.

La situation matérielle de la famille, nous l'avons montré, est toutefois telle qu'une aide est indispensable, tout au moins pour les gagnepetit. Les allocations pour enfants constituent le moyen le plus propre d'augmenter le revenu familial.

Dans ces conditions, ces deux questions se posent: comment *généraliser* cette aide? L'intervention de la Confédération est-elle nécessaire?

aa. Si désirable qu'il paraisse de laisser à l'économie privée et aux cantons le soin de développer sans le concours de la Confédération le système des caisses de compensation pour allocations familiales, il est cependant très peu probable que cette méthode aboutisse prochainement à la généralisation que nous souhaitons. Des calculs ont montré qu'elle imposerait à l'économie et aux cantons des charges énormes. Si la Confédération restait dans l'expectative, la situation actuelle se prolongerait; en d'autres termes, une partie seulement des familles bénéficieraient de ces allocations. Les autres verraient une injustice dans cet état de choses, sans parler du fait que d'autres facteurs encore contribueraient à rendre cette réglementation peu satisfaisante à la longue.

α. Si le régime des allocations familiales variait suivant les cantons, il en résulterait que les entreprises exerçant leur activité dans divers cantons seraient soumises à plusieurs réglementations. Ce qui ne laisserait pas de compliquer le calcul des prix de revient. Cet inconvénient pourrait amener des entreprises à se transporter dans d'autres cantons. La diversité des régimes favoriserait assurément aussi certaines entreprises par rapport à la concurrence. La conclusion, c'est qu'une réglementation laissée aux cantons ne serait économiquement pas satisfaisante.

β. Il serait en outre contraire à une saine répartition de la population de laisser aux cantons le soin d'instituer le système généralisé des allocations familiales. En instaurant ce système, les cantons industriels augmenteraient l'attrait des villes et des gros centres d'industrie, contribuant ainsi à aggraver le phénomène, à tous égards fâcheux, de la dépopulation des campagnes et des vallées de montagne. C'est là une chose qu'il faut éviter à tout prix.

γ. Les zones économiques ne coïncidant pas toujours avec les frontières cantonales, l'institution généralisée de ces allocations dans quelques cantons provoquerait l'immigration de familles nombreuses; les charges de ces cantons augmenteraient peut-être, ce qui risquerait de compromettre le régime même des allocations familiales. Les autorités cantonales pourraient, évidemment, parer à ce danger en limitant le versement des allocations aux familles établies depuis un certain temps dans le canton. C'est ainsi que la loi vaudoise du 26 mai 1943, qui rend obligatoire pour tous les employeurs l'affiliation à une caisse de compensation, réserve le bénéfice des prestations aux familles établies depuis dix ans dans le canton. Mais ces délais provoquent du mécontentement. Les intéressés, comme l'expérience l'a montré, ne saisissent pas la nécessité de cette mesure; ils ne comprennent pas pourquoi on les traite moins bien que les autres citoyens, simplement parce qu'ils ne sont pas établis depuis longtemps dans le canton.

Seule une intervention fédérale peut prévenir ces inconvénients. C'est donc à la Confédération qu'il appartient de généraliser le système des allocations familiales pour empêcher de regrettables inégalités de traitement.

bb. Seule la Confédération peut mettre sur pied une réglementation satisfaisante. Pour le moment cependant, la constitution ne lui en accorde pas la compétence. Un nouvel article constitutionnel octroyant à la Confédération le droit de légiférer dans le domaine des caisses de compensation pour allocations familiales est donc nécessaire. La Confédération doit en outre avoir la faculté de déclarer obligatoires le versement de ces allocations et l'affiliation aux caisses. C'est l'unique moyen d'assurer la généralisation désirée.

Il paraît indispensable d'inscrire dans la constitution le principe de l'obligation. Voici pourquoi: l'employeur tenu d'adhérer à une caisse de compensation est astreint à payer des primes. Si l'on assimile le paiement de ces primes au paiement d'un salaire (puisqu'elles sont affectées au versement d'allocations), la conséquence en est que l'Etat impose d'une façon directe des obligations en matière de salaires et exerce en même temps une action indirecte sur la formation des prix. Par cette action sur les prix, il intervient cependant dans le libre jeu de la concurrence et porte atteinte au principe de la liberté du commerce et de l'industrie. (Cf. notamment FF 1935, I, 311/312.) Comme une intervention indirecte de l'Etat dans la fixation des salaires porte forcément atteinte au principe de la liberté du commerce et de l'industrie, elle n'est admissible que dans la mesure où la constitution l'autorise expressément. Si les contributions des employeurs aux caisses de compensation pour allocations familiales sont assimilées au paiement d'un salaire, le législateur ne peut donc les rendre obligatoires qu'en vertu d'une disposition de la constitution l'y autorisant formellement. Si, au contraire, les contributions des employeurs étaient considérées comme un impôt, le législateur ne pourrait pas non plus les déclarer obligatoires sans une disposition constitutionnelle qui lui en donne formellement la compétence. Quelle que soit la nature juridique des contributions, il faut donc une disposition constitutionnelle pour que l'affiliation puisse être rendue obligatoire. Ici également, il conviendra de laisser au législateur le soin d'apprécier si l'obligation doit être instituée d'une manière générale ou partielle.

La nouvelle disposition constitutionnelle devra en tout cas prescrire au législateur de tenir compte des caisses qui existent déjà. Il ne doit en effet pas négliger l'œuvre utile que l'économie privée, les cantons et les communes ont accomplie dans ce domaine.

cc. Si la Confédération généralisait le système des allocations familiales, certains cantons et professions pourraient rencontrer des difficultés financières. Il est en effet peu probable que tous les cantons et toutes les branches

puissent supporter les charges du système. Pour que ces difficultés ne fassent pas échouer l'œuvre envisagée, la Confédération ne devra pas se contenter de légiférer; elle devra aussi prendre des mesures financières. Deux de ces mesures seront indispensables:

α. La Confédération devra *contribuer directement au financement* dans tous les cas où les circonstances exigent son aide. La compétence nécessaire découlera pour elle de son pouvoir général de légiférer dans ce domaine, comme c'est déjà le cas en matière d'assurance-maladie et accidents, au sujet de laquelle l'article 34 *bis* de la constitution ne parle que de « législation ».

β. La Confédération doit avoir également la possibilité d'instituer un système de *surcompensation*, destiné à répartir équitablement les charges entre les diverses régions, de même qu'entre les professions où le nombre des bénéficiaires est élevé et celles où il est moindre. Par exemple, les charges seront en effet proportionnellement plus fortes dans l'industrie des machines et métaux, qui occupe en majeure partie du personnel masculin, que dans l'industrie textile, où la proportion des ouvrières est très élevée. Une surcompensation paraît donc nécessaire; elle est même souhaitable du point de vue économique. Un article constitutionnel spécial doit autoriser la Confédération à créer une *caisse nationale de surcompensation*, faute de quoi sa compétence en la matière pourrait être contestée.

En résumé, la constitution doit être complétée de manière que la Confédération reçoive la compétence de légiférer dans le domaine des caisses de compensation familiales avec la possibilité de déclarer entièrement ou partiellement obligatoire l'affiliation à ces caisses et de créer une caisse nationale de surcompensation.

II. Le droit fiscal.

Le législateur a dans ce domaine deux moyens de contribuer à la protection de la famille: accorder des dégrèvements fiscaux, imposer les célibataires.

I. Les dégrèvements fiscaux.

En décrétant un nouvel impôt, le législateur a toujours la possibilité de prévoir des allègements en faveur de la famille. La souveraineté fiscale appartenant en principe aux cantons, c'est à eux qu'il incombe avant tout de faire les sacrifices nécessaires. Dans la troisième partie de notre rapport, nous avons relevé qu'ils y ont déjà consenti sous diverses formes. Les cantons manifestent même l'intention d'aller beaucoup plus loin encore dans cette voie. De son côté, la Confédération a saisi chaque occasion de diminuer les charges fiscales des pères de famille. C'est ce que nous avons aussi rappelé dans la troisième partie. La Confédération a pu prendre ces dispositions sans y être autorisée expressément par la constitution.

On peut cependant songer à inscrire dans la constitution le principe du dégrèvement fiscal en faveur de la famille; pour cela deux formes sont concevables.

a. La première de ces formes consisterait à imposer aux cantons l'obligation d'accorder à la famille certains allègements fiscaux. Il faudrait pour cela une disposition constitutionnelle instituant directement cette obligation ou autorisant le législateur fédéral à l'instituer. Trois raisons s'opposent toutefois à l'adoption d'une telle disposition, à savoir:

aa. La disposition serait superflue du moment que les cantons accordent déjà de plein gré et dans une ample mesure ces dégrèvements.

bb. La disposition porterait une atteinte inacceptable à la souveraineté fiscale des cantons. Comme le droit fiscal des cantons ménage déjà la famille, rien ne justifierait une pareille atteinte. De plus, elle serait contraire au principe selon lequel la Confédération ne doit limiter la souveraineté des cantons qu'à la dernière extrémité, lorsque seul le droit fédéral peut permettre une solution satisfaisante. Or ce n'est pas le cas ici. On ne peut non plus invoquer les articles de la constitution qui restreignent déjà la souveraineté fiscale des cantons, par exemple, l'article 45, 6^e alinéa, ou l'article 46, 2^e alinéa. Ces dispositions sont en rapport direct avec la liberté d'établissement. Leur objet est d'éviter que cette liberté ne soit rendue illusoire par des désavantages fiscaux. Elles servent donc à garantir indirectement une liberté inscrite dans la constitution. Ces restrictions de la souveraineté fiscale des cantons correspondent donc à une nécessité, puisqu'elles doivent assurer l'application du droit fédéral. Il n'en est pas de même en ce qui concerne les mesures propres à réduire les charges fiscales de la famille. Sur ce point, la souveraineté cantonale peut et doit être respectée.

cc. Etant donnée la grande diversité des législations fiscales des cantons, la Confédération serait pratiquement dans l'impossibilité de prescrire aux cantons les règles à suivre. Les cantons recourent à des méthodes qui varient selon le système fiscal en vigueur, de sorte qu'une réglementation fédérale est proprement inconcevable.

b. La seconde forme serait introduite par un nouvel article constitutionnel aux termes duquel toutes les mesures fiscales de la Confédération doivent tenir compte de la famille. La Confédération a déjà la possibilité de le faire, mais elle n'en a pas l'obligation. Cette méthode appelle les remarques suivantes:

Les allègements accordés jusqu'à maintenant à la famille par la Confédération concernent tous des impôts prélevés en vertu des pouvoirs *extraordinaires* qui ne sont pas prévus par la constitution. Quant aux impôts levés conformément aux attributions constitutionnelles, ils ne

permettent pas de tenir spécialement compte de la famille. Aussi longtemps que le législateur fédéral n'aura pas été autorisé par la constitution à instituer des impôts pour lesquels des dégrèvements en faveur de la famille entrent en considération, il sera inutile d'insérer dans la constitution un article obligeant la Confédération à prévoir de pareils allègements dans son droit fiscal. Considérée du point de vue de la technique législative, l'institution d'une telle obligation dans le domaine des impôts décrétés en vertu des pouvoirs extraordinaires n'aurait aucun sens. Elle n'aurait non plus aucune portée pratique, étant donné que la Confédération agit en pareil cas en dehors du droit constitutionnel et ne serait pas tenue de se conformer à une disposition prévoyant cette obligation. Il n'apparaît donc pas judicieux d'insérer un tel article dans la constitution.

2. L'impôt sur les célibataires.

Cette forme d'imposition contribue à la protection de la famille. D'une part, elle permet de réduire la somme des charges fiscales de la famille et, de l'autre, elle incite les célibataires à se marier.

C'est aux cantons qu'il appartient avant tout, pour les raisons que nous avons mentionnées, de prélever un tel impôt. Ici également, on pourrait donner à la Confédération la compétence d'obliger les cantons à lever cet impôt. Un nouvel article constitutionnel serait nécessaire, soit pour instituer directement cette obligation des cantons, soit pour autoriser le législateur fédéral à la leur imposer. Mais cette disposition constitutionnelle porterait, elle aussi, gravement atteinte à la souveraineté fiscale des cantons. Une réglementation fédérale ne s'impose pas. Sur ce point également, on ne saurait invoquer les articles constitutionnels que nous avons mentionnés sous 1. a. bb. Les cantons doivent conserver toute liberté à l'égard de cet impôt.

III. La législation sur les assurances sociales.

On demande à la fois un perfectionnement de la législation fédérale en vigueur et l'introduction d'une assurance-maternité.

1. Cette législation peut être perfectionnée sans qu'une révision de la constitution soit nécessaire. Il suffit de modifier les lois en vigueur. On pourrait notamment prendre les mesures suivantes sans reviser la constitution :

- a. Étendre l'assurance obligatoire en cas d'accident à d'autres catégories de personnes, en particulier aux domestiques agricoles ;
- b. Étendre jusqu'à l'âge de 18 ans révolus ou même de 20 ans le bénéfice des rentes de survivants servies aux enfants, que l'article 85 de la loi sur l'assurance en cas de maladie et d'accidents limite actuellement à 16 ans ;

- c. Fixer les prestations de l'assurance en cas de maladie et d'accidents en tenant mieux compte du nombre des enfants des bénéficiaires (cf. Familienmappe V, p. 56);
- d. Prévoir des contrôles médicaux périodiques dans l'assurance-maladie;
- e. Mettre les frais de vaccination à la charge des caisses-maladie;
- f. Augmenter les indemnités versées par les caisses aux femmes en couches;
- g. Tenir compte des allocations familiales dans le calcul des indemnités de chômage (cf. Familienmappe IV, p. 15).

2. L'assurance-maternité appelle les commentaires suivants:

a. La loi sur l'assurance en cas de maladie et d'accidents prescrit aux caisses d'assimiler l'accouchement à une maladie assurée (art. 14). La compétence d'imposer cette obligation n'a jamais été contestée à la Confédération, bien que l'état de grossesse ne puisse être considéré comme une maladie et que le pouvoir central ait été uniquement autorisé à introduire une « assurance-maladie ». En conséquence, la Confédération pourrait donc augmenter les prestations fixées par la loi en cas d'accouchement.

L'assurance-maternité qui est demandée aujourd'hui va bien au delà de l'assurance en faveur des femmes en couches introduite dans l'assurance-maladie. Elle a un caractère tout à fait différent. Il s'agirait d'une assurance dont les prestations seraient étendues aux femmes qui ne sont pas membres d'une caisse-maladie. On prévoit aussi de faire participer au paiement des primes des personnes qui ne seront jamais au bénéfice de cette assurance, notamment les hommes célibataires de tout âge. Il est en outre question de prestations sans rapport direct avec l'état pathologique auquel la grossesse peut être assimilée dans une certaine mesure; ces versements devraient profiter à l'enfant ou servir à alléger les charges de la famille au moment de l'accouchement. Les promoteurs de l'assurance-maternité ne s'inspirent pas seulement de motifs sociaux et de préoccupations relatives à la santé publique. Leur but est aussi d'ordre démographique. N'a-t-on pas dit que cette assurance contribuera à augmenter le nombre des naissances? Elle a donc un caractère nettement différent de celui de l'assurance-maladie. En d'autres termes, il s'agit là d'une nouvelle forme d'assurance sociale.

b. L'assurance-maternité ne suscite pas d'opposition appréciable. Il n'est donc pas nécessaire de développer ici les arguments qui militent en sa faveur. Nous nous contenterons de renvoyer aux publications suivantes: Emma Steiger: Mutterschaftsversicherung, dans la revue *Pro Juventute*, 1943, p. 325 s.; Margarita Schwarz-Gagg, Der Ausbau der Mutterschaftsversicherung in der Schweiz, dans la revue *Gesundheit und Wohlfahrt*, 1938, p. 143 s.; W. Sulzer, Die Frau in der Arbeiterschutzgesetzgebung, dans la revue *Gesundheit und Wohlfahrt*, 1941, p. 441 s.; H. Zängerle, Mutterschaftsversicherung dans le *Krankenkassenkalender 1941*, p. 93 s.;

Gisiger, Mutterschaftsversicherung und Krankenkassen dans la *Schweizerische Krankenkassenzeitung*, 1942; Gisiger, Eine schweizerische Mutterschaftsversicherung, dans la revue *Pro Juventute*, 1943, p. 255 s.; Ed. Niederer, Mutterschaftsversicherung, 1943; Annie Leuch, Le problème de l'assurance-maternité en Suisse, dans la revue *Pro Juventute*, 1943, p. 13 s.

Est-ce toutefois à la *Confédération* qu'il appartient d'intervenir dans ce domaine? Les raisons qui exigent une réglementation fédérale dans les autres branches de l'assurance sociale militent, ici aussi, en faveur de cette solution. Nous sommes en présence d'une tâche que les cantons, pour des raisons financières surtout, ne sont pas en mesure de remplir de manière satisfaisante. L'aide financière de la *Confédération* étant nécessaire, il est évident que le pouvoir central devra imposer, comme dans les autres domaines de l'assurance sociale, des règles uniformes afin d'être certain que ses subsides seront judicieusement employés. Une législation fédérale en la matière apparaît donc désirable.

c. La *Confédération* ne dispose toutefois pas encore de la compétence nécessaire pour légiférer. La constitution ne lui accorde pas expressément le droit d'introduire l'assurance-maternité. L'article 34 *bis* (assurance-maladie) ne peut être invoqué, l'assurance-maternité dépassant largement la notion d'assurance-maladie au sens de cet article, notamment parce qu'il est question d'exiger des primes de personnes qui ne seront jamais au bénéfice de l'assurance-maternité. Cette réglementation apparaît indispensable pour des raisons d'ordre financier. Comme elle ne peut être introduite sans avoir été inscrite dans la constitution, celle-ci doit être complétée par une nouvelle disposition. En droit, une prime imposée à des tiers pour une assurance dont ils ne jouiront pas a le caractère d'un impôt, que la *Confédération* ne peut instituer que si elle y est expressément autorisée par la constitution. La nouvelle disposition constitutionnelle qui paraît nécessaire n'empêchera pas la *Confédération*, lorsqu'elle légifèrera dans le domaine de l'assurance-maternité, de prévoir la collaboration des caisses-maladie.

d. La nouvelle disposition constitutionnelle devrait permettre au législateur de subordonner le versement des subsides fédéraux à la condition que les cantons participent eux aussi à la dépense; le pouvoir central n'est en effet plus en mesure de supporter seul les charges qu'implique l'assurance-maternité (cf. VI^e partie, A. II, 2).

Ajoutons enfin que la *Confédération* devrait avoir la compétence de déclarer l'assurance obligatoire pour toute la population ou pour certaines catégories seulement.

IV. La prévoyance sociale.

1. Nous avons montré, dans la troisième partie de notre rapport, que la prévoyance sociale, en tant qu'elle constitue une aide directe à la famille,

relève presque uniquement des cantons, des communes et de l'initiative privée. Il doit en être de même à l'avenir. Nous touchons ici à un domaine où il n'est pas nécessaire de donner à la Confédération mandat ou pouvoir d'intervenir. Nous nous prononçons par conséquent contre une revision constitutionnelle visant à confier de nouvelles tâches au pouvoir central dans un domaine qui peut parfaitement rester réservé aux cantons, aux communes et aux institutions privées. Ces collectivités et institutions sont en mesure de compléter même la prévoyance sociale, notamment :

- a. En instituant des offices de conseils matrimoniaux et en accordant une aide aux offices privés (cf. *Revue suisse d'utilité publique*, 1941, p. 94 s.; Strebel, *ibid.*, p. 103).
- b. En accordant des prêts au mariage et des prêts destinés à l'achat du trousseau.
- c. En instituant des offices de consultation pour les femmes enceintes ou en apportant une aide financière aux institutions existantes (cf. Hoemmerli-Schindler, *Familienschutz durch Mutterhilfe*, p. 16).
- d. En instituant des offices de consultation pour les jeunes mères ou en apportant une aide financière aux institutions existantes.
- e. En instituant la gratuité de l'accouchement.
- f. En accordant un subside pour chaque naissance.
- g. En développant la puériculture.
- h. En tenant mieux compte de la famille dans le domaine de l'assistance publique.
- i. En développant l'information en matière d'eugénique (cf. H. W. Maier, *Bekämpfung der Erbkrankheiten, besonders auf psychiatrischem Gebiet*, dans la revue *Gesundheit und Wohlfahrt*, 1934, p. 421; C. Brugger, *Erbkrankheiten und ihre Bekämpfung*, 1939, p. 109 s.; du même auteur: *Mit welchen Mitteln kann die Erbgesundheitspflege in der Schweiz gefördert werden?* dans la revue *Gesundheit und Wohlfahrt*, 1938, p. 33 s.).

2. Il n'en est pas de même des mesures sociales visant à encourager la construction de logements sains et à bon marché et de colonies d'habitation. Ce problème revêt une importance fondamentale pour la famille. M. E. Klöti (cf. annexe, p. 1070 ss.) a montré dans quelle direction les efforts des pouvoirs publics, et avant tout des cantons et des communes, devraient être poursuivis. Etant données l'ampleur et l'importance de la tâche, une participation de la Confédération est cependant indispensable. « Dans la plupart des cantons, l'Etat et les communes, sauf en temps de guerre, ne se sont pas occupés du problème des logements. Cela est dû au fait que les défauts de l'état de choses actuel ne se sont pas encore imposés à l'attention générale, que, suivant la tradition libérale, on a laissé « le libre jeu des

énergies » suivre son cours et qu'on a combattu seulement les effets, sans s'attaquer aux causes du mal. La plupart des cantons et des communes répugnaient d'ailleurs à cette nouvelle tâche, à cause des dépenses qui en seraient résultées. Il est donc indispensable que la Confédération se déclare intéressée à la question des logements et donne l'impulsion nécessaire en vue de sa solution. » (Klöti, annexe, p. 1090 s.)

Pour le moment, la Confédération n'a pas encore la compétence d'intervenir. Un nouvel article constitutionnel paraît nécessaire. Il conviendra toutefois, sur ce point également, de ne pas limiter plus que de besoin les attributions des cantons.

3. On recommande également une réforme des institutions de prévoyance en faveur des militaires, de l'assurance militaire notamment, de même qu'une extension de l'orientation professionnelle. Ces mesures, qui doivent contribuer directement à la protection de la famille, ne nécessitent pas de nouvelles dispositions constitutionnelles. Une simple révision des lois en vigueur suffit. Le développement de l'orientation professionnelle est d'ailleurs déjà prévue par la loi sur la formation professionnelle, qui se fonde sur l'article 34^{ter} de la constitution. (Cf. art. 50, lettre *f*, de la loi; art. 59 de l'ordonnance I.) Il sera possible d'aller plus loin encore sans introduire une nouvelle disposition dans la constitution.

V. Le droit scolaire.

Les vœux à examiner ont pour objet les mesures que voici :

1. *Développement de l'hygiène scolaire.* — Cette tâche doit naturellement être réservée avant tout aux cantons dont dépend en premier lieu l'instruction publique. La Confédération peut déjà y participer aux termes de l'article 69 de la constitution, qui l'autorise à prendre, par voie législative, « des mesures destinées à lutter contre les maladies transmissibles, les maladies très répandues et les maladies particulièrement dangereuses ». Mais l'intervention de la Confédération ne peut s'étendre à tout le domaine de l'hygiène; elle est limitée aux maladies visées par l'article 69. Lorsqu'il s'agit de combattre des maladies de ce genre, le pouvoir central, en se fondant sur cet article, a également la compétence de légiférer dans le domaine de l'hygiène scolaire. (Cf. Burkhardt, *Kommentar*, p. 615.) Comme la Confédération a déjà une large compétence et que pour le reste le domaine en question doit, semble-t-il, être consacré aux cantons, il n'y a pas lieu d'adopter une nouvelle disposition constitutionnelle.

2. *Développement des prestations sociales dans le domaine scolaire.* — Des mesures dans ce sens devraient, elles aussi, être laissées aux soins des cantons. Une aide de la Confédération ne s'impose pas. Des raisons financières s'y opposent d'ailleurs.

3. *Exonération de l'écolage* pour les enfants de familles nombreuses. — Il faut laisser aux cantons le soin de régler cette question. Une intervention de la Confédération serait une ingérence dans la souveraineté cantonale.

4. *Augmentation du nombre des bourses* accordées pour faciliter l'accès aux écoles secondaires et supérieures. — Pour des raisons financières également, la Confédération ne peut assumer les charges nouvelles qui en résulteraient.

5. *Enseignement ménager obligatoire*. — La Confédération a prouvé, en subventionnant cette branche de l'enseignement, qu'elle n'en ignore pas l'importance. Aller jusqu'à prescrire aux cantons de rendre cet enseignement obligatoire serait de la part de la Confédération une nouvelle atteinte à la souveraineté cantonale, qui ne s'impose pas. L'enseignement ménager étant en plein développement, il ne paraît pas nécessaire, ici non plus, que la Confédération s'en occupe.

6. *Introduction de leçons d'eugénique* dans les programmes des écoles de tout degré. — Cette mesure doit être laissée aux cantons, auxquels il appartient d'établir les programmes scolaires. Une intervention de la Confédération ne s'impose pas.

Nous constatons que la réalisation des propositions présentées en matière d'instruction publique ne nécessite pas une révision de la constitution.

VI. Le droit des transports.

Les réductions de tarif auxquelles on estime que les chemins de fer fédéraux devraient procéder en faveur de la famille n'impliquent pas une révision de la constitution. Il suffirait de modifier la loi de 1901 relative aux tarifs des chemins de fer fédéraux et les prescriptions fondées sur cette loi.

VII. La législation douanière.

Le vœu a été exprimé, dans l'intérêt de la famille, que le législateur accorde plus d'attention au principe énoncé par l'article 29, lettre *b*, de la constitution, à savoir que les objets nécessaires à la vie doivent être taxés aussi bas que possible. Par une requête du 12 mars 1942, l'association suisse des ouvriers et employés évangéliques nous a invités à réduire les droits qui frappent les denrées alimentaires importées pour donner suite à l'article 29, chiffre 1^{er}, lettre *b*, de la constitution; en particulier, les droits sur les blés et les suppléments sur les huiles et graisses doivent être abolis avec effet immédiat, mais sans que soient négligés cependant les intérêts de l'agriculture. L'association se borne, évidemment, à demander l'application plus stricte d'un article constitutionnel en vigueur. Une révision de la constitution n'entre donc pas en ligne de compte.

VIII. Les dispositions de police.

I. Arts et métiers.

Les mesures suivantes sont demandées en vue de la protection de la famille :

a. Ventes par acomptes.

L'expérience montre que les achats à tempérament mettent souvent la famille dans des situations difficiles. L'Etat doit donc vouer une attention particulière à ces opérations. Pour les détails, nous renvoyons à la requête que la commission suisse pour la protection de la famille a adressée le 17 juin 1943 au département fédéral de justice et police (publiée dans la *Revue suisse d'utilité publique*, 1943, p. 252 s.), ainsi qu'aux études suivantes : H. Fredenhagen, *Das Kaufen auf Abzahlung*, 1941 ; G. Hemmerli-Schindler, *Familienschutz durch Mütterhilfe*, p. 15.

De nouvelles règles fédérales étant demandées, il importe d'examiner si la Confédération a la compétence nécessaire ou si une nouvelle disposition constitutionnelle doit, le cas échéant, lui donner cette compétence. Nous devons considérer ce qui suit :

aa. Dans la mesure où les réformes demandées relèvent du droit civil et de la législation sur la poursuite, éventuellement même du droit pénal, la compétence de la Confédération ne fait pas de doute.

bb. En revanche, en tant que ces réformes impliquent des mesures ressortissant à la police des arts et métiers, il faut examiner si elles peuvent être opérées en vertu de l'article 34 *ter* de la constitution. Nous répondons affirmativement. Le commerce est inclus dans la notion d'arts et métiers au sens de l'article 34 *ter*. (Cf. Burckhardt, *Kommentar*, p. 294.) La Confédération paraît donc autorisée à réglementer les ventes à tempérament, dans la mesure où il est nécessaire de faire respecter les règles de la bonne foi. (Cf. ATF 59, I, 111 s.)

cc. Une partie des réformes demandées rompent cependant les limites de la législation sur les arts et métiers ; elles constitueraient des mesures de politique économique au sens de la jurisprudence du Tribunal fédéral relative à la liberté du commerce et de l'industrie. On doit donc se demander si la Confédération aurait la compétence nécessaire pour opérer ces réformes. Autrement dit, il s'agit de savoir si elle peut, en vertu du droit de légiférer que lui confère l'article 34 *ter*, porter atteinte à la liberté du commerce et de l'industrie garantie par l'article 31, ou si elle est au contraire liée par cet article. La question a toujours donné lieu à controverse. (Cf. Burckhardt, *Kommentar*, p. 295.) Dans la pratique, on a toujours admis que la Confédération, en légiférant en vertu de l'article 34, n'est pas liée par l'article 31. En adoptant cet article 34 *ter*, le constituant avait envisagé avant tout des mesures de politique sociale, qu'il n'est pas toujours possible de prendre sans porter atteinte au principe de la liberté du commerce et de l'industrie.

Mais si l'on se rend compte de ce que le constituant a voulu en rédigeant l'article 34 *ter*, il est difficile d'admettre que cet article doit pouvoir s'appliquer à n'importe quelle mesure économique. Telle n'était certainement pas l'intention du constituant, sinon il faudrait conclure que cet article autorise la Confédération à abroger progressivement la liberté du commerce et de l'industrie. L'article 31, aux termes duquel « la liberté de commerce et d'industrie est garantie dans toute l'étendue de la Confédération », ne signifie certainement pas que seuls les cantons sont liés par cette disposition et que le pouvoir central n'a pas à en tenir compte. C'est pourtant à cette interprétation que l'on arriverait en admettant que l'article 34 *ter* donne au législateur fédéral la faculté de porter atteinte sur toute la ligne à l'article 31. Nous ne pouvons nous rallier entièrement à la conclusion de Burckhardt (*Kommentar*, p. 295), du moins exprimée sous cette forme générale, à savoir que l'article 34 *ter* abolit pour le législateur fédéral l'obligation de respecter la liberté du commerce et de l'industrie dans son domaine le plus important. Au contraire, nous pensons que les mesures économiques dont la portée dépasse les possibilités envisagées lors de la rédaction de l'article 34 *ter* ne peuvent être prises en vertu de cet article.

C'est notamment le cas des mesures visant à abolir le principe de la liberté du commerce et de l'industrie dans le domaine des ventes à tempérament, soit qu'on envisage d'interdire ces ventes d'une manière générale ou pour certains articles, soit qu'on se propose d'intervenir dans la formation des prix ou encore de soumettre à un « impôt compensatoire » les maisons qui se livrent à cette activité. (Cf. ATF 61, I, 321.) La constitution n'autorise pas la Confédération à prendre des mesures de ce genre. Dans ce domaine, le pouvoir central, conformément aux dispositions constitutionnelles, doit se limiter à des mesures de police ressortissant à la législation sur les arts et métiers.

dd. Pour le moment, des mesures de police nous semblent cependant suffisantes. Elles donnent au législateur la possibilité d'améliorer radicalement la situation. Les interventions que nous reconnaissons nécessaires sur ce plan pourront avoir lieu sans porter atteinte à la liberté du commerce et de l'industrie. On peut donc renoncer à étendre les attributions de la Confédération.

Des dispositions relatives aux ventes à tempérament sont en préparation.

b. Les agences matrimoniales.

Ces agences rentrent dans la notion des « arts et métiers » au sens de l'article 34 *ter*. La Confédération serait donc qualifiée pour prendre des mesures de police. Ces mesures ne semblent cependant pas souhaitables. Tous les cantons ne ressentent pas le besoin d'une réglementation de cette activité; il convient donc d'en laisser le soin aux cantons qui en éprouvent la nécessité.

2. La police des mœurs.

On demande que l'Etat intervienne plus énergiquement contre la licence, nuisible à la moralité et à la famille, qui s'étale dans la littérature, le théâtre et le cinéma. Ce vœu ne laisse pas d'être en partie justifié. Il est cependant très difficile de faire une distinction nette entre ce qui est admissible et ce qui ne l'est pas. La Confédération n'a d'ailleurs pas la compétence d'intervenir. Mais il n'est pas non plus nécessaire d'adopter une disposition constitutionnelle lui accordant cette compétence. A notre avis, la police des mœurs doit rester l'affaire des cantons, d'autant plus que les conceptions varient fortement d'un canton à l'autre et que les mesures à prendre doivent y être adaptées.

3. La santé publique.

La Confédération devrait, dit-on, combattre plus énergiquement les maladies qui menacent tout particulièrement la famille. Nous nous bornerons à rappeler que l'article 69 donne toute compétence au pouvoir central. Burckhardt (*Kommentar*, p. 113 s.) montre combien larges sont les limites de cet article. En conséquence, une nouvelle disposition constitutionnelle ne paraît pas nécessaire.

D. LA POURSUITE POUR DETTES ET LA FAILLITE

Les attributions conférées à la Confédération dans ce domaine lui permettent de compléter la législation en vigueur sans qu'il soit besoin d'une nouvelle disposition constitutionnelle.

* * *

Nous concluons que la plus grande partie des propositions visant à une protection plus efficace de la famille peuvent être réalisées sans révision de la constitution. Trois mesures seulement exigent de nouvelles dispositions constitutionnelles: la généralisation des *allocations familiales*, l'institution d'une *assurance-maternité* et l'encouragement de la *construction d'habitations à bon marché et de la colonisation intérieure* en faveur des familles nombreuses. Dans ces trois domaines, il conviendrait de conférer à la Confédération les attributions qui lui manquent. Pour les raisons que nous venons d'énoncer, il n'est en revanche pas nécessaire de lui donner pouvoir et mandat de prendre d'autres mesures en vue de protéger la famille.

Dans la sixième partie de notre rapport, nous soumettrons le texte de l'initiative à un examen critique, en nous inspirant des considérations qui précèdent. Il y a lieu, auparavant, d'exposer brièvement les considérations qui ont inspiré les promoteurs de cette initiative.

CINQUIÈME PARTIE

HISTORIQUE DU MOUVEMENT POUR LA PROTECTION DE LA FAMILLE EN SUISSE

A. CONGRÈS D'ÉTUDES « PROTECTION ÉCONOMIQUE DE LA FAMILLE » 1931

L'association suisse pour une politique sociale a organisé, en 1931, un congrès d'études qui s'occupa particulièrement du problème de la protection économique de la famille. Ce congrès eut lieu les 21 et 22 novembre, à Zurich, sous la présidence d'honneur du conseiller fédéral Schult Hess, chef du département de l'économie publique. Y prirent part plus de 500 hommes et femmes de toutes les parties du pays et de toutes les classes sociales. Les grandes associations professionnelles, les associations de métiers et les sociétés d'utilité publique avaient été invitées.

L'invitation au congrès contenait ces remarques :

L'idée d'organiser un tel congrès a été émise en différents milieux. L'existence de la famille est de plus en plus menacée. Des hommes et des femmes éclairés se sont appliqués sérieusement à prévenir les divers dangers ou à remédier aux inconvénients déjà survenus. Mais s'ils ont déjà fait beaucoup de bien, ils n'ont peut-être pas assez nettement vu que le problème n'est pas seulement de nature morale et sociale, mais qu'il a aussi un caractère économique marqué. Car une base économique solide est l'une des conditions les plus importantes du maintien de la communauté familiale et de l'accomplissement des devoirs qui lui incombent. La continuité de la famille, le renforcement de l'esprit de famille est une nécessité politique, une nécessité culturelle aussi bien que sociale et morale.

Ainsi le moment parut venu de mettre en pleine lumière le côté économique du problème familial, sans oublier les conditions de vie des familles nombreuses, et d'en discuter sur un terrain neutre, au cours d'un grand congrès.

Dans la première partie de son programme, intitulée : « La famille en tant que communauté qui gagne et qui consomme », le congrès entendit une série de rapports généraux ; dans la seconde partie, qui avait pour titre : « Problèmes de la protection économique de la famille », il examina plus en détail les différentes questions et discuta les mesures à prendre. Voici quelques-uns des problèmes touchés : allocations familiales provenant des fonds publics et privés, octroi de crédits aux indigents à l'effet d'augmenter le revenu familial ; création de logements à bon marché, allègements fiscaux, aide à la jeunesse comme mesure tendant à diminuer les dépenses de la famille. D'autres rapports eurent trait spécialement aux familles nombreuses, à l'aide aux femmes enceintes, au développement de l'éducation ménagère, à l'extension de la législation du travail et du service de placement, ainsi qu'au travail rétribué de la femme.

A propos de la question des allocations aux familles, question placée actuellement au centre d'une politique familiale, il est intéressant de relever l'attitude des représentants des associations d'employeurs et d'employés qui prirent la parole à ce congrès sur le problème des allocations familiales.

Le représentant de l'union centrale des associations patronales suisses expliqua que différentes raisons avaient jusqu'alors retenu la grande majorité des employeurs suisses d'introduire les allocations familiales. Les employeurs craignent que le salaire ne corresponde plus au rendement, ce qui ferait tort au travail de qualité. D'autre part, ils allèguent que l'économie privée suisse, avec ses salaires relativement élevés, n'est aujourd'hui pas en état d'accorder des allocations aux employés mariés, sans une certaine compensation. Tout au plus quelques entreprises seraient-elles à même de prendre sur elles cette augmentation de dépenses sans réduire en proportion les salaires des célibataires ou augmenter le prix des produits. C'était entrevoir la possibilité de surmonter les difficultés résultant du paiement d'allocations par le moyen de caisses de compensation. Les employeurs admettent que des allocations temporaires se justifient « dans des circonstances particulières, comme celles où notre pays s'est trouvé pendant et immédiatement après l'autre guerre, époque où les difficultés d'importation provoquèrent un renchérissement qui était sans rapport avec la situation économique et auquel, par conséquent, le niveau général des salaires ne pouvait s'ajuster ».

Les dangers qui résulteraient du paiement d'allocations familiales par certaines entreprises furent relevés par le représentant de l'union syndicale suisse. Il fit également des réserves quant au système des caisses de compensation, qui gêneraient le travailleur dans sa liberté d'action et dans sa lutte pour la défense de ses intérêts matériels. Par rapport à l'ouvrier célibataire, l'ouvrier marié est déjà désavantagé du fait qu'il ne peut plus se déplacer aussi facilement et chercher du travail à l'endroit de son choix. La seule forme d'allocation familiale que les syndicats pourraient discuter est l'allocation familiale versée par les pouvoirs publics, toutes les autres formes devant être combattues énergiquement. Mais il est à craindre que même ces allocations officielles n'influent sur le niveau des salaires.

Le représentant de la fédération des syndicats chrétiens-sociaux jugea que ces objections n'étaient pas décisives; s'il n'est pas possible d'adapter le revenu aux charges de famille par le moyen d'une révision générale des salaires, alors il faudra recourir à des mesures extraordinaires, comme l'introduction d'allocations familiales. Le congrès évangélique social suisse s'était déjà prononcé en 1925 pour les allocations familiales, et depuis lors l'association suisse des ouvriers et employés protestants a toujours défendu cette manière de voir.

Dans une résolution qui mit le point final aux débats, il était dit que le congrès d'études « Protection économique de la famille » ... , convoqué

par l'association pour une politique sociale, constatait à l'unanimité qu'une solide base économique constitue un facteur des plus importants pour la continuité de la famille et pour l'accomplissement des devoirs qui lui incombent. « Convaincu que le maintien de la famille, le développement et le renforcement de l'esprit de famille sont une nécessité politique, culturelle, sociale et morale, il engage chacun à contribuer, dans la mesure de ses forces, à la réalisation de l'idée qu'il faut assurer une protection économique à la famille, pour le bien du peuple tout entier. Il charge en particulier le comité de poursuivre les travaux amorcés pendant la session et de tout faire pour donner à la famille une base économique solide. »

* * *

Le secrétariat central de la société suisse d'utilité publique s'était déclaré prêt à poursuivre l'étude de la question et, à la suite du congrès d'études, il institua une *commission pour la protection de la famille*, dont font partie les représentants des différentes tendances. Cette commission établit un programme d'aide étendue à la famille et se détermina à l'égard de toutes les questions s'y rapportant. L'introduction d'allocations familiales fut tout particulièrement recommandée par la commission; celle-ci adressa, au printemps de 1937, une pétition dans ce sens au Conseil fédéral, aux gouvernements cantonaux, à quelques grandes communes et aux principaux groupements d'employeurs et d'employés.

À côté des ligues « Pro Familia » qui se créèrent en Suisse romande peu après la première guerre mondiale pour la protection de la famille et l'introduction d'allocations familiales, furent fondés en Suisse allemande quelques organismes d'entraide d'associations de parents, ainsi la ligue des familles nombreuses de la Suisse et, plus récemment, l'association fédérale pour la famille.

Le congrès d'études de novembre 1931 à Zurich avait surtout examiné le côté économique de la protection de la famille. Depuis lors, les considérations de politique démographique ont cependant passé au premier plan, ainsi dans la conférence que le conseiller fédéral Etter a faite sur « la dénatalité, problème national » à l'assemblée générale de la société suisse de statistique, en 1938.

Le renchérissement provoqué par la seconde guerre mondiale toucha surtout les familles et imposa certaines mesures. L'introduction des caisses de compensation pour les mobilisés donna un nouvel essor à l'idée des allocations familiales et bientôt des voix se firent entendre pour recommander de conserver le régime des allocations pour perte de salaire et de gain après la fin du service actif sous la forme d'un système d'allocations familiales.

B. PREMIÈRE CONFÉRENCE SUISSE POUR LA PROTECTION DU PEUPLE ET DE LA FAMILLE, 1940

La conférence, réunie par les soins du département fédéral de l'intérieur, a siégé à Berne les 27 octobre et 6 décembre 1940. Y furent invités et représentés: le département de l'économie publique, le département de justice et police, l'office de guerre pour l'assistance, les gouvernements cantonaux, les associations centrales économiques et culturelles, ainsi que les groupements pour la protection de la famille. Lors de l'ouverture, le conseiller fédéral Etter assigna à la conférence comme thème de ses débats: les conséquences à tirer de la situation démographique du pays, les mesures à prendre pour assurer la prospérité et la sécurité de la famille et pour augmenter la puissance vitale de notre peuple.

Trois exposés sur: «La situation démographique de la Suisse» du Dr C. Brüscheiler, directeur du bureau fédéral de statistique; sur la «Protection de la famille par les organisations privées» du Dr Veillard, à Lausanne, et sur une «Politique démographique de l'Etat» du conseiller fédéral Etter servirent de base de discussion.

L'auteur du premier exposé a parlé, avec chiffres à l'appui, du phénomène de la dénatalité et du vieillissement croissant de la population. Le fait que la guerre actuelle a des répercussions beaucoup moins sensibles sur le mouvement démographique que la guerre précédente doit être attribué, selon l'auteur de l'exposé, non seulement au fonctionnement plus souple du système des relèves et des congés militaires, mais encore et surtout aux effets des caisses de compensation pour perte de gain et de salaire pour les mobilisés.

La transformation des caisses de compensation pour mobilisés en caisses de compensation pour allocations familiales ou la création de caisses spéciales professionnelles ou interprofessionnelles furent proposées par l'auteur du second exposé comme mesures efficaces pour compenser les charges de famille. A l'Etat incomberait le devoir d'obliger les associations professionnelles à adhérer à une caisse de compensation et de fixer des normes pour le paiement des allocations.

Le conseiller fédéral Etter donna, dans son exposé, un résumé des mesures prises par les communes, les cantons et la Confédération dans le domaine de la protection de la famille; il proposa de nouvelles mesures.

A la commune seraient assignées deux tâches principales: assurer une aide gratuite à la naissance et faciliter davantage le logement des familles nombreuses. Les communes et les cantons devraient renforcer la protection de la famille dans le domaine de la formation professionnelle. Le conseiller fédéral Etter fit ensuite remarquer que les cantons devraient soutenir plus énergiquement la famille, surtout la famille nombreuse, par des allègements fiscaux. Il y a des cantons qui, dans leurs lois fiscales, tiennent vraiment

trop peu compte de la protection de la famille et spécialement des enfants. Le problème capital qui s'impose à la Confédération, ainsi qu'aux autorités fédérales, est, aux yeux du conseiller fédéral Etter, celui de l'introduction du sursalaire familial. Ce problème devrait être résolu sur le plan fédéral, avec le concours des cantons et de l'économie privée.

Dans la discussion qui suivit les trois exposés, le secrétaire de la commission suisse pour la protection de la famille signala le caractère de plus en plus politique que prenait la discussion, et il opina que la protection de la famille, en Suisse, relevait en premier lieu de la morale et de la religion, et ensuite seulement de la politique d'Etat. L'orateur proposa, comme mesures à prendre le plus tôt possible: de transformer les caisses de compensation pour perte de salaire et de gain en caisses d'allocations familiales dès la fin du service actif; de sauvegarder les droits de la famille à l'égard de l'impôt de défense nationale et d'ériger la conférence suisse de la protection de la famille en un organe permanent.

Ces vœux et d'autres encore, relatifs à la protection de la famille, furent examinés à fond dans la discussion qui suivit, ainsi que dans la deuxième séance du 6 décembre; ils furent résumés en thèses qui furent acceptées à la majorité moins trois voix et quelques abstentions des représentants de cantons et grandes associations, sous la forme suivante:

La conférence suisse de protection du peuple et de la famille, persuadée de la nécessité de rendre à la famille sa vraie place dans l'organisation sociale du pays, après avoir entendu les rapports du conseiller fédéral Etter, du directeur Brüscheweiler et du Dr Veillard, exprime son opinion dans les thèses suivantes:

1. Considérant que le moyen le plus efficace d'assurer l'existence économique de la famille est de lui procurer un revenu suffisant:
 - a. Recommande la création de caisses de compensation pour allocations familiales et propose d'examiner si et de quelle façon il serait possible de convertir le régime des caisses de compensation pour mobilisés en un régime d'allocations familiales, lié, si possible, à l'aide aux vieillards et aux survivants;
 - b. Invite les employeurs à fixer les allocations de renchérissement, dans l'entre-temps, en tenant compte des charges familiales;
 - c. Souhaite que des mesures particulières soient prises pour les familles nombreuses des régions agricoles et montagnaises.
2. Les lois communales, cantonales et fédérales, particulièrement les lois fiscales, doivent être révisées et appliquées dans un sens plus favorable à la protection de la famille.
3. La conférence recommande la création d'un secrétariat pour la protection de la famille qui, en liaison avec la conférence suisse devenue permanente, avec les cantons et les milieux intéressés, devrait prendre l'initiative des mesures de protection de la famille.
4. La conférence constate que des mesures d'ordre purement économique ne résolvent que partiellement le problème. La rénovation de la famille doit avoir aussi une base morale et religieuse.

C. LA PROTECTION DE LA FAMILLE AUX CHAMBRES FÉDÉRALES

L'idée d'assurer à la famille, surtout à la famille nombreuse, une protection et une aide matérielle plus grande a également trouvé son expression aux chambres fédérales.

Le *postulat Escher*, du 27 septembre 1929, ouvrit la série des motions, postulats, interpellations et questions écrites. Il avait pour objet la protection des familles nombreuses. Le Conseil fédéral y était invité à prendre des mesures contre le recul du nombre des naissances et la misère des familles nombreuses. Les mesures préconisées étaient les suivantes : éclairer l'opinion sur les dangers inhérents aux interventions médicales qui visent l'interruption de la grossesse ; honorer les familles nombreuses ; favoriser ces familles en s'intéressant à elles lors de naissances, quant au logement, aux conditions de travail ou d'engagements, aux moyens de communication et, d'une façon générale, en matière de législation. Le Conseil fédéral était invité à examiner au plus tôt s'il n'y aurait pas lieu de donner à cet effet, à la Confédération, par la voie constitutionnelle et légale, les pouvoirs nécessaires et à présenter à l'Assemblée fédérale un rapport et des propositions sur ce sujet. Le chef du département de l'intérieur accepta le postulat pour étude et promit que le bureau fédéral de statistique ferait les recherches nécessaires. Mais il ajouta que l'efficacité de mesures prises par la Confédération était d'avance limitée, ce non seulement par les dispositions constitutionnelles en vigueur, mais aussi par la nature des choses.

Une *question Escher* du 13 décembre 1937 et une *interpellation Walter-Otten* du 12 février 1938 (qui fut retirée et transformée en une question), ainsi qu'une *interpellation Escher* du 11 novembre 1938, se référaient au postulat cité plus haut et furent retirées après la réponse du Conseil fédéral, le 29 mars 1939.

Le *postulat Willi*, du 23 décembre 1936, visait la création de caisses de compensation pour le paiement de prestations sociales. Il était rédigé en ces termes :

Le Conseil fédéral est invité à faire rapport sur la façon dont la Confédération pourrait encourager la création de caisses de compensation assurant le versement de prestations sociales (allocations familiales) aux salariés de l'industrie privée suisse.

Le postulat fut accepté par le Conseil des Etats.

Un *postulat Musy* du 6 avril 1939, se rapportant à la protection de la famille, rappelle la dénatalité et demande la création d'une caisse de compensation destinée à verser des allocations aux enfants dont les parents ne sont pas dans l'aisance. L'auteur du postulat ayant quitté le conseil, le postulat fut rayé de la liste.

Une *question Gressot* de 1939, se rapportant à l'exemption du service militaire en faveur des pères de familles nombreuses, et une *question Pfändler* de 1940, concernant l'octroi d'allocations familiales aux ouvriers auxiliaires travaillant dans les entreprises de l'économie de guerre, furent également liquidées par la réponse du Conseil fédéral.

Le *postulat Niederhauser*, du 17 septembre 1940, invitait le Conseil fédéral à examiner si l'on ne devrait pas, lors de la nomination et dans les promotions d'agents de la Confédération, donner la préférence, à égalité d'aptitude, aux pères de plusieurs enfants sur ses concurrents plus anciens n'ayant pas de famille ou qu'une petite famille. Ce postulat fut retiré.

La *motion Amstalden*, du 25 septembre 1940, se rapportant à la protection de la famille, a la teneur suivante :

Dans le programme de travail et de réformes dont il a donné connaissance à la commission des pouvoirs extraordinaires (du Conseil national), le Conseil fédéral annonce des mesures spéciales pour la protection de la famille, en particulier des familles nombreuses. Vu cette déclaration et le fait que la perception de l'impôt sur le chiffre d'affaires entraînera un renchérissement de l'existence pour les familles, le Conseil fédéral est invité à créer des caisses de compensation pour permettre que les travailleurs reçoivent un salaire familial suffisant sans qu'il en résulte une charge excessive pour les employeurs. Ces caisses, qui devraient fonctionner dès le moment où l'impôt sur le chiffre d'affaires sera perçu, seraient analogues à celles qui ont été créées en vue du paiement d'allocations pour perte de salaire ou de gain aux militaires en service actif.

La motion fut adoptée par le Conseil des Etats sous forme de *postulat*.

Le *postulat Moeschlin*, du 27 mars 1941, invitait le Conseil fédéral à présenter un rapport et des propositions sur le maintien des caisses de compensation après la fin du service actif et sur l'affectation de leurs ressources à des allocations familiales, compte tenu non seulement des enfants, mais aussi des vieillards et infirmes dans le besoin. Il invitait en outre le Conseil fédéral à examiner s'il n'y aurait pas lieu d'introduire immédiatement les allocations familiales parallèlement à une consolidation des caisses de compensation. Il fut adopté par le Conseil national.

L'*interpellation Aeby*, du 10 juin 1941, se référait aux postulats Escher, Willi, Amstalden et autres et demandait au Conseil fédéral quelles mesures il avait prises pour mettre à exécution les postulats acceptés et s'il était prêt à user de ses pouvoirs extraordinaires pour ordonner les mesures immédiates qui s'imposaient.

Dans notre réponse, nous déclarions que nous étions soucieux de la protection de la famille, mais que nos pouvoirs extraordinaires ne nous autorisaient pas à prendre des mesures dont l'effet se prolongerait au delà de la période de guerre. Quant à prendre des mesures générales en faveur de la famille, par la voie de la législation ordinaire, nous ne le pouvions, faute de base constitutionnelle.

Une *motion Escher*, du 10 juin 1941, invitait le Conseil fédéral à prendre sans délai, entre autres, des mesures pour assurer aux familles nombreuses de la montagne, dans le présent et l'avenir, des conditions d'existence supportables et des garanties pour leur santé.

Après discussion en séance du 10 décembre 1941, la motion fut acceptée par le Conseil fédéral.

Une *question Bratschi*, du 16 mars 1942, proposait l'augmentation des secours accordés aux familles de militaires ne recevant rien des caisses de compensation.

Le *postulat Pfändler*, du 8 juin 1942, invitait le Conseil fédéral à examiner s'il n'y aurait pas lieu d'étendre les prestations du fonds de compensation à la protection économique immédiate de la famille en complétant l'article 6, 1^{er} alinéa, de l'arrêté du Conseil fédéral n° 235 par un paragraphe *d* ainsi conçu :

Les allocations pour enfants aux familles de salariés et d'artisans de condition indépendante, dans la mesure où elles peuvent être prélevées sur les excédents des versements faits par les employeurs et les travailleurs et sans que le fonds de compensation soit pour autant détourné de sa destination primitive.

Ce postulat fut rejeté par le Conseil national.

La *motion Escher* du 19 janvier 1943 prenait prétexte de la condition sociale des domestiques de campagne et du manque de bras dans l'agriculture pour inviter le Conseil fédéral :

1. A préparer immédiatement puis à opérer, en vertu de ses pouvoirs extraordinaires, la transformation de la caisse de compensation du groupe « Agriculture » en une caisse de compensation pour allocations familiales ;
2. A disposer que les ouvriers agricoles ne seront plus soumis au régime des allocations pour perte de salaire et seront désormais affiliés à la caisse de compensation instituée pour le groupe « Agriculture » en vertu des dispositions sur les allocations pour perte de gain ;
3. A prélever sur le fonds de la caisse de compensation du groupe « Agriculture » une somme qui corresponde à l'excédent produit par les versements opérés jusqu'à présent par les ouvriers agricoles et qui permette d'affilier ces ouvriers au groupe « Agriculture ».

La motion, déposée au Conseil des Etats par M. Amstalden, fut adoptée ensuite par les deux chambres, avec quelques changements à la forme.

Un *postulat Holenstein* du 22 juin 1943 recommandait le paiement d'allocations aux familles nombreuses, dans les termes suivants :

En présence du renchérissement dû aux circonstances de guerre, il y a une impérieuse nécessité sociale à accorder des allocations pour enfants aux familles nombreuses à revenu modeste, d'autant plus que les directives de la commission consultative pour la question des salaires fonde ses calculs sur les besoins d'une famille avec deux enfants seulement.

Les caisses de compensation familiales, telles qu'elles ont été érigées ces derniers temps sur une base professionnelle ou par les cantons, constituent un moyen tout indiqué pour faciliter le versement d'allocations d'enfants.

En conséquence, le Conseil fédéral est invité à examiner si la Confédération ne devrait pas contribuer de façon rapide et efficace à la création de caisses de compensation pour allocations aux enfants, notamment dans l'industrie et les arts et métiers, par exemple en accordant des subventions à ces caisses, sous réserve d'une réglementation spéciale pour les régions agricoles.

Ce postulat fut adopté par le Conseil national et accepté pour étude par le Conseil fédéral.

D. MOUVEMENTS POUR LA PROTECTION DE LA FAMILLE DANS LES CANTONS

Dans plusieurs cantons également, des citoyens s'appliquent à faire insérer dans la constitution et les lois des dispositions protectrices de la famille. Il serait trop long d'exposer ici toutes les mesures qu'ils proposent. Nous avons vu, dans la troisième partie, que leurs efforts ont déjà partiellement abouti. En quelques cantons, des projets de lois s'élaborent, des motions et des postulats adoptés par les parlements cantonaux sont à l'étude.

E. ORIGINE DE L'INITIATIVE POPULAIRE « POUR LA FAMILLE »

Les tentatives faites aux chambres fédérales ne pouvaient avoir de résultat par cette raison surtout qu'à chaque intervention le Conseil fédéral devait rappeler que la constitution ne donne pas au législateur le droit de prendre des mesures d'ordre général pour la protection de la famille. C'est ce qui engagea le comité central du parti conservateur populaire suisse à lancer, le 19 octobre 1941, une initiative visant à doter la Confédération, par une révision partielle de la constitution, de la compétence nécessaire pour légiférer en la matière. C'était, disait-on, le seul moyen de faire du travail constructif. Il faut absolument compléter la constitution, disait-on encore, puisque le Conseil fédéral se déclare toujours dans l'impossibilité d'agir, manque de base constitutionnelle. Après les nombreuses interventions parlementaires, il ne pouvait plus être question de proposer aux chambres la révision de la constitution (M. Rosenberg, *Die politischen Aktionen zugunsten der Familie*, dans *Familienmappe IV*, p. 11 s.). Le 27 novembre 1941 s'est constitué, en dehors des partis, un « comité d'initiative pour la famille » et, le 1^{er} décembre 1941, les listes de signatures pour la demande d'initiative qui nous occupe étaient mises en circulation.

SIXIÈME PARTIE

LE TEXTE DE LA DEMANDE D'INITIATIVE

- Il convient d'examiner le texte proposé pour un nouvel article 33 *bis* :
- a. *Quant au fond;*
 - b. *Quant à la forme.*

A. QUANT AU FOND

L'examen du texte, quant au fond, doit s'étendre :

- a. A sa portée constitutionnelle;
- b. A sa portée financière.

I. La portée constitutionnelle.

L'article 33 *bis*, considéré dans son ensemble, autorise et oblige la Confédération à veiller à la protection de la famille. Sa portée constitutionnelle ne peut être toutefois définie qu'à la lumière de ses diverses dispositions. Les deux phrases composant le premier alinéa devront même être analysées séparément. Pour chacune de ces dispositions, nous déterminerons la portée du texte proposé avant de le soumettre à un examen critique.

1. Alinéa 1^{er}, 1^{re} phrase.a. *Sa portée.*

La formule consistant à dire que la famille, en tant que « fondement de la société et de l'Etat », doit bénéficier de la protection de la Confédération pourrait faire croire que la première phrase n'est qu'une déclaration de principe. Cette phrase serait ainsi le pendant de l'article 2 de la constitution et n'aurait, pas plus que lui, de portée juridique véritable. La Confédération ne pourrait notamment pas l'invoquer pour instituer des mesures nouvelles en faveur de la famille. Elle ne pourrait exercer une action dans ce sens que dans les limites de la compétence qui lui est déjà conférée par d'autres articles constitutionnels. La disposition ne lui conférerait aucune compétence nouvelle (cf. Burckhardt, *Kommentar*, p. 11, observation 2).

Un examen plus attentif montre cependant que la première phrase n'est pas une simple déclaration de principe. Elle a une portée juridique. Elle donne à la Confédération le pouvoir de prendre des mesures pour protéger la famille et crée en outre — il est permis de l'interpréter dans ce sens — un « droit constitutionnel du citoyen » au sens de l'article 113, chiffre 3, de la constitution.

aa. Le fondement de la *compétence* de la Confédération.

Placer la famille « tant lors de sa fondation que pour son maintien » sous la sauvegarde de la Confédération, c'est autoriser la Confédération à prendre des mesures appropriées: mesures négatives, destinées à écarter tout ce qui pourrait faire obstacle à la fondation de la famille et à conjurer les dangers la menaçant dans son existence; mesures positives tendant à favoriser la fondation de familles et à assurer leur maintien. Nous nous trouvons donc en présence d'une règle créatrice de compétence. Elle doit être considérée comme une clause générale — même très générale — si on la compare avec des dispositions qui n'accorderaient à la Confédération que le pouvoir de prendre une mesure *déterminée*. Elle s'apparente à la disposition de l'article 34 *ter*, qui autorise la Confédération à édicter des prescriptions uniformes dans le domaine des arts et métiers. En se fondant sur cette première phrase, la Confédération pourrait ainsi prendre toutes les mesures qui se rapportent à la fondation et au maintien de la famille. Elle aurait la compétence nécessaire pour prendre, en faveur de la famille, toutes les mesures que l'on réclame aujourd'hui de l'Etat et qui sont, effectivement, en relation étroite avec la fondation et le maintien de la famille. Mais elle pourrait prendre d'autres dispositions encore. Il en découle que les autorités fédérales pourraient, en vertu de leur nouvelle compétence, prendre les mesures suivantes:

- Instituer une législation fédérale réglant la procédure des actions en divorce ou en paternité;
- Généraliser l'allocation familiale;
- Obliger les cantons à prévoir, dans la législation fiscale, des allègements en faveur de la famille et à créer l'impôt sur les célibataires;
- Introduire l'assurance-maternité;
- Développer l'œuvre des consultations prénuptiales;
- Accorder des prêts aux fiancés, verser des allocations pour la fondation de familles et pour l'installation du ménage;
- Développer l'œuvre des consultations accordées aux femmes enceintes et aux mères;
- Instituer l'assistance gratuite à la naissance;
- Prévoir le versement d'allocations dans les cas de naissance;
- Développer l'œuvre des soins aux nourrissons;
- Encourager la construction de logements et de colonies en faveur des familles nombreuses;
- Servir des allocations pour le loyer des familles nombreuses;
- Instituer des mesures sociales en matière scolaire;
- Instituer l'obligation de suivre un enseignement ménager;
- Prendre des mesures de police des mœurs dans les domaines de la littérature, du théâtre et du cinéma.

Cette portée générale de la première phrase de l'article 1^{er} n'est pas seulement celle qui ressort de l'examen du texte; elle est aussi celle qu'attribuent à ce texte les auteurs du projet. Ils ont déclaré que la Confédération doit accorder à la famille, « tant lors de sa fondation que pour son maintien », sa protection au sens le plus large. Elle devrait en particulier intervenir contre les effets dissolvants du cinéma, de la littérature et du théâtre, contre l'abandon de famille et le divorce, prendre par ailleurs des mesures en faveur du prêt au mariage, de la protection de la maternité (assurance-maternité), de l'assistance aux femmes en couches et aux nourrissons, de la construction de logements, de l'essor et de la sécurité de la propriété familiale.

Cet examen, comme du reste les intentions des rédacteurs de la demande d'initiative, montre que la première phrase a une portée étendue qui permettrait à la Confédération de prendre toutes les mesures que nous venons d'énumérer.

bb. Garantie d'un droit constitutionnel du citoyen.

Le texte de l'initiative ne prévoit pas expressément que la Confédération assure aux citoyens un droit subjectif, comme elle le fait, par exemple, dans les cas où elle protège la liberté individuelle. Il faut néanmoins se demander si ce texte ne crée pas un droit constitutionnel au sens de l'article 113, chiffre 3, de la constitution qui confère au citoyen la possibilité d'adresser au Tribunal fédéral un recours de droit public, en cas d'atteinte à ce droit. En effet, d'après la jurisprudence du Tribunal fédéral, un recours de droit public fondé sur l'article 113, chiffre 3, est recevable non seulement lorsque la constitution parle d'un droit subjectif, mais également lorsque, sans qu'il soit fait allusion à un tel droit, une règle de droit protégeant des individus est en jeu. (Cf. Giacometti, *Verfassungsgerichtsbarkeit*, p. 58 s.) Il suffit que l'Etat ait enfreint une règle du droit constitutionnel protégeant cet intérêt. (Cf. Burckhardt, *Kommentar*, p. 780 s.) « Les droits constitutionnels sont ceux qui naissent de règles de droit — d'un ordre supérieur — créant une certaine garantie pour l'individu. La garantie peut résider dans le fait que le pouvoir de libre appréciation des autorités doit respecter jusqu'à un certain point l'intérêt de l'individu, ce qui signifie que le citoyen a le droit d'exiger de l'Etat qu'il ne touche pas à ce qui lui est assuré (droits subjectifs publics). Elle peut aussi consister en ce que telle règle de droit, bien qu'instaurée en première ligne dans l'intérêt général, protège aussi certains intérêts particuliers; dans ce cas, il est vrai, l'autorité chargée d'appliquer la règle est juge de la place qui doit être faite à ces intérêts particuliers. » (Ruth Bernheimer, *Der Begriff und die Subjekte der verfassungsmässigen Rechte nach der Praxis des Bundesgerichtes*, 1930, p. 126 s.)

Si la première phrase de l'alinéa devait instituer un « droit constitutionnel », elle créerait ainsi une garantie contre les actes de l'Etat qui sont de

nature à faire obstacle à la fondation et au maintien de la famille. Ces actes pourraient alors faire l'objet d'un recours de droit public. Nous devons toutefois examiner si cela est vraiment concevable.

La famille naît de la conclusion du mariage et de la procréation. L'article 54 de la constitution et le code civil garantissent le droit de conclure mariage, et c'est là une protection suffisante. Mais il n'en va pas de même pour la procréation, qui pourrait, par exemple, être empêchée par une loi cantonale instituant, dans certaines conditions, la stérilisation obligatoire. Cette loi mettrait des citoyens dans l'impossibilité de procréer et, par conséquent, de fonder une famille. Ces citoyens pourraient invoquer l'article 33 *bis*, qui fait de la fondation de la famille une institution protégée par la constitution, pour former un recours de droit public contre la loi cantonale ou telle mesure prise pour assurer son exécution. Dans ces conditions, l'article 33 *bis* impliquerait l'interdiction d'introduire la stérilisation obligatoire par des dispositions de droit cantonal.

Le divorce peut être considéré comme une mesure de l'Etat contre le maintien de la famille. Il est certainement la seule mesure de l'Etat qui dissolve la famille directement, pour toujours et d'un seul coup. Mais le divorce est réglé par le code civil. Or un divorce prononcé par un juge appliquant sainement ce code ne pourrait faire l'objet d'un recours de droit public, car l'autorité qui statuerait sur un tel recours (au cas où il serait recevable comme tel) accepterait de discuter la constitutionnalité du code, ce qui serait contraire à l'article 113 de la constitution. On peut en revanche se demander si un jugement, dans un cas de divorce, rendu par fausse application du code civil et par conséquent illégal, ne pourrait pas faire l'objet d'un recours de droit public fondé sur l'article 33 *bis*. Il est évident que ce recours n'est pas ouvert aux parties, qui ont à leur disposition les voies de droit de la procédure ordinaire. La dissolution du mariage entraîne cependant celle de la famille. C'est pourquoi un jugement de divorce appliquant faussement la loi lèse les intérêts des membres de la famille, donc aussi des enfants. Si l'article 33 *bis* garantit le maintien de la famille, on peut se demander si les enfants, invoquant cette disposition, n'auraient pas qualité pour attaquer, par un recours de droit public, un divorce non conforme à la loi. Cette possibilité présenterait un intérêt pratique lorsque des époux, voulant se séparer, s'abstiendraient de recourir contre un jugement entaché d'irrégularité, ce qui sera en particulier le cas quand le divorce se fonde essentiellement sur leur consentement commun.

Notons encore ceci: L'intervention de tiers dans un procès en divorce ne serait pas une innovation dans le domaine du droit. Certaines législations prévoient la participation d'un représentant de l'Etat, qui a pour mission de défendre les intérêts publics. Il viendrait s'y ajouter les intérêts des autres membres de la famille.

Un recours de droit public aurait été irrecevable sous le régime de la loi d'organisation judiciaire de 1893, qui exclut cette voie de droit dans les cas de violation des lois civiles fédérales par les autorités cantonales (art. 182). La nouvelle loi d'organisation judiciaire dispose en revanche que le recours n'est recevable que si aucune autre voie de droit n'est ouverte (art. 84, 2^e al.). Les tiers en question ne disposent évidemment pas d'un autre moyen de droit dans un procès en divorce, de sorte qu'ils auraient qualité pour former un recours de droit public.

Ainsi le nouvel article, si l'on admet qu'il crée un droit constitutionnel, offre une garantie directe contre une dissolution illégale de la famille par un jugement de divorce contraire à la loi civile. En résumé, on peut penser qu'un « droit constitutionnel » fondé sur l'article 33 *bis* ne laisserait pas d'avoir une importance pratique.

b. Critique.

Un examen critique de la première phrase du 1^{er} alinéa nous inspire les remarques suivantes :

aa. La compétence que cette disposition attribue à la Confédération paraît trop large et trop générale. Si la Confédération reçoit le pouvoir de prendre toutes les mesures visées, elle pourra également intervenir dans des domaines où, comme nous l'avons dit dans la quatrième partie, son intervention ne paraît pas désirable. Nous avons montré qu'il ne serait nécessaire d'attribuer de nouveaux pouvoirs à la Confédération qu'en matière de *caisses de compensation familiales*, de *construction de logements pour les familles nombreuses* et d'*assurance-maternité*. Comme les dispositions particulières des 2^e et 3^e alinéas accordent à la Confédération la compétence voulue dans les deux premiers domaines, il ne s'agit plus que de créer une compétence semblable en matière d'assurance-maternité. Nous ne croyons toutefois pas qu'il soit bon que la Confédération reçoive, d'une telle clause générale, le pouvoir d'agir dans tous autres domaines en rapport avec la fondation et le maintien de la famille. On voit ainsi que cette première phrase ne résiste pas à la critique, les choses étant envisagées comme elles l'ont été plus haut. Nous devons donc écarter l'idée d'une compétence si étendue. Mais pour ce qui est de l'assurance-maternité, en particulier, il ne suffit pas de déclarer simplement que la Confédération est compétente; d'autres questions doivent être résolues également par la constitution. Il conviendrait donc d'introduire dans la constitution une disposition *spéciale* concernant l'assurance-maternité, disposition qui réglerait également ces autres questions.

Une disposition attributive de compétence rédigée en termes aussi généraux nous paraît en outre dangereuse pour les raisons que voici :

α. La constitution répartit les attributions entre la Confédération et les cantons suivant le principe que les cantons sont compétents lorsqu'elle

n'attribue pas un domaine déterminé à la Confédération. Il faut donc que les attributions de la Confédération soient clairement circonscrites, faute de quoi l'adoption de dispositions de droit fédéral pourrait susciter des conflits de compétence entre la Confédération et les cantons. Plus les dispositions attributives de compétence sont rédigées en termes généraux, plus ce danger augmente. Pour chaque mesure particulière, on pourra considérer qu'elle est visée par la disposition générale, mais on devra aussi se demander si cette mesure particulière rentre réellement dans cette compétence établie en termes généraux. Si l'on considère les choses sous cet aspect général, on voit donc qu'il n'est pas indiqué d'introduire dans la constitution des dispositions réglant par une formule qui ne signifie rien les attributions qu'elles confèrent à la Confédération. L'article 34 *ter* a montré, en particulier, qu'un texte trop vague provoque plus tard des divergences d'opinions, puisqu'on ne peut jamais constater avec toute la sûreté désirable s'il s'applique à telle mesure déterminée. Nous devons chercher à empêcher que de nouvelles dispositions de ce genre, qui, en raison de leur rédaction imprécise, donneront plus tard matière à de longues controverses, ne soient introduites dans la constitution.

β. Vouloir attribuer à la Confédération une compétence aussi étendue, c'est manifester d'une forte tendance centralisatrice. En vertu de la règle constitutionnelle qui préside à la répartition des attributions entre la Confédération et les cantons, toute attribution de compétence à la Confédération signifie forcément une compétence de moins aux cantons. Il n'y a pas seulement centralisation lorsque les cantons ont déjà fait usage de leur droit de légiférer. Il y a aussi centralisation quand la Confédération s'attribue une compétence dont les cantons n'ont pas encore fait usage. Cela découle du fait que les cantons avaient cette compétence, en vertu du principe selon lequel tout ce qui n'est pas réservé à la Confédération leur appartient. C'est dire que la Confédération enlève aux cantons une de leurs prérogatives lorsqu'elle s'attribue un « nouveau » domaine pour lequel les cantons étaient jusqu'alors compétents, encore qu'ils n'aient pas usé de cette compétence en légiférant. Il y aurait donc par exemple centralisation si la Confédération était déclarée compétente pour légiférer dans le domaine des consultations pré-nuptiales, domaine dans lequel des mesures n'auraient encore été prises par aucun canton. Ce qui compte, c'est que chaque canton aurait eu la possibilité de légiférer. Une règle de compétence générale entraîne par conséquent une large centralisation. Or une telle centralisation ne correspond ni à la structure de notre Etat en général, ni à nos conceptions actuelles. Nous y voyons une raison de plus pour n'introduire dans la constitution que des règles de compétence spéciales afin que le pouvoir des cantons soit réduit le moins possible et qu'on n'y touche que là où le besoin d'une réglementation fédérale se fait vraiment sentir.

En examinant, du point de vue de la centralisation, ce nouvel article, on ne doit naturellement pas considérer simplement les mesures qu'il serait question de prendre dans un avenir rapproché. Il faut aussi et surtout considérer les mesures qui pourraient être prises un jour ou l'autre en vertu de la nouvelle disposition.

bb. Nous avons vu, dans la quatrième partie, que l'on réclame aujourd'hui certaines mesures dans des domaines pour lesquels la Confédération possède en principe la compétence de légiférer, mais où son action serait entravée par certaines dispositions constitutionnelles. Il est fort possible que l'on réclame un jour, en faveur de la famille, d'autres mesures encore, qui rencontreraient les mêmes obstacles. Cela soulève une série de questions. La première phrase du nouvel article 33 *bis* permettrait-elle à la Confédération de franchir ces limites? En d'autres termes, cette nouvelle disposition aurait-elle le pas sur ces autres règles constitutionnelles ou le législateur serait-il, comme par le passé, lié par ces règles? Serait-il par exemple lié par l'article 54 de la constitution, ou aurait-il le droit, en se fondant sur l'article 33 *bis*, de limiter la liberté du mariage plus que ne le permet l'article 54? En intervenant, dans le domaine des ventes par acomptes, devrait-il se conformer à l'article 31 ou l'article 33 *bis* lui permettrait-il de passer outre? Pourrait-il, dans l'intérêt de la famille, agir sans tenir compte de l'article 4? Devrait-il s'en tenir à l'article 55, qui reconnaît la liberté de la presse, lorsqu'il s'agirait de prendre des mesures de police des mœurs dans les domaines de la littérature et du théâtre?

Ces questions doivent être résolues dès le début, car le manque de clarté pourrait donner lieu à des discussions fâcheuses. Rappelons l'article 34 *ter*, qui a été — et est encore — l'objet de tant de controverses parce qu'on ne voit pas clairement si, dans la législation qui en découle, on doit s'en tenir ou non à l'article 31. A cet égard aussi, il faut chercher à empêcher que la constitution ne soit complétée par des dispositions créant de telles incertitudes.

En examinant la teneur de la première phrase, on constate qu'elle ne résout pas la question des rapports avec d'autres articles de la constitution. On reste dans le vague à ce sujet. L'article 34 *ter* a montré que le silence du législateur ne permet pas de percevoir clairement son intention. Lors de l'application du nouvel article, d'aucuns soutiendront peut-être qu'il donne le pouvoir de s'écarter des autres dispositions constitutionnelles lorsqu'il s'agit de sauvegarder la fondation et le maintien de la famille. Nous avons déjà exposé dans la quatrième partie que ce pouvoir, tout au moins en ce qui concerne les mesures réclamées aujourd'hui, ne devrait pas être conféré au législateur fédéral. Nous ajoutons qu'il conviendrait de refuser aujourd'hui l'attribution de ce pouvoir également en ce qui concerne les mesures qui pourraient être réclamées plus tard. Il serait indiqué de constater expressément que le législateur sera lié par les autres dispositions de la

constitution. Le nouvel article a ce grave défaut de ne pas faire la lumière sur ce point. Nous y voyons une raison de plus pour ne pas en recommander l'adoption sous sa forme actuelle.

cc. Si la disposition de la première phrase peut être considérée comme créant un nouveau droit constitutionnel d'où découleraient les conséquences que nous avons indiquées plus haut, une question se pose : cette disposition, dans sa rédaction actuelle, a-t-elle vraiment sa place dans la constitution ? Le problème de la stérilisation obligatoire n'étant pas encore éclairci, il est pour le moins douteux que l'on puisse aujourd'hui déjà prévoir la réglementation de cette mesure. En ce qui concerne le divorce, les conséquences que l'on pourrait tirer du nouveau droit constitutionnel paraissent en tout cas indésirables. Nous avons dit, il est vrai, que la participation ou l'intervention d'un tiers chargé de défendre les intérêts publics et ceux des enfants serait sans doute possible et peut-être même désirable. Il faudrait cependant que cette participation ou intervention soit réglée dans la législation sur le divorce afin que les intérêts en jeu soient défendus dans le procès civil lui-même. Ne permettre aux enfants d'intervenir que par le détour du droit constitutionnel, ce serait, en définitive, faire juger la cause par la cour de droit public. Cela signifie que cette cour devrait appliquer le droit privé pour déterminer si le juge a faussement ou sagement appliqué la loi en prononçant le divorce. Certes, la cour de droit public, notamment dans le cas de l'article 4 de la constitution, examine non seulement les dispositions de droit public, mais encore toutes les autres règles du droit. En matière de divorce, il importe cependant que les tribunaux de l'ordre civil puissent juger d'une manière uniforme. Si une autorité d'un autre ordre était fréquemment appelée à intervenir, l'unité de la jurisprudence en serait compromise. Il ne paraît donc pas indiqué d'ouvrir ici le recours de droit public. Le nouvel article concernant la protection de la famille devrait donc être rédigé de manière à exclure ce recours. Nous venons de mentionner une nouvelle raison de ne pas accepter la première phrase dans la forme proposée.

dd. Nous avons relevé que la première phrase avait ce défaut d'attribuer une compétence générale à la Confédération et cet autre défaut d'instituer une règle pouvant être interprétée comme génératrice d'un droit constitutionnel. Il convient encore de noter ce qui suit :

On alléguera peut-être que d'autres Etats, qui ont inscrit dans leurs lois constitutionnelles des articles de portée aussi générale sur la protection de la famille, n'ont vraisemblablement pas craint de le faire. Des dispositions assez générales sur la protection de la famille se rencontrent en effet dans la constitution polonaise de 1921 (art. 103), dans la constitution portugaise de 1933 (titre I^{er}, art. 6 ; titre III, art. 11 s. ; titre IX, art. 42), dans la constitution du Reich allemand de 1919 (art. 119 et 155). Notons cependant que de telles dispositions se présentent sous un jour tout différent selon

qu'elles sont contenues dans la constitution d'un Etat unitaire ou dans celle d'un Etat fédératif, dans la constitution d'un Etat ayant une juridiction constitutionnelle analogue à la nôtre ou dans celle d'un pays ignorant pareille institution. Dans un Etat unitaire, il importe juridiquement assez peu que les tâches confiées aux pouvoirs publics soient ou non spécifiées dans la constitution. Il en va autrement dans un Etat fédératif. Ici, toute disposition attributive de compétence est aussi, pour l'autre partie, privative de compétence. Il y a répartition de la compétence. Dans un Etat qui n'a pas de juridiction constitutionnelle analogue à la nôtre (art. 113, ch. 3) on ne se demande jamais si une disposition crée un droit que l'on puisse directement faire valoir en justice. Ecartons donc d'emblée toute comparaison entre les dispositions constitutionnelles de la Pologne et du Portugal et celles de notre pays. Etats unitaires, ces deux pays ne connaissent pas les difficultés dont nous venons de parler. Nous examinons en revanche la constitution de Weimar de 1919, charte d'un Etat fédératif :

Cette constitution a délimité d'une manière précise les attributions de l'empire et celles des différents Etats (partie générale, titre 1^{er} « Reich und Länder » et en particulier article 6 s.). L'article 119, qui nous intéresse, se trouve cependant dans la deuxième partie (Grundrechte und Grundpflichten der Deutschen) au titre II^e (Das Gemeinschaftsleben). Les attributions étant fixées dans un titre spécial d'une partie spéciale, les articles d'une autre partie ne peuvent être considérés comme attributifs de compétence. On ne s'est donc jamais demandé si l'article 119 conférait ou non une nouvelle compétence au Reich. La question était déjà réglée par l'article 7, où il est dit que la politique démographique, l'assistance des mères, des nourrissons, des enfants et de la jeunesse rentrent dans la compétence législative « concurrente » du Reich. (Cf. le ch. 7.) Il n'y a donc pas lieu de se demander à propos de l'article 119 si l'assurance-maternité est ou n'est pas du ressort du pouvoir central. L'article 7 est déterminant. Aussi la doctrine unanime reconnaît-elle une tout autre signification à l'article 119. Le 1^{er} alinéa fut considéré comme une disposition garantissant l'institution du mariage. Le 2^e alinéa (qui constitue la disposition générale sur la famille) et le 3^e alinéa étaient envisagés comme des dispositions contenant des principes généraux qui devaient guider le législateur, dans les limites des règles sur la compétence. Nous y trouvons des instructions, des principes constitutionnels, des préceptes pour le législateur, mais non pas des règles de compétence, ni des règles créant des droits subjectifs. (Cf. en particulier Wieruszowski, dans Nipperdey, Grundrechte II, p. 88 s.; Thoma, dans Nipperdey, II, p. 30; Anschütz, *Kommentar*, 14^e éd., p. 560; Giese, *Verfassung*, 3^e éd., p. 280; Schmitt, dans le *Handbuch*, II, p. 594). Il était inutile de se demander si cet article créait un droit constitutionnel, puisque la constitution de Weimar n'instituait aucune juridiction constitutionnelle dans le sens en question.

Les choses sont tout autres chez nous, car avec notre institution de juridiction constitutionnelle (art. 113, ch. 3, Cst.) on doit toujours se demander si une disposition de la constitution crée un « droit constitutionnel » pouvant être invoqué devant l'autorité chargée de cette juridiction. Notre constitution ne contient pas, comme celle de Weimar, une partie spéciale concernant particulièrement la délimitation des attributions. Toutes les matières qui, dans la constitution de Weimar, sont distinguées nettement les unes des autres sont traitées pêle-mêle dans la première partie de notre constitution. Nous pensons en particulier aux dispositions relatives à la compétence et aux « droits fondamentaux », avec les réserves. C'est pourquoi on ne peut, chez nous, déduire de la place d'un article la portée de son contenu. Les règles accordant une compétence à la Confédération sont disséminées, surtout dans la première partie, à tel point qu'on peut se demander, pour toutes les dispositions — mais surtout pour celles de la première partie — si elles attribuent ou non une compétence à la Confédération. Nous sommes loin de cette clarté que l'on relève dans la constitution de Weimar et qui permet, simplement parce qu'une disposition occupe telle ou telle place, de lui donner sa signification exacte.

Il faut donc agir avec prudence lorsqu'on compare le texte de notre initiative avec les dispositions contenues dans d'autres constitutions. Ce qui sera vrai dans un cas ne le sera pas nécessairement dans l'autre.

ee. Relevons pour finir que, du point de vue du droit constitutionnel, il est superflu de désigner expressément la famille comme « le fondement de l'Etat et de la société ». Ces termes n'ont pas de signification juridique précise. Ils servent plutôt à justifier le nouvel article. Or des motifs n'ont pas leur place dans la loi.

2. Alinéa 1er, 2^e phrase.

a. Sa portée.

Du point de vue juridique, il est clair que la deuxième phrase a été insérée essentiellement en vue d'établir un principe dont devront s'inspirer les mesures d'ordre législatif ou administratif à prendre par la Confédération dans les domaines énumérés. Ce principe est que la Confédération devra, sur le plan législatif comme sur le plan administratif, tenir compte d'une manière toute particulière des besoins de la famille. La phrase revêt donc le caractère d'une *prescription impérative* pour les autorités législatives et exécutives, d'un *précepte général*, d'un *principe* devant inspirer l'activité des pouvoirs publics. On pourrait la comparer aux « principes » énoncés à l'article 29 de la constitution pour la législation douanière de la Confédération. Elle aurait la même portée juridique que l'article 119, 2^e et 3^e alinéas, de la constitution de Weimar. (Cf. plus haut chiffre 1, b.) Cette deuxième phrase ne créerait donc pas une compétence fédérale. Elle signifierait

uniquement que la Confédération, dans les domaines où elle est compétente en vertu d'autres dispositions constitutionnelles, doit veiller particulièrement aux intérêts de la famille. Ne créant pas de compétence pour la Confédération, elle n'autoriserait, par exemple, pas cette dernière à instituer, dans le domaine de la politique sociale, une assurance d'un genre non prévu dans la constitution et qui profiterait particulièrement à la famille. La deuxième phrase prescrit simplement au législateur de se soucier particulièrement des besoins de la famille dans la législation sur les assurances sociales déjà créées ou du moins déjà prévues dans la constitution. Il en serait à peu près de même en ce qui concerne la législation fiscale.

La phrase qui nous occupe a cependant, à un certain égard, une portée plus étendue. Il y est question de « politique financière », au sens large du terme; cela veut dire que le principe de la protection particulière de la famille doit exercer ses effets également en matière de subventions. Sur le plan fédéral, il s'agira forcément, semble-t-il, de subventions nouvelles. On doit en conclure que la disposition prévoit implicitement la possibilité de recourir à des mesures nouvelles. Dans ce sens, elle est également attributive de compétence. En allouant des subventions qui, d'une manière ou d'une autre, serviraient à protéger la famille, la Confédération pourrait donc invoquer cette nouvelle disposition, qui introduit également dans la « politique financière » la défense des intérêts de la famille.

b. Critique.

L'examen critique de la deuxième phrase de l'alinéa appelle les observations suivantes:

aa. α. En ce qui concerne la *terminologie*, notons tout d'abord qu'il est question des « droits » et des besoins de la famille. Un examen plus attentif incite à conclure que cette notion de « droit » n'a pas sa place ici. Sous le terme « droits » on peut entendre ou bien les prétentions qui découlent du droit positif de l'Etat, ou bien celles qui ont leur fondement dans un système quelconque de droit naturel. S'il s'agit de prétentions de droit positif, on ne conçoit pas pourquoi une disposition prévoirait encore qu'il en faut particulièrement « tenir compte ». Pourquoi le législateur qui a créé ces droits devrait-il encore en « tenir compte » d'une manière particulière? Si, au contraire, la disposition ne vise pas le législateur et la législation et que ce soit l'application du droit qui soit en cours, on voit encore moins pourquoi il serait nécessaire de mentionner cette prise en considération des droits de la famille. L'application de la loi ne doit-elle pas, précisément, tenir compte des droits? Le terme de « droits », dans le texte qui nous occupe, signifie donc moins « prétentions de droit positif » que « prétentions fondées sur le droit naturel ». Il ressort du reste de plusieurs passages d'ouvrages parus en Suisse sur la protection de la famille que les « droits » auxquels on pense ici sont ceux qui se fondent sur le droit naturel

(cf. par ex. Rosenberg: Die politischen Aktionen zugunsten der Familie dans la *Familienmappe des Schweiz. Katholischen Volksvereins*, IV, p. 14; Mugglin, Die Familiennot als Rechtsproblem, *ibid.*, cf. p. 54; Scherrer, dans le compte rendu du 17^e cours administratif, p. 129). Mais il ne saurait être question d'obliger le législateur fédéral, simplement par un nouvel article constitutionnel, à prendre en considération le droit naturel et à créer des règles de droit positif sanctionnant les prétentions fondées sur le droit naturel. Sans doute est-il toujours possible de donner au droit naturel une consécration légale. Mais la loi ne saurait se référer simplement à ce droit, comme on voudrait le faire ici. Il faut au contraire que chacun des droits auxquels on veut donner une consécration légale soit expressément érigé en un droit positif. Les systèmes de droit naturel sont d'essence si différente, que, pour cette raison déjà, il paraît impossible de se référer d'une manière générale à ce droit. Le seul trait commun de ces systèmes, c'est qu'ils admettent tous l'idée de règles immuables, dictées par la nature et dominant le droit positif. Le contenu de ces règles ne sera en revanche pas forcément le même. Ne distingue-t-on pas le droit naturel des stoïciens, celui des catholiques, celui des protestants, celui des rationalistes dit « classique »? Se référer simplement au droit naturel, c'est rester dans le vague. Le terme « droits » dans cette acception ne devrait pas avoir sa place dans le nouvel article.

Notre opinion ne peut être modifiée par le fait que le terme « droits » figure également dans l'article 2 de la constitution, par exemple. Cet article est en effet sans signification juridique, et les expressions dont il se sert ne doivent pas être entendues dans un sens juridique précis. Il en va de même des mots « liberté » et « prospérité » contenus dans cet article. Nous sommes ici en présence d'un programme, ce qui permet, dans le choix des termes, une plus grande liberté que dans la rédaction de textes essentiellement juridiques.

β. Les termes « politique financière, économique et sociale » ne sont guère en usage dans notre droit constitutionnel. Ces divers partis de la « politique » n'y sont mentionnés nulle part, ce qui paraît naturel. Du reste, le nouvel article ne fait sans doute pas allusion à des mesures que l'on puisse faire rentrer dans la « politique », au sens précis du terme. Il vise la protection de la famille dans la législation et l'administration de l'Etat. Appeler cela « politique », c'est user d'une expression courante, mais plutôt populaire, qui n'a pas sa place dans un texte constitutionnel, et qui est à la fois vague et ambiguë. Il eût été préférable de parler « de la législation et l'administration » dans les domaines en question.

γ. La notion de « politique économique » pourrait particulièrement donner lieu à confusion. Elle joue un certain rôle dans les arrêts du Tribunal fédéral sur la liberté du commerce et de l'industrie. Employée dans cet ordre d'idées, elle a pris une signification juridique précise. Le Tribunal

fédéral en effet a coutume de dire que l'article 31 de la constitution interdit à l'Etat de prendre des mesures de « politique économique ». Il entend par là les mesures qui pourraient porter atteinte à la libre concurrence, en modifiant, par l'intervention de l'Etat, le jeu de la concurrence, en accordant à certains commerçants des avantages particuliers, ou en les protégeant contre d'autres. L'article 31 prohibe donc ces mesures. En d'autres termes, il est interdit à l'Etat de faire une « politique économique » au sens où l'entend le Tribunal fédéral. Le mot « politique » a ici, cela va sans dire, une signification tout autre que dans le langage populaire, lorsqu'il est question par exemple de la « politique économique de la Confédération ».

Puisque le terme « politique économique » a en droit un sens précis, son emploi dans un texte juridique, notamment dans un article constitutionnel, aura donc une signification juridique. Et si l'on part du principe que l'Etat n'a pas le droit de faire une « politique économique », on doit se demander, lorsque cette expression apparaît dans la constitution (2^e phrase du nouvel article) s'il s'agit d'une dérogation à cette interdiction et si la Confédération, en prenant des mesures pour protéger la famille, peut passer outre aux dispositions de l'article 31 de la constitution et faire ainsi de la « politique économique ». Nous tenons pour certain que les auteurs de la demande d'initiative n'y ont pas songé. Ils ont eu en vue la législation économique qui est du ressort de la Confédération. Il n'est toutefois pas sans danger d'user du terme de « politique économique », qui pourrait faire croire que la Confédération n'est pas liée ici par le principe de la liberté du commerce et de l'industrie. Les mots « législation et administration » eussent donc mieux convenu, pour cette raison aussi.

bb. La 2^e phrase de l'alinéa, avons-nous dit, entend obliger la Confédération à tenir particulièrement compte des droits et des besoins de la famille dans ses mesures ressortissant à la politique financière, économique et sociale. Du point de vue matériel, ce fait appelle les remarques que voici: il s'agit là d'un principe qui peut être accueilli sans réserves dans la constitution. Il ne constitue, somme toute, aucune innovation, puisque la Confédération a déjà la possibilité de prendre particulièrement en considération les besoins de la famille en légiférant dans les limites tracées par la constitution. Nous avons vu, dans la troisième partie, que la Confédération a déjà fait largement usage de ce droit. Il est bon néanmoins que l'attention du législateur soit sans cesse attirée sur le devoir de veiller aux intérêts de la famille. Sous cet angle, l'introduction de ce principe dans la constitution est donc chose heureuse.

Nous devons examiner, en revanche, s'il convient de l'introduire dans la forme proposée. Pour cela, il faut considérer ce qui suit:

a. Quand on se demande s'il est raisonnable d'obliger le législateur à tenir compte des intérêts de la famille dans les divers domaines visés par la deuxième phrase, on arrive à conclure qu'il est opportun de

le faire pour la législation sociale, puisque nous avons vu, dans la quatrième partie, qu'il reste encore une grande œuvre à accomplir dans ce domaine. En revanche il n'est pas certain que le même principe doive exercer ses effets aussi dans la législation économique et financière.

En ce qui concerne les mesures économiques, rappelons tout d'abord que la Confédération, comme nous l'avons dit, ne pourrait les prendre que là où d'autres dispositions l'y autorisent, et seulement dans les limites de la constitution. Rappelons aussi que la liberté du commerce et de l'industrie jouera un rôle important dans maints domaines. On ne voit cependant pas bien dans quelle partie de sa législation économique elle pourrait tenir particulièrement compte de la famille. Entrer dans les détails nous entraînerait trop loin. Disons simplement que la Confédération ne peut légiférer en matière économique que dans les domaines pour lesquels l'article 31 de la constitution prévoit une réserve expresse, et il faut en outre que le droit de légiférer appartienne au pouvoir central, et non pas aux cantons. La constitution en vigueur (qui entre seule en considération puisque les pouvoirs extraordinaires ne sont pas en cause ici, étant donné qu'il s'agit d'introduire une nouvelle disposition ressortissant au droit ordinaire) ne laisse que fort peu de champ à une législation économique. Si l'on passe en revue les divers domaines à considérer, on ne voit pas bien quelles dispositions pourraient y être prises pour tenir particulièrement compte des besoins de la famille. Il ne paraît donc guère indiqué d'obliger la Confédération à prendre ici la famille en considération.

Des mesures financières ne pourraient relever que des trois domaines que voici: droit fiscal, douanes, subventions.

aa. Le droit fiscal.

Constatons premièrement que sont seuls en cause les impôts que la Confédération peut percevoir en vertu de la constitution. Le fait que la Confédération peut tenir compte de la famille dans la législation fiscale fondée sur les pouvoirs extraordinaires ne joue aucun rôle ici. Puisque le législateur qui prend des mesures en vertu de règles extraordinaires sur la compétence n'est pas du tout lié par les règles ordinaires, il n'y a en effet aucune raison pour introduire dans ces règles ordinaires un principe qui pourrait et devrait être appliqué à l'occasion de dispositions prises par la voie extraordinaire. A quoi servirait d'ailleurs un tel principe après l'abrogation du régime extraordinaire? La constitution ne doit donc être complétée que par des dispositions qui ont vraiment leur place à côté des autres et qui pourront encore exercer des effets lorsque le régime fondé sur les pouvoirs extraordinaires aura été aboli.

En outre, on ne voit pas bien comment la Confédération pourrait tenir compte de la famille lorsqu'il s'agit des impôts qui lui appartiennent déjà, en vertu de la constitution. Ce n'est jusqu'à présent que dans les dispositions

du droit fiscal extraordinaire qu'elle a pu le faire. Une disposition constitutionnelle ne pourrait garantir qu'il en sera ainsi à l'avenir, étant donné que la législation extraordinaire peut déroger à la constitution.

ββ. *La législation douanière.*

Les principes énoncés à l'article 29 de la constitution sont suffisants.

γγ. *Les subventions.*

Comme nous l'avons dit, ce n'est que par de *nouvelles* subventions qu'on pourrait tenir compte des intérêts de la famille. Nous avons aussi relevé que la deuxième phrase confère implicitement des attributions nouvelles à la Confédération, dans ce domaine particulier. Ainsi que nous le montrerons plus tard, des raisons financières s'opposent cependant à ce que l'on accorde à la Confédération de cette manière une compétence générale pour l'allocation de subventions. Notre conclusion est donc qu'il paraît dangereux d'instituer une disposition prévoyant que la Confédération tient particulièrement compte de la famille dans sa législation financière.

Il ressort de ce qui précède qu'on a de bonnes raisons pour ne pas obliger le législateur à tenir compte de la famille tout spécialement dans les domaines énoncés dans la deuxième phrase.

β. Rappelons en outre ce qui a été dit dans la troisième et la quatrième partie, à savoir que le principe de *protection de la famille* pourrait fort bien trouver son application ailleurs que dans les domaines de la législation indiqués dans la deuxième phrase et qu'il serait indiqué de le prévoir pour ces autres domaines également. Nous avons mentionné en particulier la police de santé, les transports, la poursuite pour dettes, l'administration générale. C'est pourquoi il serait bon d'adopter une formule qui embrasse aussi ces domaines.

Si l'on arrive à la conclusion qu'il n'est pas judicieux de mentionner expressément les mesures énoncées dans la deuxième phrase et qu'il serait indiqué, au contraire, de prendre en considération aussi d'autres aspects du problème, l'adoption d'une formule plus générale paraît s'imposer.

3. 2^e alinéa.

a. *Sa portée.*

Cette disposition, du moins d'après le texte allemand de l'initiative (voir plus bas, B, III), donne à la Confédération pouvoir et mandat de faciliter le service d'allocations familiales, d'allocations pour enfants et d'allocations de vieillesse aux personnes de condition dépendante ou indépendante en recourant à des caisses de compensation, à des caisses d'assurance ou à d'autres institutions analogues ou en créant elle-même

des organismes nécessaires. Cette action devra donc s'exercer dans deux directions :

aa. La Confédération devra s'employer à développer le versement d'allocations par les caisses privées ou par les caisses publiques des cantons et des communes. La première phrase du deuxième alinéa embrasse ces deux possibilités. Cela ressort du fait qu'il est dit à la fin que la Confédération peut créer elle-même les organismes nécessaires. La deuxième phrase vise ainsi uniquement les caisses déjà créées ou celles qui seraient créées par d'autres sujets du droit.

bb. La Confédération créera elle-même les organismes nécessaires. Il ne peut s'agir ici, selon le texte de la phrase finale (du moins selon le texte allemand), que des caisses qui versent les allocations en question. Les « organismes nécessaires » sont de toute évidence les mêmes que ceux qui sont visés par la deuxième phrase, c'est-à-dire les caisses qui versent directement des allocations aux intéressés. Les deux dernières phrases ne visent donc sous le terme de « caisses de compensation » que les caisses qui assurent la compensation proprement dite (pour les affiliés) et non pas celles qui assurent la surcompensation (pour les caisses entre elles). Aux termes de la disposition, la Confédération ne serait pas autorisée à instituer des caisses de surcompensation.

b. Critique.

Nous avons exposé, dans la quatrième partie, qu'il serait en principe bon de donner à la Confédération pouvoir et mandat de veiller à ce que des allocations familiales soient versées par des caisses de compensation. Si le 2^e alinéa a cette signification, il a sa place indiquée dans la constitution. Un examen plus attentif du texte montre cependant qu'il va plus loin et qu'il s'applique également à des choses qu'il vaudrait mieux laisser de côté. D'autre part, il passe sous silence certains points qui, comme nous l'avons exposé dans la quatrième partie, devraient trouver place dans un article constitutionnel réglant la compétence de la Confédération en matière de caisses de compensation familiale. Analysant le texte de cette disposition, nous relevons ce qui suit :

aa. En disant que la Confédération reçoit pouvoir et mandat de « veiller » à ce que des allocations soient versées par des caisses, on ne précise pas s'il s'agit uniquement d'une aide financière apportée aux caisses ou si la Confédération aura le droit de légiférer à l'égard des caisses. S'il est certain que la Confédération, d'après ce texte, doit pouvoir accorder une aide matérielle, il est douteux en revanche que l'intention soit de lui donner le pouvoir de légiférer d'une manière générale à l'égard des caisses. Comme il serait fort désirable que la Confédération pût légiférer dans ce domaine, il faudrait que le texte le dise clairement.

bb. Si la Confédération doit veiller à ce que les diverses allocations soient versées par des caisses de compensation ou d'assurances ou par d'autres institutions analogues, tous les systèmes de caisses entrent en considération pour les diverses allocations. Il convient toutefois de se demander si une autre solution ne serait pas préférable. On voit mal comment les allocations familiales et les allocations pour enfants pourraient être servies non seulement par les caisses de compensation — organisées à cet effet — mais aussi par les caisses d'assurances. Les rédacteurs de la demande d'initiative sont d'ailleurs d'avis que les caisses d'assurance n'entrent en ligne de compte que pour les allocations aux vieillards. C'est déjà une raison pour considérer que la formule adoptée n'est pas particulièrement heureuse. D'autres motifs cependant s'opposent encore à son insertion dans la constitution.

cc. Si le nouvel article mentionne les allocations en faveur des vieillards, c'est pour donner à la Confédération pouvoir et mandat d'intervenir pour la sécurité matérielle des vieillards. Mais cela résulte déjà de l'article 34^{quater}, qui dispose que la Confédération instituera l'assurance en cas de vieillesse. Pourquoi le répéter ici ? Il paraît bien superflu de donner encore une fois cette attribution à la Confédération. D'ailleurs, pourquoi vouloir introduire, sous une forme aussi générale, l'idée de l'aide matérielle à la vieillesse dans un article visant la protection de la famille ? Certes, dans bien des cas, l'aide à la vieillesse peut contribuer indirectement à la sauvegarde de la famille ; elle se justifie cependant par elle-même, en dehors des considérations relatives à la protection de la famille ; nous tenons par conséquent à ne pas associer l'idée de l'assurance vieillesse à celle de la protection de la famille. Enfin, on doit se demander s'il est juste de parler d'« allocations » en faveur des vieillards. Parler d'« allocations » c'est sous-entendre que le bénéficiaire a d'autres revenus, par exemple un salaire, un traitement auquel s'ajoute l'allocation. Mais la vieillesse a besoin d'un secours particulier, précisément parce qu'elle n'a plus de revenu fixe de ce genre. Il s'agit donc, en l'occurrence, non pas d'allocations, mais de rentes. Sous cet angle également, il faut tenir pour critiquable une expression laissant entendre (comme dans le texte allemand) que des allocations sont versées aux vieillards. Nous devons donc faire ici abstraction de l'idée de l'assurance-vieillesse ; la mention des « caisses d'assurance » devient ainsi superflue.

dd. Certaines expressions contenues dans le 2^e alinéa appellent les observations suivantes :

α. Le terme « autres institutions analogues » est trop peu précis pour figurer dans un article de la constitution. C'est une sorte de blanc-seing en vertu duquel la Confédération pourra étendre son action, plus tard, à de nouveaux systèmes — aujourd'hui inconnus — d'allocations familiales, d'allocations de vieillesse et d'allocations pour familles nombreuses. Il ne convient pas d'accorder à l'Etat des pouvoirs illimités.

β. Les mots: « afin d'assurer à la famille une sécurité matérielle suffisante » sont inutiles. Il s'agit là, de nouveau, de l'indication d'un motif. Or ce motif ressort du texte lui-même et n'a nul besoin d'être précisé.

ee. Le 2^e alinéa ne dit rien de deux points qui, selon l'avis que nous avons exprimé dans la quatrième partie, devraient être traités dans la constitution: l'affiliation obligatoire et la compétence pour créer une caisse nationale de compensation.

a. *L'affiliation obligatoire.* Il importe, nous l'avons dit, que la possibilité de déclarer obligatoire l'affiliation aux caisses de compensation familiales soit prévue dans la constitution.

β. *La compétence pour créer une caisse nationale de compensation.* Une des tâches principales du législateur devra être la création d'une caisse de surcompensation fonctionnant entre les diverses caisses. Mais le 2^e alinéa ne lui en donne pas le pouvoir, puisqu'il ne parle que de caisses de compensation proprement dites. Le texte est donc également incomplet sur ce point. Si la Confédération doit réellement prendre les mesures qui conviennent, il faut que la constitution lui en donne la compétence.

4. 3^e alinéa.

a. *Sa portée.*

Cet alinéa confère une nouvelle compétence à la Confédération en lui donnant le pouvoir, dans le domaine de la construction de logements et de la colonisation intérieure, d'encourager des initiatives conformes aux intérêts de la famille, et d'appuyer des mesures propres à les sauvegarder. Cette disposition appelle les observations suivantes:

aa. Si la Confédération doit être compétente pour « encourager des initiatives » et « appuyer des mesures », ces initiatives et ces mesures seront forcément le fait de tiers. Le texte vise manifestement les initiatives et mesures des cantons, des communes et autres collectivités. La Confédération encouragerait et appuierait leurs efforts. La nouvelle disposition ne lui donnerait pas le pouvoir de prendre elle-même des mesures, par exemple de s'occuper de la construction de logements ou d'édicter des dispositions qui serviraient directement les intérêts de la famille. Le 2^e alinéa ne crée pas une telle compétence.

bb. Il est clair que l'expression « encourager des initiatives et appuyer des mesures » signifie prêter un appui financier. Le 3^e alinéa est donc une disposition relative à une subvention.

cc. Mais quiconque verse des subventions en lie d'ordinaire l'octroi à certaines conditions. La Confédération serait-elle autorisée à le faire? C'est ce que le 3^e alinéa ne dit pas.

b. Critique.

Nous répétons ce qui a été dit dans la quatrième partie: il est désirable que la Confédération ait la compétence d'appuyer des mesures en faveur de la famille dans le domaine de la construction de logements. La nouvelle disposition a donc, quant au fond, sa place dans la constitution. Sa rédaction appelle cependant les réserves suivantes:

aa. Comme les initiatives à encourager et les mesures à appuyer sont forcément le fait de tiers et que les deux termes sont à peu près synonymes, il était inutile de les employer l'un et l'autre.

bb. La disposition passe sous silence la question des conditions qui pourraient être attachées à l'octroi des subventions. Nous y voyons une lacune, pour les deux raisons que voici:

α. On ne voit pas si la Confédération est autorisée à prévoir de telles conditions ni jusqu'où elle pourrait aller. Sur la question de principe, on pourrait rétorquer ce qui suit: qui dit subvention dit obligation d'en fixer les conditions; aussi le droit de fixer les conditions est-il implicitement prévu dans le texte. Mais il pourrait arriver théoriquement que la Confédération, se fondant sur la disposition constitutionnelle, accorde par exemple à une coopérative de constructions une subvention à laquelle des conditions particulières ne seraient point attachées, la condition principale, à savoir que la mesure serve les intérêts de la famille, étant prévue dans la disposition elle-même.

Quoi qu'il en soit à cet égard, on ne saurait rien des limites imposées à l'Etat. Cette imprécision présenterait le gros inconvénient que voici:

β. Si la Confédération faisait dépendre l'allocation de ses subventions de l'observation de certaines conditions, il serait à craindre qu'elle ne porte atteinte à la souveraineté des cantons en matière de *police des constructions*. Ce ne serait, à vrai dire, pas la première fois que la Confédération pourrait être tentée, en recourant à la voie détournée de la subvention et en posant des conditions, de s'immiscer dans un domaine réservé aux cantons. En l'espèce, cette façon de procéder ne répondrait à aucune nécessité. Il faudrait donc, dans l'intérêt des cantons, que la nouvelle disposition précise que la Confédération ne pourra toucher à leur souveraineté dans ce domaine: le 3^e alinéa est donc incomplet sur ce point.

5. 4^e alinéa.

a. Portée.

Aux termes du 4^e alinéa, la Confédération doit faire appel aux cantons pour appliquer les mesures prises en vertu du nouvel article constitutionnel.

Elle peut d'autre part recourir aux organisations professionnelles et aux associations de droit public ou privé. Il y a donc là deux choses à considérer :

aa. Pour appliquer les mesures de protection de la famille, la Confédération est tenue de recourir à la collaboration des cantons. D'après la lettre de cette disposition, le concours des cantons ne peut être demandé que pour l'application des règles de droit fondée sur le nouvel article. La Confédération n'a donc pas, en ce qui concerne l'application de ces règles, une compétence exclusive; elle la partage avec les cantons. Cela ne porte évidemment pas atteinte à la tendance centralisatrice des trois premiers alinéas du nouvel article, car il ne s'agit dans le 4^e alinéa que de l'application des règles de droit édictées par la Confédération. Celle-ci, et c'est là l'essentiel, a seule pouvoir de légiférer. La réserve faite en faveur des cantons tend simplement à ce que la Confédération n'ait pas, en vertu du nouvel article, une compétence exclusive.

bb. La Confédération est autorisée à faire appel aux organisations professionnelles et aux associations de droit public ou privé. Ici encore, il ne s'agit, bien entendu, que de l'application des dispositions nouvelles.

b. Critique.

Le principe selon lequel la Confédération doit requérir le concours des cantons et celui d'organisations privées pour appliquer les mesures destinées à la protection de la famille paraît juste. En ce qui concerne les cantons, il n'est pas nécessaire d'en dire davantage. Quant aux organisations privées, notamment les *associations professionnelles*, l'idée de faire appel à elles a déjà trouvé son expression dans l'arrêt fédéral concernant la révision des articles économiques. L'article en question la reprend pour la protection de la famille. Les considérations valables dans ce cas sont aussi valables dans le nôtre. Nous renvoyons sur ce point à ce qui est exposé dans le message du 10 septembre 1937 concernant une révision partielle des dispositions constitutionnelles qui régissent l'ordre économique (FF 1937, II, 892 s.).

En revanche, la rédaction du 4^e alinéa donne lieu aux observations suivantes :

aa. Au lieu du mot « application », il eût été préférable d'employer le terme « exécution ». « Application » fait penser à des lois d'application. c'est-à-dire aux lois qui se grefferont sur le nouvel article constitutionnel. On pourrait donc croire que c'est l'application du nouvel article qui est envisagée, alors qu'il s'agit en réalité de l'application des dispositions légales au second degré, c'est-à-dire de celles qui procéderont de cet article. C'est pour éviter ce malentendu que les rédacteurs des nouveaux articles économiques ont dit correctement: « les cantons sont chargés, en règle générale, d'exécuter les dispositions fédérales. » (Art. 32, 2^e al.)

bb. Il n'est guère indiqué de parler « d'organisations professionnelles ou d'autres associations de droit public ou privé ». Cette énumération pêche contre la logique, car « les associations de droit public ou privé » comprennent les organisations professionnelles. Il est inutile de désigner celles-ci nommément. Si on l'a fait néanmoins, c'est sans doute parce qu'il est d'usage de ne mentionner qu'elles dans les affaires strictement économiques. Ici, il doit s'agir non pas de ces seules organisations, mais des associations en général, car il est à prévoir que, pour exécuter les mesures destinées à sauvegarder la famille, on devra recourir à d'autres associations, par exemple à celles qui s'occupent de l'assistance. Les organisations professionnelles paraissant comprises sous cette dénomination, il est superflu et illogique d'en faire une mention spéciale.

II. Portée financière.

1. Le nouvel article 33*bis* aurait de lourdes conséquences financières pour la Confédération à quatre égards.

a. Les mesures prises par la Confédération en vertu de la première phrase du 1^{er} alinéa comporteraient d'importants sacrifices financiers. Comme ces mesures consisteraient moins à poser des règles de droit qu'à fournir des prestations à titre gratuit, c'est une nouvelle charge qui s'imposerait au fisc fédéral et, partant, aux citoyens, sans parler des frais d'administration. Il est impossible de dire aujourd'hui à combien se monterait la dépense.

b. La deuxième phrase du premier alinéa porte que les mesures ressortissant à la politique financière doivent tout particulièrement tenir compte des droits et des besoins de la famille, ce qui, nous l'avons vu, paraît impliquer l'octroi de subventions et, par conséquent, une nouvelle charge pour la Confédération.

c. Quant au 2^e alinéa, il a une importance plus grande encore. Il donne pouvoir à la Confédération de veiller à ce que les chefs de famille, les enfants et les vieillards reçoivent des allocations, ce qui implique *ipso facto* une aide financière. Celle-ci n'est en aucune manière limitée par l'article 33*bis*. Il est donc impossible, ici encore, d'évaluer la dépense.

d. Enfin le troisième alinéa a des effets d'ordre exclusivement financier en donnant à la Confédération la possibilité de verser de nouvelles subventions.

2. Il a été établi plus haut qu'en raison de sa situation financière actuelle, la Confédération ne peut plus assumer de nouvelles tâches comportant de fortes dépenses. Au contraire, elle se verra bientôt contrainte de réduire les dépenses qu'elle supporte actuellement. Pour des raisons du même

ordre, elle devra s'opposer à une centralisation trop poussée en matière d'œuvres sociales. On sait qu'aujourd'hui les cantons se trouvent dans une situation financière meilleure que la sienne. C'est à eux donc qu'on devrait s'adresser d'abord pour obtenir de nouvelles réformes sociales. La Confédération ne pourra désormais soutenir que les entreprises sociales qui ne sauraient être menées à bien sans son indispensable concours, et même alors elle devra se défendre de supporter seule toute la charge financière. Il faudra que les cantons en prennent leur part et que le législateur puisse subordonner l'octroi de subsides fédéraux à une juste participation financière des cantons. Tirons maintenant les conséquences de ces principes, en ce qui concerne le texte de l'initiative :

a. La première phrase du premier alinéa oblige et autorise la Confédération à prescrire des mesures qui, nous l'avons vu, ne doivent pas lui incomber, mais qui doivent être prises par les cantons, les communes et les particuliers. C'est pourquoi nous estimons que, aussi pour des raisons d'ordre financier, cette disposition n'a pas sa place dans la constitution.

b. A la deuxième phrase du premier alinéa, la formule selon laquelle l'autorisation est donnée à la Confédération de verser des subventions en faveur de la famille n'est pas acceptable sous une forme si générale.

c. Quant aux allocations prévues au deuxième alinéa, il s'agit d'une tâche qui ne peut être exécutée avec succès sans le concours de la Confédération. Elles supposent notamment son appui financier. Approuvons donc, en principe, cette proposition, tout en regrettant que le texte ne lie pas l'octroi de subventions fédérales à la condition que les cantons eux aussi prennent leur part des charges. C'est à tort qu'il ne mentionne que la Confédération, et non également les cantons.

d. Au troisième alinéa, il s'agit d'une tâche dont nous avons déjà dit qu'elle ne peut s'accomplir heureusement sans l'aide de la Confédération. Mais ici encore il manque une disposition faisant dépendre des prestations cantonales le concours financier de la Confédération.

B. QUANT A LA FORME

I. L'article 121, 3^e alinéa, de la constitution dispose que « si, par la voie de l'initiative populaire, plusieurs dispositions différentes sont présentées pour être révisées ou pour être introduites dans la constitution fédérale, chacune d'elles doit former l'objet d'une demande d'initiative distincte ».

La demande d'initiative pour la famille vise différentes mesures (protection de la famille en général, mesures ressortissant à la politique financière, économique et sociale, versement d'allocations spéciales aux chefs de famille pour les enfants et les vieillards, encouragement de la construction de logements et de la colonisation intérieure). On peut se demander

si tous ces points devaient bien faire l'objet d'une seule demande d'initiation ou si chacun d'eux n'aurait pas dû faire l'objet d'une demande d'initiative distincte. En d'autres termes, ces propositions différentes n'en forment-elles qu'une seule, au regard de l'article 121, 3^e alinéa, de la constitution ?

Il y a unité de la matière au sens de cet article, lorsque les différentes parties d'un projet d'article constitutionnel sont entre elles dans un rapport tel que l'électeur qui accepte une des propositions doit nécessairement approuver aussi les autres (parce qu'elles sont logiquement liées ou même solidaires). Or, les différentes dispositions de la présente demande d'initiative forment réellement une unité, parce qu'elles sont entre elles dans un rapport logique, comme nous l'allons montrer. Il est constant que la première phrase du 1^{er} alinéa veut donner à la Confédération une compétence générale. Elle entend l'autoriser à pourvoir par tous les moyens à la sauvegarde de la famille, tant lors de sa fondation que pour son maintien. Ce pouvoir général embrasse donc les pouvoirs spéciaux attribués à la Confédération par les deuxième et troisième alinéas. Ainsi l'électeur qui accepte le 1^{er} alinéa accepte également, par voie de conséquence, les deuxième et troisième alinéas, lesquels n'ajoutent rien d'essentiel au premier et sont avec lui dans un rapport logique. On ne peut vouloir le premier alinéa sans vouloir aussi les deux autres. Faisons toutefois abstraction des « allocations en faveur des vieillards », parce qu'elles ne rentrent pas dans la protection de la famille proprement dite. La constitution contient déjà des dispositions attributives de compétence pour assurer aux vieillards la sécurité matérielle, de sorte qu'il ne s'agit pas ici d'une revision touchant le fond. Mais on pourrait se demander, par un raisonnement inverse, si celui qui accepte le troisième alinéa accepte aussi le deuxième et le premier, ou si celui qui accepte le deuxième accepte aussi le premier et le troisième. Nous ne nous arrêterons cependant pas à cette objection ; les exigences de l'unité de la matière ne vont pas si loin. Quiconque repousse la compétence générale prévue au premier alinéa, mais admet l'une des attributions particulières prévues aux deuxième et troisième alinéas, devra rejeter la demande d'initiative. Ce qu'il rejette de cette demande est en effet si essentiel qu'il doit se résoudre à rejeter aussi la partie spéciale qu'il approuve. L'électeur qui, entre quelque vingt possibilités, ne retient que l'une des deux qui sont mentionnées, et repousse les 19 autres, est évidemment obligé de voter « non ». Ainsi la demande d'initiative pour la famille forme une seule proposition, bien qu'en apparence elle ait des objets différents.

II. Le numéro d'ordre donné au nouvel article proposé appelle une critique. Inséré dans la constitution comme article 33 *bis*, il suivrait une disposition constitutionnelle avec laquelle il n'a rien de commun. Il faudrait éviter cela.

Tout nouvel article constitutionnel devrait être rapproché de ceux auxquels il s'apparente par le contenu. Nous estimons que le texte proposé

devrait être placé à la suite de ceux qui confèrent à la Confédération la compétence de légiférer en matière sociale.

III. Relevons enfin que les textes allemand et français du deuxième alinéa diffèrent sensiblement l'un de l'autre.

Le texte allemand dit en effet :

« Zur wirtschaftlichen Sicherung der Familie fördert der Bund die Ausrichtung von Familien-, Kinder- und Alterszulagen an Selbständig- und Unselbständigerwerbende auf der Grundlage von Ausgleichs-, Versicherungs- und ähnlichen Kassen; nötigenfalls errichtet er solche Kassen selbst. »

Le texte français est rédigé comme suit :

« Afin d'assurer à la famille une sécurité matérielle suffisante, la Confédération veille à ce que les chefs de famille gagnant leur vie de façon indépendante ou dépendante soient mis au bénéfice d'allocations spéciales, soit en raison du nombre de leur enfants, soit en faveur des vieillards vivant dans leur ménage. Cette tâche est confiée à des caisses de compensation, à des caisses d'assurances ou à d'autres institutions analogues ; au besoin la Confédération crée elle-même les organismes nécessaires. »

Cette différence appelle les observations que voici :

I. La différence se rapporte aux allocations à la vieillesse. Le texte allemand autorise et oblige la Confédération à encourager le versement d'allocations à la vieillesse. On ne peut donc comprendre que ceci : la Confédération doit veiller à ce que des allocations soient versées à des *gens âgés*. Or, le texte français parle exclusivement d'allocations à des chefs de famille qui doivent leur être accordées, entre autres raisons, parce que des vieillards vivent dans leur ménage. Ce ne sont donc pas les vieillards qui recevront directement les secours en question, mais le chef de famille auprès duquel ils vivent. Ceux qui ne vivent pas dans un ménage ne sont donc pas visés par l'initiative. On pourrait ne pas s'arrêter à cette différence pourtant considérable, puisque la Confédération possède d'ores et déjà, aux termes de l'article 34 de la constitution, la compétence générale de veiller à la protection de la vieillesse, ce qui rend la nouvelle proposition inutile et superflue. Mais il y a plus : suivant le texte français, le législateur serait obligé, en accordant des allocations au chef de famille, de tenir compte aussi des vieillards vivant dans le ménage, tandis que suivant le texte allemand il ne serait pas tenu de le faire, puisque ici les allocations de vieillesse seraient versées non pas au chef de famille, mais directement aux intéressés. Ce point est d'une grande importance pour la législation sur les allocations familiales, la principale des mesures envisagées pour la protection de la famille — et

même il pourrait influencer sur l'économie de l'assurance-vieillesse. Ce sera deux choses différentes si le législateur doit pourvoir à ce qu'un chef de famille qui accueille dans son ménage un père ou une mère âgée, reçoive par exemple 40 francs de plus par mois, ou s'il n'aura pas cette obligation et ne devra mesurer les allocations que d'après le nombre d'enfants.

2. Le fait que cette divergence des textes implique une grande différence de sens soulève des questions de forme. En insérant en trois langues dans le texte de la constitution des dispositions dont le sens n'est pas le même, on crée des ambiguïtés qui, plus tard, donneront lieu à des controverses pénibles et feront paraître incertaine la situation juridique, ce qu'il faut éviter. Il y a, sans doute, des précédents où, nonobstant un écart entre les textes, rien de particulier ne s'est produit. Lors de l'initiative sur l'abatage du bétail, on ne s'est même pas aperçu de la différence. Ce n'est que plus tard que les commentateurs (cf. Bertoni, *Le istituzioni svizzere nel diritto pubblico e privato*, 1903, II, p. 269 s.) et le Tribunal fédéral (ATF 33, I, 723 s., en particulier 732) ont constaté que les textes divergent l'un de l'autre. Lors de l'initiative concernant le prélèvement sur la fortune, le Conseil fédéral a relevé des différences entre les textes de l'initiative, mais on n'en a tiré aucune conséquence, probablement parce qu'il s'agissait plutôt d'une traduction inexacte de quelques termes, sans que le sens fût douteux (cf. FF 1922, II, 944). On ne s'est pas arrêté non plus à une différence légère dans le texte de l'initiative concernant l'interdiction de la franc-maçonnerie. Dans le cas présent, on ne saurait cependant passer outre, car la divergence n'est pas insignifiante.

3. Comment supprimer cette différence? L'initiative ne serait pas irrecevable si elle avait été rédigée dans une seule langue. C'eût été aux deux conseils de vérifier les traductions dans les deux autres langues, traductions qui auraient été établies par les soins de l'administration fédérale. Mais puisque les auteurs de l'initiative ont tenu à présenter trois textes, c'est encore aux deux conseils à juger de leur concordance, comme c'était leur tâche d'examiner la question de la recevabilité de l'initiative. Si les différences ne sont pas telles que le texte doive être déclaré nul ou qu'il soit indispensable de le scinder en deux initiatives distinctes, il suffira simplement de mettre les deux rédactions en harmonie. L'administration fédérale s'en chargera et les deux conseils examineront les nouveaux textes.

Autre question: comment accorder les textes? Burckhardt écrit à ce propos dans son commentaire (3 éd., p. 816): « Il peut arriver, pour une demande d'initiative, que les textes ne concordent pas exactement dans les trois langues nationales. Dans ce cas, le peuple sera invité à se prononcer au vu du texte qui aura réuni le plus grand nombre de signatures. » En d'autres termes, on prendra pour base le texte qui a réuni le plus grand nombre de signatures et l'on y adaptera les deux autres.

Dans le cas particulier, c'est donc le texte allemand qui est déterminant, et les textes français et italien devront lui être conformés. Il ressort de la vérification des listes de signatures (voir FF 1942, 433) que c'est la Suisse alémanique qui en a fourni le plus grand nombre. Le texte italien correspond exactement à la rédaction allemande. Il peut donc être présenté au peuple sans subir de modifications. En revanche, il est nécessaire de corriger le deuxième alinéa du texte français, et on arrive à cette conclusion pour d'autres raisons encore.

Les textes d'initiative comme les textes de lois sont égaux juridiquement. Il faut donc donner la préférence à la rédaction qui se révèle identique dans deux langues, soit ici aux textes allemand et italien. Enfin le résultat serait le même si l'on donnait la préférence au texte qui du point de vue des auteurs de l'initiative est le meilleur, c'est-à-dire celui qui a le sens le plus large. Cela aurait aussi pour conséquence qu'il faut adapter le texte français aux deux autres.

En conséquence, nous avons remplacé dans le projet d'arrêté ci-joint le deuxième alinéa du texte français par une nouvelle disposition conforme au texte allemand.

SEPTIÈME PARTIE

L'ATTITUDE DES CANTONS ET DES ASSOCIATIONS ÉCONOMIQUES
A L'ÉGARD DE L'INITIATIVE

A. L'ATTITUDE DES CANTONS

Les cantons ont été invités à dire si, du point de vue cantonal, il leur paraissait nécessaire que les mesures réclamées par l'initiative fissent l'objet d'une disposition de la constitution fédérale. Dans l'affirmative, ils devraient dire si le texte proposé leur semblait acceptable ou s'ils pensaient qu'il conviendrait de lui opposer un contre-projet. On leur demandait, dans ce cas, de proposer un texte.

La plupart des cantons exprimèrent l'avis qu'il était nécessaire de donner une base constitutionnelle aux mesures en question et que le texte proposé était approprié. Quelques cantons ne se sont pas prononcés expressément, les uns estimant que la question n'était pas suffisamment éclaircie, les autres considérant que la divergence des opinions entre partis politiques ne leur permettait pas de se déterminer. *Quatre* cantons s'opposèrent catégoriquement à l'introduction de la disposition proposée par l'initiative ou même de toute disposition quelconque. Nous résumons ci-après les avis des cantons :

Le gouvernement du canton de *Zurich* considère que l'assurance-maternité et le versement d'allocations pour enfants par des caisses de compensation doivent être réglés par la Confédération. Il déclare cependant qu'il ne pourra examiner l'ensemble du problème qu'au moment où viendra en discussion le projet de loi cantonale sur la protection de la famille. Ce n'est qu'alors qu'il sera en mesure de dire s'il estime qu'une révision de la constitution fédérale est nécessaire. Et ce n'est qu'alors aussi qu'il pourra dire si le texte de l'initiative lui paraît acceptable ou proposer, le cas échéant, le texte d'un contre-projet.

Le gouvernement du canton de *Berne* juge que le texte de l'initiative est acceptable dans son ensemble. Nous tenons à relever, dit-il, « que la crise de la natalité, qui a inspiré l'initiative, a son principal remède dans un changement de l'attitude de la population, à l'égard de la famille, dans une amélioration du sort de la classe paysanne et dans la création d'un bon ordre social. En traitant l'initiative, il convient de tenir compte de ces considérations, si l'on veut atteindre le but. Des mesures générales, telles qu'en prévoit l'initiative, ne constituent pas, à elles seules, la solution de cet important problème ».

Le gouvernement du canton de *Lucerne* répond dans un sens affirmatif, en constatant que ce serait tout à l'avantage de la famille « si la Confédération, en vertu de l'article constitutionnel prévu, tenait compte des besoins de la famille lorsqu'elle prend des mesures d'ordre financier, économique ou social ». Il ajoute ceci: « Certains vœux concernant une aide systématique à la famille ne peuvent être réalisés que sur le terrain fédéral. » Cela ne signifie pas, à l'avis du gouvernement lucernois, qu'il faille régler ce problème d'une façon centralisatrice; il s'agit au contraire de continuer de développer ce qui a déjà été entrepris et d'assurer la coordination nécessaire par l'adoption d'une loi ne contenant que des dispositions générales. Une péréquation des charges serait nécessaire pour que les cantons moins prospères puissent, eux aussi, prendre les mesures que commande la protection de la famille.

Les gouvernements des cantons d'*Uri*, de *Schwyz*, d'*Unterwald-le-Haut* et *le-Bas* répondent par l'affirmative en insistant sur la nécessité d'assurer la péréquation des charges afin que les contrées de montagne soient également à même de protéger la famille.

La direction de l'intérieur du canton de *Glaris* estime qu'une disposition constitutionnelle serait nécessaire « parce que les cantons ne doivent pas être libres de prendre ou non, selon leur opinion ou l'état de leurs finances, les mesures nécessaires pour protéger efficacement la famille ». Il ajoute: « A notre avis, la Confédération doit jouer ici un rôle dirigeant. Si la tâche était laissée aux cantons, ceux-ci résoudreient le problème d'une manière manquant par trop d'uniformité ». Le texte proposé pour la constitution est qualifié d'acceptable « parce qu'il est propre à assurer l'exécution d'un programme minimum dans tous les cantons sous la direction de la Confédération ».

Le gouvernement du canton de *Zoug* accepte l'initiative, mais déclare que le versement d'un salaire complémentaire sous la forme d'allocations familiales et d'allocations pour enfants relève de l'économie et non de l'Etat. Le texte de l'initiative, dit-il, ne tend d'ailleurs pas à charger l'Etat du paiement d'allocations pour enfants, à faire de l'aide à la famille une institution d'Etat. Il entend seulement que la Confédération encourage ces mesures et qu'un système de péréquation des charges soit institué en faveur des cantons disposant de ressources modestes.

Le département de l'intérieur du canton de *Fribourg* exprime l'idée que l'insertion d'une disposition dans la constitution serait désirable et il avance l'argument que voici: « La nécessité des mesures entreprises jusqu'ici par les cantons et les communes et, récemment encore, par la Confédération en faveur de la famille est hors de discussion. Il ne semble pas non plus discutable que ce soit une impérieuse nécessité d'étendre ces mesures et d'en assurer la continuité. Il s'agit là, sans doute, tout d'abord d'une tâche des cantons et des communes, comme aussi des organisations

professionnelles et des particuliers. Mais eux seuls, pas davantage que la Confédération seule, ne peuvent résoudre certains problèmes et accomplir l'une ou l'autre tâche. Il est indispensable que leurs efforts soient coordonnés et, dans une certaine mesure, complétés; telle serait la tâche de la Confédération, tâche nouvelle qui doit avoir son fondement juridique dans une disposition formelle de la constitution fédérale.» Le département susmentionné déclare que le texte proposé lui paraît créer la base nécessaire à l'accomplissement de cette tâche.

Dans sa réponse affirmative, le gouvernement du canton de *Soleure* fait remarquer qu'il serait certainement désirable que les mesures cantonales fussent coordonnées et que la législation fédérale participât également à la protection de la famille. « Les cantons », dit-il, « pourraient continuer, dans leur champ d'activité, d'exercer une action en faveur de la famille et prendre les mesures répondant à leurs conditions particulières. » De l'avis du gouvernement soleurois, le texte de l'initiative indique les deux seules façons de protéger la famille: adopter des mesures législatives répondant aux vœux exprimés, créer des caisses de compensation familiales et les développer. « On ne peut concevoir », est-il ajouté, « d'autres façons de protéger la famille. »

Le gouvernement du canton de *Bâle-Ville* se prononce pour l'introduction de dispositions dans la constitution fédérale. « De cette façon », dit-il, « tous les cantons seraient liés, et il n'y aurait pas lieu de craindre que certains d'entre eux ne deviennent plus ou moins passifs, ce qui aurait pour conséquence une migration indésirable vers les cantons plus ouverts au progrès. » Il exprime l'avis que les dépenses devraient être couvertes avant tout par les ressources de la Confédération et des cantons.

Le gouvernement du canton de *Bâle-Campagne* considère qu'une disposition constitutionnelle serait désirable, mais fait remarquer que les mesures proposées ne sont qu'un aspect du vaste problème de la protection sociale qui doit être résolu par la Confédération.

Le gouvernement du canton de *Schaffhouse* est favorable en principe à l'insertion d'une disposition dans la constitution fédérale.

Les gouvernements des cantons d'*Appenzell Rh.-Ext.* et d'*Appenzell Rh.-Int.* se sont abstenus de donner leur avis.

Le gouvernement du canton de *St-Gall* déclare ce qui suit: « Nous sommes d'avis que l'article constitutionnel doit laisser aux institutions économiques et à l'initiative privée une liberté suffisante dans l'action qu'elles exerceront avec le concours des cantons et des communes. Ces pouvoirs publics devront toutefois intervenir si cette aide se révèle insuffisante. La Confédération devrait avoir pour mission d'intervenir lorsque certaines mesures ne pourraient être prises sans son concours. Si l'on veut empêcher que des charges inégales ne pèsent sur les cantons, il est nécessaire de créer un système de péréquation s'appliquant à l'ensemble du

territoire de la Confédération. » Le gouvernement saint-gallois se déclare favorable à l'adoption d'une disposition dans le sens de l'initiative.

Le Petit conseil du canton des *Grisons* considère, en revanche, qu'il n'est pas nécessaire d'introduire une disposition dans la constitution, car les cantons seraient à même d'insérer dans leur législation des dispositions leur permettant de prendre les mesures nécessaires.

Le gouvernement du canton d'*Argovie* pense que la Suisse devra développer ses œuvres sociales et qu'il conviendrait que la solution du problème fût recherchée sur le terrain fédéral, plutôt que sur le terrain cantonal. A son avis, le texte de l'initiative ne permettrait guère d'instituer des mesures protégeant véritablement la famille; on n'a que faire, dit-il, d'un texte rédigé d'une façon imprécise. On ne devrait formuler les textes constitutionnels qu'au moment où la rédaction des textes légaux serait assez avancée pour permettre de voir quelles sont les dispositions constitutionnelles dont on aurait besoin. L'initiative appelle des réserves surtout parce que le texte ne précise pas que seules les familles saines doivent être protégées. Une protection efficace ne peut consister dans la simple allocation de primes pour enfants. Elle suppose un ensemble de mesures d'hygiène sociale. Le gouvernement cantonal est d'avis qu'il faut recommander au peuple le rejet pur et simple de l'initiative. En revanche, il voudrait que nous examinions quelles mesures il conviendrait de prendre pour protéger la famille et quelle serait la voie à suivre: voie législative ou, le cas échéant, insertion d'une disposition dans la constitution fédérale.

De l'avis du gouvernement du canton de *Thurgovie*, les mesures envisagées actuellement pour assurer la protection de la famille sur le terrain fédéral méritent de rencontrer la pleine adhésion des cantons; c'est pourquoi une disposition constitutionnelle est tenue pour nécessaire. « Cependant », est-il ajouté, « le texte de l'initiative se présente plutôt comme une loi que comme une disposition constitutionnelle. Une telle disposition ne doit pas être aussi détaillée. Nous donnerions la préférence à un contre-projet qui dirait tout par ces quelques mots: « La Confédération encourage et soutient les initiatives des cantons dans le domaine de la protection de la famille. » A noter que nous ne pensons pas à un appui purement financier. La protection de la famille n'est pas une simple affaire d'argent et ne doit pas non plus être considérée comme telle. »

Le gouvernement du canton du *Tessin* estime que la Confédération devrait prendre des mesures et pense que l'adoption d'une disposition constitutionnelle serait indiquée. Il s'abstient toutefois de donner son avis sur la portée du texte de l'initiative et la nécessité d'un contre-projet.

Le Conseil d'Etat du canton de *Vaud*, guidé par des considérations fédéralistes, est par principe hostile à l'article proposé par l'initiative. Il s'exprime comme suit: « ... nous estimons que la protection de la famille est une de ces tâches que les cantons sont infiniment plus aptes à remplir

que la Confédération et qu'il n'y a pas de domaine où le fédéralisme doit être mieux respecté, les particularités des mœurs, des conditions d'existence, des coutumes, des confessions, des langues y jouant un rôle prépondérant. Seuls les cantons nous paraissent dès lors à même d'agir en tenant compte de ces particularités. Centraliser en main de la Confédération les mesures tendant à la protection de la famille ne pourrait, selon nous, que favoriser l'émigration intérieure déjà grandissante et fausser par là même l'équilibre indispensable entre les diverses régions de la Suisse. » Le gouvernement vaudois n'est pas seulement opposé à l'initiative dans son principe. Il tient aussi le texte proposé pour inacceptable, parce que trop général et trop imprécis. La Confédération est chargée d'une tâche dont les limites sont incertaines et dont les dépenses sont disproportionnées au succès que l'on peut attendre. La tâche de la Confédération dans le domaine de la protection de la famille, est-il ajouté, se trouve non pas marquée dans la constitution, mais dans le fait qu'elle fait profiter les cantons de ses constatations en résumant les expériences faites dans différents cantons et en étudiant les lois des pays étrangers qui se rapportent à ce sujet.

Le conseil d'Etat du canton du *Valais* juge qu'une disposition dans le sens de l'initiative a sa place tout indiquée dans la constitution, car ni les communes ni les cantons ne peuvent, à eux seuls, résoudre le problème. La collaboration de la Confédération, des cantons et des communes est indispensable. Le texte de l'initiative paraît approprié puisqu'il confère à la Confédération la compétence de coordonner l'action des cantons, tout en laissant suffisamment de liberté aux cantons et aux communes.

Le gouvernement du canton de *Neuchâtel* est d'avis qu'il n'est pas recommandable d'introduire dans la constitution fédérale une disposition pour la protection de la famille, mais que l'initiative dans ce domaine doit être laissée aux cantons et aux communes, car une centralisation risquerait de diminuer encore leur autonomie déjà bien restreinte. « Les interventions en faveur de la famille », est-il dit, « touchent d'ailleurs à un grand nombre de questions si différentes d'un canton à l'autre que nous ne voyons pas comment on pourrait envisager l'application satisfaisante de dispositions unifiées. »

Le gouvernement du canton de *Genève*, eu égard aux attitudes divergentes des partis politiques, s'abstient de donner un avis.

B. L'ATTITUDE DES PRINCIPALES ASSOCIATIONS ÉCONOMIQUES

Les associations centrales d'employeurs et d'employés ont été invitées à dire si elles estimaient qu'il serait utile d'introduire dans la constitution fédérale une disposition dans le sens de l'initiative et si elles considéraient les dispositions actuelles, tant fédérales que cantonales, comme insuffisantes.

Le rapport de l'*union centrale des associations patronales suisses*, rapport qu'a fait sien le directoire de l'*union suisse du commerce et de l'industrie*, dit que les milieux du commerce et de l'industrie ne trouvent pas nécessaire, du moins pour ce qui les concerne, qu'on insère dans la constitution un article spécial pour la protection de la famille. Ces milieux pensent que la Confédération peut fort bien, par des mesures économiques, financières ou sociales, prendre en considération les droits et les besoins de la famille sans qu'un article de la constitution l'y oblige. Les mesures qu'elle prendrait seraient du reste favorablement accueillies dans tous les milieux, car la famille jouit actuellement partout d'une bienveillante sympathie. Dans le domaine des impôts, où la Confédération intervient toujours plus, elle pourrait alléger encore davantage les charges de la famille sans attendre que la constitution l'y oblige, et les cantons n'hésiteraient pas à suivre son exemple.

Les milieux du commerce et de l'industrie craignent en outre que de nouvelles dispositions constitutionnelles et la réglementation qui suivra n'aient des effets fâcheux sur la vie économique. « Chaque intervention légale, lisons-nous dans le rapport, risque en effet d'accentuer l'emprise de l'Etat sur la vie économique et de provoquer une réglementation plus ou moins bureaucratique. A ce sujet, l'exemple de ce qui s'est produit dans d'autres pays — précisément dans le domaine de la protection de la famille — ne va pas sans provoquer des appréhensions. Ainsi, en France, les caisses d'allocations familiales créées par l'initiative privée ont bientôt — et cela déjà avant la guerre — fait l'objet d'une réglementation légale détaillée qui enlevait à ces institutions une grande partie de leur liberté d'action. De même, la tendance que l'on constate chez nous dans l'évolution des caisses de compensation pour le versement d'allocations aux militaires mobilisés donne aussi à réfléchir. Ici également, l'intervention officielle finit par imposer partout une réglementation uniforme et par entrer dans tant de détails que les caisses syndicales de compensation créées par les associations professionnelles perdent de plus en plus de leur liberté de mouvement. Les milieux de l'industrie et du commerce craignent donc qu'une intervention du législateur n'ait pour conséquence d'introduire dans le domaine de la protection de la famille une solution à tendances étatistes. »

Pareille solution, fait-on remarquer, risquerait d'aller à fin contraire. Si les chefs d'entreprise sont astreints à des prestations uniformes, ils ne seront en effet pas disposés à faire quelque chose de plus pour les familles de leurs employés ou ouvriers qui sont dans une situation particulière.

On reproche aussi au texte de l'initiative sa forme trop générale, qui permettrait à la Confédération d'intervenir dans tous les domaines de la protection de la famille, ce qui conduirait au danger de solutions étatistes. Il ne fait pas non plus aux institutions privées la place qui leur revient, et

qui doit être la première. Le rôle du législateur devrait se limiter à faciliter la création de ces institutions, au besoin, à en coordonner l'action. De même que l'article 34 *bis*, concernant l'assurance-maladie et accidents, le texte en question devrait mentionner expressément les institutions déjà créées. Etant donné que l'article 34 *quater* prévoit déjà l'assurance-vieillesse, les milieux du commerce et de l'industrie se demandent s'il est indiqué d'inscrire encore dans un autre article des mesures à prendre pour la vieillesse. On eût aimé trouver dans l'article proposé des dispositions prévoyant que le bénéfice des mesures sera réservé aux familles saines.

Si les milieux susmentionnés rejettent le texte de l'initiative, ils tiennent cependant à déclarer qu'ils ne sont nullement opposés à l'idée de protection de la famille et qu'ils sont prêts à collaborer à la recherche d'une solution qui tienne compte des besoins de la famille sans écarter les institutions privées.

Le comité directeur de l'*union suisse des arts et métiers* considère qu'il est nécessaire d'insérer une disposition dans la constitution, car les caisses de compensation créées par les arts et métiers pour la protection de la famille ne peuvent subsister et se développer sans une base constitutionnelle permettant d'imposer l'affiliation à toutes les entreprises d'une même profession. « Les arts et métiers, est-il dit, attachent surtout du prix à ce que la constitution soit complétée par une disposition concernant la déclaration de force obligatoire des contrats collectifs de travail. Considérant les diverses mesures que réclame la protection de la famille, la plupart de nos sections sont cependant d'avis que cette protection doit pouvoir, elle aussi, se fonder sur un texte constitutionnel. D'une façon générale, on demande en même temps qu'une grande liberté soit laissée à l'initiative privée et que la constitution se borne à poser quelques principes qui assureront aux institutions privées l'appui de la Confédération et la protection légale dont elles ont besoin ».

Le comité directeur pense que le texte de l'initiative ne devrait pas passer dans la constitution. « Avec le texte actuel, il est à craindre que l'Etat ne soit trop fortement tenté de s'occuper lui-même de la protection de la famille. Or nous n'attendons des effets satisfaisants et durables que de mesures non étatiques. Nous pensons que la profession serait la mieux placée pour protéger la famille et que la nécessité pour les différents groupes professionnels de s'entendre sur la solution pratique des problèmes serait d'une très grande utilité à la fois économique, politique et sociale. Le texte de l'initiative nous paraît tendre trop à une solution étatique du problème. Il nous semble aussi trop étroit, car il ne mentionne que les allocations pour la famille, les enfants et la vieillesse et ne parle pas d'autres mesures. »

L'union suisse des arts et métiers propose d'opposer à l'initiative un contre-projet « qui accorde en principe à la Confédération le droit de protéger la famille mais laisse la porte ouverte aux différentes solutions du

problème, dans l'idée que les institutions privées devraient être soutenues par l'Etat et mises sur le même pied que les institutions officielles ».

L'*union suisse des paysans* est d'avis qu'il est nécessaire d'introduire dans la constitution une disposition dans le sens de l'initiative. Elle tient les dispositions actuelles, tant fédérales que cantonales, pour insuffisantes et craint « que dans bien des cantons rien d'important ne soit fait pendant longtemps ». L'*union suisse des paysans* déclare acquiescer aux principes exprimés dans le texte de l'initiative. « La lutte contre le fléchissement de la natalité, la protection de la famille en général sont avant tout, dit-elle, une affaire de morale et de religion. Des mesures judicieuses, d'ordre matériel, constituent cependant un complément indispensable. Un salaire ou un gain suffisant joue un rôle capital pour qui veut fonder une famille et avoir un nombre d'enfants pas trop restreint. Dans bien des milieux, les salaires plus élevés ne servent cependant pas à élever une grande famille; on ne les considère que comme un moyen de rendre la vie plus facile. Les nombreuses expériences faites avec les caisses de compensation et, surtout depuis deux ans, avec les caisses de compensation pour militaires montrent qu'un salaire ou gain proportionné à la grandeur de la famille peut beaucoup contribuer à encourager la natalité. »

L'*union suisse des paysans* estime qu'une solution vraiment satisfaisante résiderait surtout dans la transformation des caisses de compensation pour militaires en une institution pour la protection de la famille et que le versement d'allocations pour enfants serait la première mesure à considérer. Comme mesures supplémentaires dans l'agriculture, elle mentionne l'institution d'allocations de vieillesse pour les employés, peut-être même pour toute la population agricole, ainsi que le versement de subsides aux domestiques qui se marient.

S'exprimant sur le texte de l'initiative, l'*union des paysans* pense qu'on pourrait l'améliorer. « Ce serait là l'affaire des conseils législatifs. Ce qui nous paraît le plus important, c'est d'agir vite, d'adopter des dispositions suffisamment larges pour qu'on puisse tenir compte des conditions particulières aux diverses branches et enfin de laisser un champ d'activité suffisant aux cantons ».

L'*union syndicale suisse* exprime l'idée que les circonstances dans lesquelles l'initiative a été lancée et la tendance évidente à favoriser avant tout les familles nombreuses montrent clairement que l'initiative répond moins au souci de protéger la famille qu'à des préoccupations d'ordre démographique. Toutes les objections de l'*union syndicale* se fondent sur cette considération.

La dernière statistique des naissances, déclare l'*union syndicale*, a réfuté toutes les considérations pessimistes. Dès 1940, la courbe des naissances est nettement ascendante. Les naissances ont atteint en 1942 un chiffre qu'on n'avait plus enregistré depuis des dizaines d'années. L'excé-

dent des naissances de l'année passée atteint d'un coup à peu près le niveau extraordinaire des années 1911 à 1915, si bien qu'on peut se demander sérieusement si l'initiative, du point de vue purement démographique, n'est pas déjà dépassée par les faits.

«L'initiative vise à provoquer, dit le mémoire, l'accroissement de la population uniquement en favorisant les familles nombreuses. Or, cela appelle de très sérieuses réserves. Grand nombre d'enfants ne signifie pas nécessairement descendance saine. On peut même se demander si la grande famille, dans les circonstances actuelles, empêche plus qu'elle ne favorise le développement physique, intellectuel et moral des enfants. Une protection unilatérale des familles nombreuses nous paraît d'autant moins indiquée qu'une politique servant véritablement le bien du pays doit s'attacher avant tout à la qualité et non seulement à la quantité des descendants. Or l'initiative néglige entièrement cet aspect du problème. Elle vise uniquement les familles nombreuses, lesquelles, considérées dans leur ensemble, donnent le moins de garantie quant à la qualité de la descendance, et ne fait pas la moindre allusion à l'autre face de la question.»

L'union syndicale considère qu'une assurance-vieillesse et survivants, parce qu'elle profiterait aux vieux comme aux jeunes, serait plus utile aux parents et aux enfants que des allocations qui, dans le cas le plus favorable, ne constituent qu'un pis-aller. Cette assurance délivrerait les parents du souci constant de leurs vieux jours. Elle exempterait les jeunes de la charge, souvent trop lourde, de subvenir aux besoins de leurs parents et leur permettrait, en libérant des places, de faire plus facilement leur chemin dans la vie. Outre l'assurance-maternité, les mesures suivantes s'imposent si l'on veut protéger sérieusement la famille: transformer radicalement notre système fiscal en abolissant les impôts indirects, c'est-à-dire les taxes frappant les denrées alimentaires et les autres articles de consommation, libérer partiellement ou complètement des impôts les chefs de famille nombreuses, faciliter la construction de logements sains.

Pour conclure, l'union syndicale constate que les dispositions proposées présentent néanmoins un certain intérêt. Comme leur but est tangent à celui de l'initiative pour la création d'une assurance-vieillesse et survivants, on doit se demander s'il ne conviendrait pas de chercher, après avoir conféré avec les deux comités d'action, une voie qui permettrait de combiner les deux initiatives — compte tenu des réserves exprimées ci-dessus — et d'atteindre ainsi les buts d'une manière fort heureuse, assurant un véritable progrès social.

L'*union ouvrière chrétienne-sociale* et les syndicats qui lui sont affiliés sont unanimes à accepter l'initiative. « Nous reconnaissons », dit le rapport, « que la protection et l'encouragement de la famille ne relèvent pas uniquement de l'Etat. Nous ne voulons pas étatiser la famille. Il convient avant tout d'apprendre à celle-ci à s'aider largement elle-même. A côté de la

maison paternelle, l'église et l'école sont appelées à jouer un grand rôle dans sa protection et son développement. Nous ne voulons pas que l'Etat enlève à l'économie le soin de faire vivre la famille. Le travail et l'économie n'ont-ils pas précisément pour mission d'assurer l'existence de la famille ? Le texte de l'initiative définit clairement la tâche de l'Etat dans le domaine qui nous occupe. En tenant compte des besoins véritables de la famille dans les questions de politique financière, économique ou sociale, l'Etat doit encourager toutes les initiatives utiles et rendre la famille plus apte à se défendre elle-même. Il doit en particulier assurer l'existence de conditions sociales et économiques permettant à la famille de sauvegarder ses intérêts légitimes et d'exercer sa fonction dans la collectivité.

Pour prouver la nécessité d'une disposition constitutionnelle protégeant la famille, l'union ouvrière chrétienne-sociale signale que des inconvénients se produiraient si ce vaste domaine demeurait abandonné aux cantons. Il serait à craindre, dit-elle, que justement là où l'aide est la plus urgente, rien ne soit entrepris, faute de ressources. Il convient que la Confédération prenne des mesures en faveur des régions les moins prospères. Les institutions de protection de la famille déjà créées ou à créer pour une profession ou une branche économique débordent ou déborderont généralement les limites des cantons. C'est pourquoi l'absence de prescriptions fédérales entraverait ou empêcherait même souvent d'utiles initiatives privées. Dans certaines branches, des mesures sociales limitées au canton auraient pour effet de réduire le pouvoir de concurrence des entreprises appliquant ces mesures.

L'*union suisse des syndicats autonomes* est d'avis qu'il n'est pas nécessaire d'exprimer dans la constitution l'idée de protection de la famille. La disposition proposée lui paraît rédigée en termes trop généraux et de façon peu claire. « Cela ne nous empêche pas de considérer, dit-elle, que la famille devrait être encore davantage encouragée, ce qui pourrait se faire notamment par le développement des institutions déjà créées. De nouvelles mesures pourraient cependant aussi être prises. »

L'*association suisse des ouvriers et employés protestants* estime qu'il n'est pas vraiment nécessaire d'introduire dans la constitution l'article faisant l'objet de l'initiative. Elle pense toutefois qu'un tel article pourrait être utile, puisqu'on pourrait l'invoquer en prenant des mesures pour protéger la famille. Les principales mesures réclamées pour la protection de la famille pourraient être prises sans qu'il existe un article spécial dans la constitution. C'est une question d'attitude. Dans le mémoire de l'association, nous lisons encore ce qui suit : « On pourrait, par exemple, mieux protéger la famille par des allègements fiscaux, sans révision constitutionnelle. On pourrait aussi fixer à un taux modéré les droits de douane sur les denrées alimentaires, droits qui ont augmenté d'une manière excessive dans les circonstances actuelles. Ce faisant, on ne ferait d'ailleurs que se conformer à un article de la constitution. Il serait également possible de

grader les prestations de l'assurance-accidents selon les charges de famille. Enfin, on pourrait créer une caisse de compensation générale en vue du versement d'allocations pour enfants. Une base constitutionnelle ne nous paraît désirable que pour la construction de logements coopératifs. »

L'association considère que le texte de l'initiative précise suffisamment les mesures à prendre pour la protection de la famille; elle aurait toutefois attaché du prix à ce qu'une importance plus grande fût conférée à l'assurance-vieillesse et survivants, qui représente une des principales mesures de protection.

La *fédération des sociétés suisses d'employés* s'exprime comme suit: « Nous sommes d'avis que les cantons et les communes n'ont pas tous pris les mesures qui étaient en leur pouvoir; c'est pourquoi le moment est venu d'assurer une certaine coordination de ces mesures (le cas échéant par la conclusion de concordats). Pour être juste, il faut pourtant reconnaître que les cantons et les communes se sont employés à protéger et à encourager la famille. Nous croyons qu'il faut conserver cette protection décentralisée de la famille, car les communes et les cantons, en vertu de leur autonomie, sont le mieux placés pour prendre des mesures adaptées aux besoins locaux. La protection de la famille nous paraît être précisément une de ces tâches qui, dans notre Etat fédératif, ressortissent en premier lieu aux communes et aux cantons. Ce travail, où les considérations religieuses et morales jouent un rôle important, ne peut être accompli par un organe central selon une méthode uniforme. Nous sommes cependant pleinement de l'avis que la Confédération doit faciliter aux cantons l'exécution de leur tâche et assurer, au besoin, une certaine coordination des mesures (comme dans le domaine de l'assistance, par ex.). »

Les salariés sont ainsi opposés à la création de caisses de compensation familiales sur le terrain fédéral. Ils réclament en revanche le paiement de salaires permettant de fonder une famille et d'élever des enfants. Ils insistent sur l'intérêt tout spécial que présenterait l'institution d'une assurance-vieillesse obligatoire.

La *fédération des sociétés suisses d'employés* considère, pour ces motifs, qu'il n'est pas nécessaire d'insérer dans la constitution la disposition proposée par l'initiative. A son avis, les dispositions actuelles, tant fédérales que cantonales, sont suffisantes. Il importe cependant que tous les cantons les appliquent.

Une attitude analogue ressort du rapport de la *communauté d'action nationale pour la défense économique des salariés*, qui se propose d'ailleurs de soutenir toutes les mesures en faveur de la famille, qu'il s'agisse des assurances sociales, de la législation sociale, douanière ou fiscale, des finances publiques, de la construction de logements ou de colonies d'habitations, ou du développement de l'individu, sur le plan général ou sur celui de la profession.

HUITIÈME PARTIE

LE CONTRE-PROJET

Ces considérations nous amènent à conclure qu'il serait expédient de créer une base constitutionnelle permettant à la Confédération de pousser les mesures pour la protection de la famille dans quelques directions déterminées, mais que la demande d'initiative ne résiste pas à l'examen. Il convient de lui opposer un contre-projet qui reprenne, avec les compléments nécessaires, les points de l'initiative auxquels on peut souscrire. Nous vous soumettons donc un contre-projet.

En voici la teneur :

Article 34 quinquies. La Confédération, dans l'exercice des pouvoirs qui lui sont conférés et dans les limites de la constitution, a égard aux besoins de la famille.

La Confédération est autorisée à légiférer en matière de caisses de compensation familiales. Elle peut déclarer l'affiliation obligatoire en général ou pour certains groupes de la population. Elle tient compte des caisses existantes, soutient les efforts des cantons en vue de la fondation de nouvelles caisses et peut créer une caisse nationale de compensation. Elle peut faire dépendre ses prestations financières d'une participation équitable des cantons.

La Confédération peut appuyer des mesures pour la construction de logements et la colonisation intérieure en faveur des familles nombreuses. Une loi fédérale indiquera les conditions auxquelles la Confédération peut lier sa participation financière; elle réservera les dispositions cantonales sur la police des constructions.

La Confédération instituera, par la voie législative, l'assurance-maternité. Elle pourra déclarer l'affiliation obligatoire en général ou pour certains groupes de la population et astreindre à verser des contributions même des personnes non qualifiées pour bénéficier des prestations de l'assurance. Elle peut faire dépendre ses prestations financières d'une participation équitable des cantons.

Les lois édictées en vertu du présent article seront exécutées avec le concours des cantons; appel pourra être fait à la collaboration d'associations de droit public ou privé.

OBSERVATIONS

A. QUANT AU FOND

Dans son ensemble, le contre-projet se distingue de la demande d'initiative en ce qu'il évite de donner à la Confédération une nouvelle compétence aussi vaste que celle qui est prévue par le 1^{er} alinéa de la demande. Il se borne à autoriser la Confédération à agir dans trois domaines déterminés (caisses de compensation familiales, construction de logements et colonisation intérieure, assurance-maternité) et à lui prescrire de veiller aux intérêts de la famille dans les domaines où elle a déjà le pouvoir de légiférer ou de prendre des mesures administratives. Les cinq alinéas du contre-projet appellent les remarques suivantes :

I. 1^{er} alinéa.

L'alinéa 1^{er} du contre-projet remplace les deux phrases de l'alinéa 1^{er} de la demande d'initiative. Il en diffère sur les points suivants :

1. Comme l'alinéa 1^{er} de l'initiative, il a trait à la famille en général, mais il ne donne à la Confédération aucune attribution nouvelle.

2. Il se borne à reprendre le principe général exprimé par la 2^e phrase du 1^{er} alinéa de la demande d'initiative. Il prévoit que la Confédération doit tenir tout particulièrement compte des besoins de la famille, chaque fois qu'elle en a l'occasion. Pour éviter tout malentendu, il précise que les mesures dont il s'agit ici sont exclusivement de celles que la Confédération peut déjà prendre en vertu des pouvoirs que lui confèrent d'autres dispositions constitutionnelles.

3. Pour qu'on sache clairement si la Confédération, en suivant ce principe, peut s'écarter d'autres dispositions constitutionnelles ou si elle doit s'y conformer strictement, il faut préciser qu'elle peut ne s'occuper de la famille que dans les limites des dispositions constitutionnelles qui règlent son activité. Elle sera donc liée par toutes les autres dispositions constitutionnelles et ne devra pas déroger, par exemple, aux articles 4, 31, 54 et 55 de la constitution.

4. Comme il faudra tenir un compte particulier des besoins de la famille non seulement dans les matières que mentionne la 2^e phrase de la demande d'initiative, mais en d'autres domaines encore, nous avons renoncé à désigner ceux-ci expressément. La Confédération devra donc prendre en considération la famille en toute conjoncture où ses intérêts seront en jeu.

5. Mais il est clair que, suivant le 1^{er} alinéa, la Confédération ne devra s'occuper aussi de l'eugénisme que dans les matières sur lesquelles elle peut déjà légiférer, dans les limites de la constitution. Cela montre bien

qu'aucune compétence nouvelle ne lui est attribuée. Elle ne serait donc pas autorisée à faire une loi spéciale sur l'eugénisme, où il serait question, par exemple, de la stérilisation.

6. Les expressions dont les rédacteurs de la demande d'initiative ont fait usage, et que l'on a critiquées, ne se retrouvent pas dans le contre-projet.

II. 2^e alinéa.

Le 2^e alinéa donne à la Confédération le pouvoir de légiférer en matière de caisses de compensation familiales. En comparant ce texte avec celui de la demande d'initiative, nous sommes amenés à dire ceci :

1. Comme nous l'avons expliqué plus haut, il convient de renoncer à mentionner les « allocations spéciales en faveur des vieillards », ainsi que les « caisses d'assurance » et les « autres institutions analogues ». Aussi le contre-projet ne nomme-t-il que les caisses de compensation familiales. Il va de soi que les allocations versées en raison du nombre des enfants sont incluses dans la dénomination « allocations familiales ». L'expression « caisses de compensation familiales » par conséquent suffit.

2. La Confédération est donc autorisée à légiférer en matière de caisses de compensation. Le contre-projet ne reprend pas les mots « veille à », qui prêtent à confusion. La Confédération n'en conserve pas moins le pouvoir d'accorder son appui financier et de créer elle-même des caisses. Sa compétence financière est d'ailleurs clairement affirmée par la dernière phrase du 2^e alinéa de notre contre-projet.

3. Le contre-projet introduit ensuite dans la constitution les principes suivants, que la demande d'initiative a le tort de négliger. Il prévoit :

- a. La possibilité de déclarer obligatoire l'affiliation aux caisses de compensation familiales, et, à l'exemple de l'article 34 *bis* de la constitution, de la déclarer obligatoire d'une façon générale ou limitée;
- b. La possibilité d'instituer une caisse nationale de compensation, c'est-à-dire de créer également une caisse de surcompensation;
- c. L'obligation, pour la Confédération, de tenir compte des caisses de compensation familiales déjà existantes.

4. Nous avons dit qu'il serait désirable de laisser à l'économie privée et aux cantons, dans la plus large mesure possible, le soin de développer le système des caisses de compensation pour allocations familiales; aussi le contre-projet invite-t-il la Confédération, en la forme impérative, à soutenir les efforts des cantons en vue de la fondation de nouvelles caisses.

5. Enfin, aux conditions que nous avons dites, le contre-projet donne au législateur la possibilité de faire dépendre les prestations financières de la Confédération d'une participation équitable des cantons.

III. 3^e alinéa.

Le 3^e alinéa du contre-projet donne à la Confédération le droit d'appuyer des mesures pour la construction de logements et de bâtiments destinés à la colonisation intérieure, en faveur des familles nombreuses. Il fait donc sien le principe énoncé au 3^e alinéa de la demande d'initiative, avec les divergences suivantes :

1. Il évite la concomitance des deux termes équivalents d'« encourager » et d'« appuyer », et ne retient que le second, qui implique la participation financière.

2. Il donne à la Confédération le pouvoir d'arrêter, dans une loi, les conditions de son appui financier. Il lui donne aussi, par conséquent, le droit de lier cet appui à la condition que les cantons fournissent eux-mêmes une prestation, de façon qu'elle ne soit pas seule à supporter toute la charge nouvelle.

3. Il oblige la Confédération à réserver, dans cette loi, les dispositions cantonales sur la police des constructions.

IV. 4^e alinéa.

Le 4^e alinéa du contre-projet donne à la Confédération le pouvoir d'instituer, par la voie législative, l'assurance-maternité. La demande d'initiative inclut cette compétence dans celle, plus générale, du 1^{er} alinéa. Le contre-projet, lui, rejette cette compétence générale. Il est cependant indiqué, suivant nos explications antérieures, de donner à la Confédération le pouvoir d'instituer l'assurance-maternité ; on doit donc établir ce pouvoir sur une disposition spéciale. Par la même occasion, il convient de donner une assise constitutionnelle aux principes suivants :

1. La Confédération peut, ici encore, déclarer l'affiliation obligatoire en général ou d'une manière limitée.

2. La Confédération peut astreindre au paiement de primes à l'assurance-maternité même des personnes qui n'auraient pas droit aux prestations de cette assurance, soit, en particulier, des hommes de tout âge et des femmes célibataires de tout âge.

3. Ici encore, le législateur peut faire dépendre les prestations financières de la Confédération d'une participation équitable des cantons.

V. 5^e alinéa.

Le 5^e alinéa du contre-projet se substitue au 4^e de la demande d'initiative. Le mot « appliquées », qui peut donner lieu à des malentendus, y est remplacé par celui d'« exécutées », et la mention superflue des « organisations professionnelles » ne s'y trouve plus.

B. QUANT A LA FORME

Il paraît logique de placer le nouvel article à la suite des dispositions de la constitution fédérale qui forment la base de la législation sociale de la Confédération, soit des articles 34, 34 *bis*, 34 *ter* et 34 *quater*, en sorte que le nouveau texte devienne l'article 34 *quinquies*.

* * *

Nous vous recommandons de rejeter la demande d'initiative pour la famille et d'approuver, en revanche, le contre-projet que nous avons établi.

C'est pourquoi nous vous prions d'adopter le projet d'arrêté fédéral ci-après.

Veuillez agréer, Monsieur le Président et Messieurs, les assurances de notre haute considération.

Berne, le 10 octobre 1944.

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération,
STAMPFLI.

Le chancelier de la Confédération,
LEIMGRUBER.

4573

Annexes.

(Projet.)

Arrêté fédéral

sur

la demande d'initiative pour la famille.

L'ASSEMBLÉE FÉDÉRALE
DE LA
CONFÉDÉRATION SUISSE,

vu la demande d'initiative visant l'insertion d'un article 33 *bis* dans la constitution (protection de la famille) et le rapport du Conseil fédéral du 10 octobre 1944;

vu les articles 121 et suivants de la constitution et les articles 8 et suivants de la loi fédérale du 27 janvier 1892 concernant le mode de procéder pour les demandes d'initiative populaire et les votations relatives à la revision de la constitution fédérale,

arrête :

Article premier.

Sont soumis au vote du peuple et des cantons:

1^o La demande d'initiative, qui a la teneur suivante:

Les citoyens suisses soussignés font, en vertu de l'article 121 de la constitution fédérale et en conformité de la loi fédérale du 27 janvier 1892 concernant le mode de procéder pour les demandes d'initiative populaire et les votations relatives à la revision de la constitution fédérale, la demande d'introduire dans la constitution l'article suivant:

Art. 33 bis. La Confédération pourvoit à la sauvegarde de la famille, fondement de la société et de l'Etat, tant lors de sa fondation que pour son maintien. Les mesures ressortissant à la politique financière,

économique et sociale doivent tout particulièrement tenir compte des droits et des besoins de la famille.

Pour assurer à la famille une sécurité matérielle suffisante, la Confédération facilite le service d'allocations familiales, d'allocations pour enfants et d'allocations de vieillesse aux personnes de condition dépendante ou indépendante. Cette tâche est confiée à des caisses de compensation, à des caisses d'assurances ou à d'autres institutions analogues; au besoin, la Confédération crée elle-même les organismes nécessaires.

Dans le domaine de la construction de logements et de la colonisation intérieure, la Confédération peut encourager des initiatives conformes aux intérêts de la famille et appuyer des mesures propres à les sauvegarder.

Les mesures prises par la Confédération sont appliquées avec le concours des cantons; en outre, il peut être fait appel à la collaboration d'organisations professionnelles ou d'autres associations de droit public ou privé.

2° Le contre-projet de l'Assemblée fédérale, qui a la teneur suivante:

Est inséré dans la constitution fédérale un article 34 *quinquies* ainsi rédigé:

La Confédération, dans l'exercice des pouvoirs qui lui sont conférés et dans les limites de la constitution, a égard aux besoins de la famille.

La Confédération est autorisée à légiférer en matière de caisses de compensation familiales. Elle peut déclarer l'affiliation obligatoire en général ou pour certains groupes de la population. Elle tient compte des caisses existantes, soutient les efforts des cantons en vue de la fondation de nouvelles caisses et peut créer une caisse nationale de compensation. Elle peut faire dépendre ses prestations financières d'une participation équitable des cantons.

La Confédération peut appuyer des mesures pour la construction de logements et la colonisation intérieure en faveur des familles nombreuses. Une loi fédérale indiquera les conditions auxquelles la Confédération peut lier sa participation financière; elle réservera les dispositions cantonales sur la police des constructions.

La Confédération instituera, par la voie législative, l'assurance-maternité. Elle pourra déclarer l'affiliation obligatoire en général ou pour certains groupes de la population et astreindre à verser des contributions même des personnes non qualifiées pour bénéficier des presta-

tions de l'assurance. Elle peut faire dépendre ses prestations financières d'une participation équitable des cantons.

Les lois édictées en vertu du présent article seront exécutées avec le concours des cantons; appel pourra être fait à la collaboration d'associations de droit public ou privé.

Art. 2.

Le peuple et les cantons sont invités à rejeter la demande d'initiative (art. 1^{er}, ch. 1^{er}) et à adopter le contre-projet de l'Assemblée fédérale (art. 1^{er}, ch. 2).

Art. 3.

Le Conseil fédéral est chargé d'assurer l'exécution du présent arrêté.

La situation juridique de la famille à l'époque actuelle

par le professeur A. Egger.

A. LA FAMILLE EN PÉRIL

Depuis que la famille a été déclarée malade, en danger, le public, dont l'intérêt a été trop longtemps accaparé par les questions économiques et politiques, se préoccupe de nouveau du rôle de la famille à l'égard de l'individu et de la collectivité. Il constate qu'elle n'est, en effet, plus en état de remplir sa grande mission, ni au point de vue biologique ni au point de vue éthique.

La famille assure la génération. C'est par elle que l'individu peut se perpétuer dans sa descendance. C'est par elle que se renouvelle la substance de notre peuple. Il y a cependant lieu de craindre que la famille n'aura tôt ou tard plus la force de remplir sa *fonction génératrice*. Le nombre des naissances fléchit, chez nous aussi, de façon alarmante. Le phénomène est à la fois d'ordre *qualitatif* et *quantitatif*. Les diverses couches de la population ne participent pas d'une manière égale à l'accroissement du nombre des habitants. Force est de constater que la natalité baisse surtout dans les classes où les familles remplissent les meilleures conditions pour donner le jour à des enfants physiquement et moralement sains et que ce sont précisément les individus moins bien partagés qui sont les plus prolifiques. Déjà on constate que la qualité de la jeune génération a baissé. Déjà les statistiques, les examens de recrues et les épreuves d'aptitudes professionnelles révèlent un inquiétant fléchissement. La décadence a commencé.

Ce n'est pas tout. La famille manque encore à sa *mission civilisatrice*. C'est à contre-cœur qu'elle avait accepté de céder une partie de sa tâche à l'école, et ce n'est qu'avec la plus grande méfiance qu'elle lui avait confié ses enfants. Jeremias Gotthelf a décrit de façon frappante le conflit entre la maison et la jeune école. Ces temps sont cependant depuis longtemps révolus. Aujourd'hui, la famille est heureuse de pouvoir abandonner une bonne partie de ses attributions à l'école publique. Elle conserve néanmoins une grande et lourde tâche. C'est encore elle qui, en premier, forme à la lutte pour l'existence les hommes et les femmes de demain. C'est elle qui dépose en eux les premiers principes spirituels et moraux, dont l'individu a besoin pour pouvoir, plus tard, remplir sa tâche et être heureux. C'est elle, enfin, qui fait l'homme et le citoyen. « Les mœurs de la famille finissent toujours par gouverner l'État. » Gotthelf a écrit ce mot magnifique : « Im Hause muss beginnen, was leuchten soll im Vaterland ». Mais la vie sociale

et publique s'est incroyablement diversifiée. Elle exige beaucoup de l'individu, qui trop souvent n'a cependant pas reçu de ses parents ce dont il a besoin pour faire son chemin dans la vie. Cette carence se manifeste déjà dans la vie conjugale. La ruine de trop nombreux ménages révèle que la communauté ne s'établit pas assez fortement entre les époux. Grande est alors la misère spirituelle des enfants. La famille n'est plus en mesure de les préserver de l'égoïsme, qui hypothèque l'avenir, qui isole l'individu, qui en fait un être malheureux, désorienté, sans défense, prédisposé à subir l'influence de toutes les forces contraires à l'ordre social ou politique.

Comment en sommes-nous arrivés là ?

Pour déterminer les *causes* de cette situation, nous devons étudier l'*histoire de la famille*. Nous rencontrons tout d'abord l'ancienne *communauté domestique*, que l'on a, avec raison, appelée « la plus puissante institution juridique du monde » (Rabel). Pendant des millénaires, elle a constitué la famille et l'est restée, dans notre pays, jusqu'au moyen âge. Cette communauté groupait sous la forte autorité du chef de famille toutes les personnes vivant sous le même toit. C'était une grande famille, qui englobait la domesticité et qui se composait de familles plus petites : famille du chef, familles des frères puînés, des fils adultes, des valets et des servantes. Le rôle de cette communauté était, dans une mesure essentielle, d'ordre *économique*. Elle vivait selon des principes autarciques. Cela exigeait un travail incessant de chacun, hommes et femmes, jeunes et vieux, en été comme en hiver. Il fallait produire les aliments, constituer les provisions d'hiver, pourvoir à l'habillement. Le travail artisanal était exécuté autant que possible par les gens de la maison. Fondée sur un domaine et maîtresse de la terre, la communauté pouvait *durer* plus que les individus qui la composaient. Sa perpétuation était chose toute naturelle. Le domaine assurait du travail à chacun, de sorte que l'*espace vital* ne manquait pas. La plaie, c'était toutefois une mortalité infantile trop élevée. La communauté accomplissait aussi sa tâche morale et spirituelle par l'entraide, le contrôle mutuel et l'émulation, sous l'autorité de son chef. Elle assurait ainsi l'existence de la famille au sens étroit du terme. Pour les tâches dépassant ses ressources, elle bénéficiait de l'appui du clan des consanguins.

Après avoir été fortement établie, cette organisation a fini par *disparaître*. Son histoire se résume par ces mots : désagrégation et fin. Des *facteurs économiques* ont joué un rôle capital. Le système autarcique est remplacé par un autre, plus vivifiant : la production pour le marché. La production devient indépendante du domaine. L'artisan et le fabricant apparaissent. C'est l'*économie* moderne, que l'*Etat* encourage, car il y voit un des éléments de sa puissance. L'*individu* y occupe la première place. Après avoir, sous l'influence des idées venues de l'Occident, rompu tous les liens de communauté pour donner libre cours à son besoin d'action et à

son esprit d'entreprise, pour satisfaire sa soif de savoir et sa volonté de domination.

Le *clan* devint une institution surannée. L'administration de la justice, l'activité tutélaire et l'assistance passèrent à l'Etat. La *grande communauté domestique* s'effaça à son tour. Son rôle économique diminua. Les *familles* au sens étroit du terme *se détachèrent*. Certes, il subsiste des familles exerçant une activité en commun. On en rencontre dans l'agriculture, l'artisanat, le petit commerce, l'industrie hôtelière, etc. La législation, qui, à la fin du XVIII^e siècle ou au début du XIX^e, a supplanté le droit coutumier, ne connaît toutefois plus que la famille proprement dite, *communauté* entre deux *époux* et communauté entre *parents et enfants*. Le « *preussische allgemeine Landrecht* » de 1794 parle encore de la famille en tête des dispositions sur les *communautés de personnes*. Le code civil français de 1804 et le code civil autrichien font rentrer la famille dans le *droit des personnes*. En France, la législation de l'époque post-révolutionnaire a cependant conservé quelque chose de l'idée de la grande communauté domestique, puisque le principe de l'autorité subsiste dans la famille et que la puissance maritale et la puissance paternelle sont pleinement reconnues. Le régime matrimonial légal est celui de la communauté des biens. A l'exclusion des immeubles apportés par les époux, les biens sont propriété commune des conjoints. L'Etat ne s'occupe pas de la tutelle. Comme au temps du *clan*, c'est la famille qui en est chargée, selon un principe généralement admis dans les pays latins d'Europe et d'Amérique.

Au cours du XIX^e siècle, l'activité individuelle prend une extension extraordinaire, non seulement dans le domaine de l'économie et de la technique, qui se développent d'une façon incroyable, mais aussi dans celui des sciences et des arts. L'agriculture voit toutefois sa situation s'aggraver; l'existence de la classe artisanale est sérieusement menacée; l'extension de la classe ouvrière pose « la question sociale ». Le nouvel état de choses n'est pas favorable non plus au *consommateur*, ni par conséquent à la *famille*. Celle-ci n'est plus une association de producteurs. Dans le monde nouveau, rationalisé à outrance, elle renonce aux dernières activités productrices qu'elle exerçait encore, celles du tissage et de l'alimentation. Elle devient un simple groupement de *consommateurs*. Elle doit transformer en produits de consommation le revenu gagné « au dehors ». Elle en est ainsi réduite à « acheter » le logement, l'habillement, la nourriture et les remèdes. Isolée comme elle est, elle est impuissante. La crise du logement débute; une part de plus en plus grande du revenu doit être consacrée au paiement du loyer pour un logement de jour en jour plus insuffisant. La famille dispose, pour meubler sa demeure, de produits fabriqués de peu de valeur. Elle « embellit » le logement de camelote et de toc! Le marché de l'alimentation est inondé de produits « façon » de qualité inférieure.

Au milieu de ces difficultés de la lutte pour l'existence, apparaît la *misère sociale*. Le chef de famille ne gagne plus assez pour l'entretien des siens. Il faut que les membres de la famille, la mère et, de trop bonne heure, les enfants se mettent en quête d'un gain. La famille est ainsi menacée de dislocation. Elle vit hors de la *maison*. Le « foyer », la chambre commune ne la voit réunie qu'à de trop rares moments. Ses membres n'ont *plus* guère de *contact* entre eux; et enfin, dans leurs heures libres, le père, la mère et les enfants vont chacun de leur côté. L'évolution économique est de nouveau parallèle à l'évolution *morale* de la famille. Le sentiment de la communauté domestique s'atténue. La vie en commun est considérée comme fastidieuse, les devoirs de famille comme insupportables. C'est le règne du bon plaisir. Plus l'intelligence et la volonté sont cultivées et amenées à leur plein développement au détriment des *qualités du cœur*, plus le danger grandit. Cet appauvrissement de l'âme a commencé il y a des dizaines d'années déjà et il a été déploré par de bons esprits dès son apparition. Mais pendant les dernières décennies, au « siècle des guerres » (Hesse), il a pris une ampleur effrayante. La *famille* en a gravement souffert; les fondements de sa *vie spirituelle* sont menacés.

B. LES FORCES DÉFENSIVES

Le déclin de la famille a toujours annoncé le déclin d'une civilisation. Quelle *importance* devons-nous attribuer aux phénomènes pathologiques qui affectent la vie de famille dans notre pays? quelle *signification* faut-il leur donner?

Il ne manque pas de gens pour déclarer cette *décadence fatale*. Une telle opinion était déjà largement répandue dans le dernier quart du siècle dernier. La situation ne s'est pas améliorée depuis lors. Les renseignements qui nous parviennent de nombreux pays montrent la famille en train de se *dissocier*. Un symptôme de cette évolution est, par exemple, le fait d'hommes divorçant plusieurs fois en peu de temps; on peut alors parler à bon droit de polygamie successive. Ces phénomènes semblent confirmer l'hypothèse que la famille appartient à une phase sociologique de l'évolution humaine qui touche à sa fin. Cette idée prévaut déjà dans la législation d'une grande puissance. La législation de l'union des Républiques soviétiques-socialistes, de 1926, concernant le mariage, la famille et la tutelle (Zivilgesetze der Gegenwart VI, Zivilrecht in der Sowjetunion, de H. Freund, 1927; Pierre Chaplet, *La famille en Russie soviétique*, 1929) s'en remet entièrement aux époux en ce qui concerne l'existence du mariage. Ce dernier est conclu par simple accord des parties bien qu'il doive être enregistré. Les effets du mariage sont limités au strict minimum; ils ne s'étendent pas au nom, au droit de cité et au domicile des époux. Le régime légal est celui de la séparation de biens. L'obligation d'entretien n'existe qu'en faveur de l'époux incapable de travailler ou sans travail et à condition

seulement que l'autre époux soit en mesure de subvenir à cet entretien. Le mariage peut être dissous d'un commun accord ou par déclaration unilatérale; le divorce doit seulement être enregistré ou constaté par jugement. La famille est ainsi réduite à presque rien. Elle perd toute importance du fait que les dispositions réglant les relations des parents et des enfants forment un chapitre distinct et que les enfants naturels sont mis sur le même pied que les enfants légitimes. Cette atteinte portée à la famille constitue, à n'en pas douter, un des essais tentés en vue de créer un homme nouveau, l'homme collectif, dont il a été souvent question lors de l'introduction de cette législation. — Cette tentative est significative: la collectivité étouffe la famille. Jusqu'à quel point le nouveau système s'est-il implanté dans la population en majeure partie agricole de ces terres sans fin? Nous ne le savons.

C'est ici la *croisée des chemins*. L'étude de la législation dont il est question ci-dessus a son utilité: elle nous oblige à méditer sur la valeur intrinsèque et le sens profond de notre *organisation familiale*. La famille patriarcale s'est effondrée non seulement parce qu'elle n'était plus en mesure de fournir durablement à ses membres le vivre et le couvert, mais encore et surtout parce que le principe autoritaire était devenu insupportable à mesure que l'individu s'affirmait davantage. Malgré la lutte menée pendant des siècles, par l'Église tout d'abord, en faveur de la liberté du mariage, cette liberté, dans beaucoup de pays, n'existait pas, notamment pas dans les hautes classes: les parents choisissaient l'époux pour leurs enfants, se laissant guider par leurs intérêts de classe. Dans la France du XVIII^e siècle qui donnait le ton à l'époque, cette coutume eut pour résultat désastreux que les époux ne se sentaient pas liés par le mariage et que la conception même du mariage tomba au niveau le plus bas (L. Adolphe, Portalis et son temps, 1936, p. 286). C'est ce qui explique la présence, dans le code civil français, de l'article 146 ainsi conçu: « Il n'y a pas de mariage lorsqu'il n'y a pas de consentement », article qui faisait dire à Portalis: « Il n'y a point de véritable consentement lorsqu'il n'y a point de liberté ».

Dans notre législation actuelle, les futurs époux prennent en toute indépendance la décision de fonder une famille. Celle-ci acquiert ainsi la valeur d'une *forme de vie personnelle, librement acceptée*, qui stimule et exige la mise en œuvre de toutes les énergies. La famille est marquée d'un sceau personnel, elle prend tout son sens. Les relations entre mari et femme, entre parents et enfants acquièrent une signification plus profonde; il y a un enrichissement moral. « Le fait essentiel, c'est que la famille s'est dégagée graduellement du régime autoritaire et a cessé peu à peu d'être un organisme de production et de commerce, pour devenir une communauté morale, c'est que la restriction de son rôle économique lui permet de viser davantage les buts spirituels, c'est enfin qu'elle devient un milieu plus favorable à l'éclosion de l'affection. » (Schmoller, Grundriss der allgemeinen Volks-

wirtschaftslehre, I, p. 253.) De cette façon et malgré la tendance à la désagrégation qu'on relève, la famille gagne en solidité. Un juriste français (Char-mont, Les transformations du droit civil) fait les constatations suivantes: « Il y a moins d'autorité, mais plus de tendresse et d'affection, moins de vies sacrifiées dans la famille d'aujourd'hui que dans celle d'autrefois . . . ainsi la famille s'est plutôt *concentrée qu'affaiblie* ». Jugée aux *résultats*, la famille s'est montrée supérieure à toute autre forme de vie. Il y a lieu de noter, par exemple, que les gens mariés vivent plus longtemps que les célibataires, que les enfants légitimes accusent une moins grande mortalité, une moins grande criminalité et sont de meilleurs élèves que les illégitimes. Comme l'ont établi des recherches approfondies, la vie de famille, aussi modeste que soit le foyer, exerce sur l'enfant une influence plus stimulante, plus profonde que tout autre genre de vie hors de la famille. Une enquête de grande envergure, menée dans les milieux prolétaires des grandes villes, a montré que, dans ces milieux également, l'influence de la mère sur l'enfant restait prépondérante en dépit des conditions très défavorables dans lesquelles celui-ci était élevé (G. Bäumer, Familienpolitik, 1933). Il ressort de ces quelques remarques que la famille exerce encore à l'heure actuelle une influence déterminante sur l'éducation et la formation morale de l'individu.

Ce que Pestalozzi a écrit de la famille reste vrai de nos jours. Pour lui le *foyer* (la « Wohnstube ») constitue le fondement de toute éducation; le *milieu familial* est le meilleur milieu naturel, le bonheur familial est le plus beau du monde, et les joies que les enfants réservent aux parents sont les plus saintes. C'est dans la famille, selon lui, que l'homme devient un homme véritable, car elle est le berceau de toutes les affections, la source de tous les *sentiments de sympathie*; dans son sein règnent l'amour et la bonté, la bienveillance et les égards réciproques, la patience et l'indulgence, la serviabilité et les soins mutuels; c'est en elle que se développe la force morale, fondement de toute vie commune. C'est dans le milieu familial également que s'éveille le sentiment de l'*autorité*, de cette autorité que l'enfant respecte naturellement chez ses parents; c'est là que l'homme apprend à faire sa propre éducation et que se développe la discipline, deux choses nécessaires au foyer. La famille est le milieu par excellence où se fait l'*éducation individuelle*, où s'éveillent et se développent la *force morale* et le sens des responsabilités: « Enfant, tire-toi d'affaire toi-même ». Aussi est-ce de la maison paternelle seulement que l'*école* tire ce qu'elle a de meilleur. C'est aussi pourquoi les relations dans le *peuple* et dans l'*Etat* doivent s'inspirer des rapports familiaux. C'est au foyer familial (que St-Augustin a nommé une Eglise privée) que, de façon toute naturelle, peut commencer déjà l'éducation religieuse de l'enfant. En raison de ce rôle général, la famille est nécessaire à l'existence de l'homme comme individu (Hans Wyss: Pestalozzis Ideen zum Recht und zur Gesetzgebung, 1929). Aussi importante que soit la famille pour le peuple et l'Etat, elle ne

peut accomplir sa tâche qu'en toute indépendance. « L'homme est homme avant d'être citoyen; la formation de l'homme est un but *en soi*. » La famille contribue à cette formation. C'est ce que le collectivisme ne veut pas et ce qui en fait un ennemi de la famille.

Ces *appréciations* de Pestalozzi ne constituaient pas pour lui un simple théorème; il les tirait de l'observation de la vie. Elles trouvent leur confirmation non seulement dans cette *solidité* que révèle malgré tout la famille, mais encore dans le fait que la *réaction contre l'affaiblissement de la famille* est venue *spontanément* du peuple même. La résistance s'est de *soi-même* organisée, sans les conseils des hommes de science. De même que les prolétaires d'il y a un peu plus de cent ans connus dans l'histoire du mouvement coopératif sous le nom d'« équitables pionniers de Rochdale », les chefs de famille de notre pays se sont, dans leur détresse, groupés en coopératives de consommation pour échapper aux manœuvres des commerçants. À côté des coopératives professionnelles, apparaissent, toujours plus nombreuses, les *coopératives de consommation*, puis enfin les coopératives d'habitation, les pharmacies coopératives, les bibliothèques coopératives qui procurent à la famille des médicaments, de bonnes lectures et surtout des logements de prix abordable. Simultanément commencent à fonctionner les *caisses-maladie* et l'assurance privée. La famille actuelle trouve dans la coopérative le sûr appui que la communauté domestique d'autrefois trouvait dans le clan. À cette entr'aide s'ajoute l'appui des *institutions d'utilité publique et de prévoyance*, lesquelles, s'inspirant de l'idée de la solidarité humaine et mues par le sentiment du devoir social, se sont largement développées dans notre pays et se sont tout spécialement mises au service de la famille.

Le droit *cantonal* et le droit *fédéral* (nous ne nous occuperons que de celui-ci dans notre rapport) tendent également à assurer la *protection de la famille*. Cela a été fait d'une manière indirecte tout d'abord. Aucune disposition constitutionnelle n'autorisait le législateur à s'intéresser au sort de la famille. La constitution de 1874, par l'article 34, ouvre cependant la voie à la *législation sociale* (législation sur le travail dans les fabriques). La révision de 1898 autorise la Confédération à légiférer en matière de *droit civil* et de *droit pénal* (art. 64); celle de 1908 lui donne le droit d'établir des prescriptions uniformes dans le domaine des *arts et métiers* (art. 34 *ter*). En vertu de ces dispositions constitutionnelles sont édictées la loi de 1877 (puis celles de 1905 et de 1914) sur le travail dans les fabriques, et, après la première guerre mondiale, la loi sur le travail des mineurs et des femmes dans les fabriques (31 mars 1922), la loi sur la formation professionnelle (26 juin 1930), la loi sur le repos hebdomadaire (26 septembre 1931), la loi sur le travail à domicile (12 décembre 1940). Cette législation a pour but de préserver la santé et de maintenir la capacité de travail des employés et des ouvriers, elle tend par là à protéger toute une catégorie de travailleurs et à relever leur condition. Ces différentes lois ne réservent pas de place

spéciale à la famille. Et pourtant elles représentent par leurs effets des *mesures de protection de la famille*. La législation sur la durée du travail reflète le conflit entre le monde économique et la famille, conflit auquel l'employeur ne peut pas non plus rester étranger. Lorsque l'individu est entièrement accaparé par l'économie, c'est la famille qui en souffre. La vie de famille exige du temps et des loisirs. La législation qui écourte la durée du travail accorde son dû à la famille. Il en est de même, d'une manière générale, de la législation sur le travail de nuit et du dimanche et de celle sur le travail des femmes et des mineurs. Dans cet ordre d'idées, mentionnons encore la législation sur la *responsabilité civile* et l'*assurance sociale*.

La loi de 1905 instituant un contrôle des denrées alimentaires, celle de 1886 sur les épidémies et, en particulier, la législation sur l'alcool fondée sur l'article 32 *bis* de la constitution, quoique *ne faisant aucune mention de la famille*, ont contribué à sa défense. La loi du 13 juin 1928 sur la lutte contre la tuberculose sert déjà *plus directement* les intérêts de la famille; elle tend en effet à lutter contre une maladie spécifiquement « *domestique* », à laquelle le milieu familial offre un terrain particulièrement propice.

La *loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite* accorde *expressément* et *directement* sa protection à la famille. La saisie opérée contre le débiteur menace toute la famille de la ruine. La loi prévoit l'insaisissabilité d'un certain nombre d'objets (art. 92) et assure au débiteur un revenu minimum nécessaire à son existence (art. 93); dans ces deux cas, elle protège expressément la famille du débiteur, en déclarant insaisissable le minimum nécessaire au *débiteur et à sa famille*. Dans une jurisprudence touffue et établie non sans peine, le Tribunal fédéral a, pour tenir compte des circonstances, complété la liste des objets insaisissables, gradué et élevé le minimum vital. Mentionnons encore, dans le même ordre d'idées, la législation de guerre qui octroie une protection spéciale au locataire et au fermier: cette protection profite au locataire, mais tout autant à la famille.

C'est également l'aide à la famille qu'ont en vue les arrêtés du 20 décembre 1939 et du 14 juin 1940 concernant les *allocations pour perte de salaire et de gain*, lorsqu'ils prévoient l'octroi d'indemnités de ménage.

Ainsi, depuis longtemps déjà, la famille est l'objet de la sollicitude du législateur. Il s'est occupé d'elle sous des prétextes divers, à propos d'autres matières constitutionnelles et, la plupart du temps, sans intervention des partis politiques. Les intérêts de la famille ont pourtant fini par prévaloir et par bénéficier de l'appui de la loi. Cette législation manifeste la force de notre organisation familiale. Enfin, la famille fait l'objet de dispositions particulières du code civil du 10 décembre 1907.

C. LA FAMILLE DANS LE CODE CIVIL

Introduction: La tâche du législateur.

La revision constitutionnelle de 1898 avait accordé à la Confédération le droit, jusqu'alors opiniâtrement refusé, d'unifier le droit civil et le droit pénal (art. 64). En 1907, le législateur édictait déjà le code civil suisse. Le problème qu'il avait eu à résoudre dépassait les limites de l'unification du droit. L'auteur du projet était, au fond de son cœur, fédéraliste; il aimait la diversité et la richesse des droits cantonaux. Ceux-ci cependant avaient été négligés. Il s'agissait de reprendre, dans la mesure du possible, leurs dispositions dans le code civil, tout en leur donnant une forme nouvelle et meilleure. Erigées en droit fédéral, les dispositions cantonales devaient être rendues plus accessibles au peuple et conservées. Le législateur a voulu créer, sur la base du droit traditionnel, indigène, une législation améliorée et plus efficace. Le droit ancien devait être adapté aux circonstances nouvelles; l'unification du droit devait trouver là sa principale justification. Le code civil est ainsi issu d'une étude approfondie de notre droit national et de la confrontation attentive des droits cantonaux (Eug. Huber, *System und Geschichte des schweizerischen Privatrechtes*, vol. I—IV, 1886—1893); son auteur s'est cependant aussi livré à une sérieuse étude critique et a assigné à son œuvre des buts précis.

Dans tout le code civil apparaît la volonté du législateur d'obtenir un résultat, sa préoccupation du but à atteindre. Cette volonté se montre le plus clairement dans le chapitre consacré à la famille. L'auteur du code déclare que le législateur a le devoir de protéger la famille sous une forme adaptée aux circonstances, sous la forme d'une famille fortement constituée. « La seule digne à opposer aux tendances subversives de la famille et du mariage réside dans l'organisation d'une famille plus formée et d'autant plus unie (1^{er} exposé des motifs, p. 88). Le but du législateur est de conserver la famille sous sa forme moderne et de la renforcer.

Le code civil date de 1907, mais les travaux préparatoires remontent à la fin du XIX^e siècle. Les idées prévalant à cette époque ont-elles influencé l'auteur du code? Pour le droit de la famille, du moins, nous devons constater qu'il a manifesté une grande indépendance de pensée, qu'il n'a pas sacrifié à la mode de l'époque et que, se plaçant à un point de vue élevé, scientifique, il a créé une œuvre durable. Son droit de la famille est aujourd'hui aussi adapté aux conditions de la vie qu'à l'époque où il a été conçu. Il doit cet air de jeunesse à la méthode judicieuse qui a présidé à sa rédaction: se tenir aux grands principes sans se perdre dans les détails. Cette manière de procéder a tout spécialement profité au droit de la famille. La concision des dispositions sur l'union conjugale ou les relations entre les parents et les enfants (art. 159, 271, 275) met bien en évidence l'aspect juridique et moral de ces rapports et montre la voie à la doctrine et à la jurisprudence.

Un code ne produit toutefois pas ses effets du seul fait de son entrée en vigueur. Il doit s'imposer, et chaque génération doit, à son tour, l'« adopter ». Le droit écrit et le droit appliqué ne sont que trop souvent pas identiques. Un code peut vieillir, il peut être dépassé; la loi, par laps de temps, perd de son autorité et l'on se passe d'elle; la vie juridique se fraie alors de nouvelles voies. Il se peut aussi qu'une loi soit en avance sur son temps et il arrive qu'elle ne se soit pas encore imposée longtemps après sa mise en vigueur. La pleine exécution de la loi ne va pas sans lutte.

Dans l'exposé qui suit, nous ne pourrions que montrer les principes les plus importants du code civil en matière de protection de la famille, et faire voir comment chacun de ces principes a été mis en pratique.

Notons en passant que le droit des personnes et de la famille, que nous allons examiner, est protégé par la loi pénale. Nous renvoyons sur ce point aux dispositions du code pénal suisse concernant les infractions contre les mœurs (art. 187 s.) et les crimes ou délits contre la famille (art. 213 à 220). Relevons, en particulier, l'importance des articles 217 à 219, qui ont trait à la violation d'une obligation d'entretien ou à la violation du devoir d'élever un enfant. Les mesures prévues par le code pénal à l'égard des enfants et des adolescents, pour tenir compte de leur mentalité, intéressent également la famille et contribuent à sa protection (art. 369 s.).

I. LE RÔLE DE LA COMMUNAUTÉ ET DE L'INDIVIDU DANS LA FAMILLE

Le code civil conçoit le droit de la famille comme un droit communautaire, un « droit social » (au sens, où l'entend Gierke). Les lois nées au siècle des lumières faisaient du mariage un simple contrat. D'après notre code civil également, il est un contrat entre les fiancés (art. 117). Mais ce n'est là que son acte de fondation. Le mariage est beaucoup plus qu'un simple contrat. Il représente une communauté pour la vie et est réglé comme telle par le législateur. Dans la plupart des codes, les rapports entre les parents et les enfants sont envisagés sous l'angle de la puissance paternelle; le législateur suisse règle ces relations du point de vue de la communauté familiale (art. 270). De tous les codes modernes, le code civil suisse est le seul qui comprenne un titre spécial « De la famille », fort critiqué à l'époque de la discussion, mais qui est mieux compris de nos jours. Il concerne le devoir réciproque d'entretien incombant à un groupe de parents, groupe assez restreint, mais auquel notre code civil, qui va sur ce point plus loin que le code civil français ou le code civil allemand, rattache cependant les frères et sœurs. Ce titre remet à honneur la communauté domestique; il traite aussi de l'autorité domestique et des biens de famille. Il contient, d'autre part, des dispositions concernant l'indivision, qui est, en réalité, une communauté familiale, disparue ailleurs, mais conservée en Suisse.

Dans toute collectivité humaine, il y a antinomie entre les intérêts de la communauté et ceux de l'individu. Dans notre vie nationale, nous nous efforçons de concilier le plus harmonieusement possible les besoins de la communauté avec le respect de la dignité et de la liberté individuelles, comme l'expose le message du Conseil fédéral du 9 décembre 1938 concernant les moyens de maintenir et de faire connaître le patrimoine spirituel de la Confédération. Le code civil suisse, dans son droit de la famille, tend au même but.

1. *L'union conjugale* repose sur l'individualité de chacun des époux. Ceux-ci doivent donc être mis, l'un et l'autre, au service de la communauté. Le droit cantonal s'inspirait de l'esprit de l'Etat policier en privant la femme, lors de son mariage, de la capacité qu'elle avait jusqu'alors en vertu du droit fédéral (loi fédérale de 1881 sur la capacité civile), et en la plaçant sous la tutelle maritale, tutelle que le droit zurichois, par exemple, voulait rigoureuse. Le code civil a rompu ces liens; il établit l'égalité des sexes. L'évolution ultérieure des mœurs qui a permis à la femme, en matière économique aussi bien que sociale, de s'affirmer et de mettre en valeur tous ses dons, a prouvé la nécessité de cette mesure. Ce faisant, le législateur n'a pas simplement sacrifié à l'individualisme moderne. Il a donné une forme typiquement suisse à cette émancipation (exposé des motifs, p. 87) en la mettant au service de la communauté familiale. Emancipée, la femme mariée a pu d'autant mieux mettre ses forces au service de la famille. Le produit de son travail lui appartient en propre (art. 191); elle peut donc, comme elle l'entend, en faire profiter la famille. Elle possède le droit, mais a aussi le devoir d'exercer la puissance paternelle (art. 274). De la sorte, l'organisation de la tutelle a été simplifiée, mais la véritable raison de cette mesure était de mettre l'épouse et la mère au service de la famille le plus complètement possible, en droit également. Le législateur se proposait aussi de renforcer la position de la femme dans la communauté en prévoyant une répartition du travail, en confiant à la femme la direction du ménage (art. 161, 2^e et 3^e al., 163, 166), en prenant des mesures protectrices de l'union conjugale (art. 169 à 172), en autorisant la séparation de biens judiciaire (art. 183) et en organisant le régime matrimonial.

2. Les intérêts des parents et ceux des enfants divergent naturellement. Le code n'entend pas seulement régler de manière appropriée les effets de la légitimité (art. 270) et l'étendue de la puissance paternelle (art. 275). Il se propose également de maintenir et de fortifier les liens entre parents et enfants de manière que les droits de chaque partie soient sauvegardés. Pour les parents, la puissance paternelle représente non seulement un devoir (voir sous ch. V) mais aussi un droit. C'est dans leur rôle de parents qu'ils remplissent le mieux leur mission humaine. Ils ont donné la vie à leurs enfants, ils leur doivent également leur amour. Ils ont le devoir de prendre soin de leur descendance. C'est d'ailleurs tout ce qu'ils désirent.

Tenant compte de ce désir inné de protection, la loi leur accorde la plus large confiance. Elle leur laisse toute latitude mais aussi toute la responsabilité. Les parents décident librement en matière d'éducation. D'autre part, les père et mère sont, de droit, les représentants légaux de leurs enfants, au nom desquels ils agissent en principe sans le concours des autorités de tutelle (art. 279, 282). Ils administrent également, de façon indépendante, les biens de l'enfant (art. 290, 291, 297, 298). L'idée de communauté se retrouve notamment dans le principe selon lequel le produit du travail de l'enfant appartient aux parents aussi longtemps que l'enfant fait ménage commun avec ses père et mère (art. 295). Ceux-ci ne peuvent être déchus de leurs droits que pour les motifs énumérés dans le code, lequel leur assure toutes garanties à ce sujet (art. 285, 288). Ces droits ne prennent donc fin avant le terme, en cas d'émancipation (art. 15), de mariage (art. 14, 98) ou d'adoption (art. 265) par exemple, qu'avec l'agrément des parents.

Le code, d'autre part, fixe les droits des enfants. Les parents doivent s'occuper de l'instruction professionnelle de l'enfant. Ils ont, dans ce domaine, à tenir compte autant que possible de ses forces, de ses aptitudes et de ses goûts (art. 276). Ils sont souvent aidés dans cette tâche, difficile de nos jours, par les offices d'orientation professionnelle. Lorsque l'enfant est infirme, les parents doivent lui donner une éducation appropriée à son état (art. 275). L'enfant âgé de 16 ans révolus a le droit de choisir lui-même sa confession (art. 277). Disons à ce propos que le Reich allemand a, depuis lors (15 juillet 1921), édicté une loi spéciale, très détaillée, sur l'éducation religieuse de l'enfant. Notre code prévoit que l'enfant peut bénéficier de libéralités, sous forme de carnet d'épargne ou sous une autre forme, qui sont soustraites à la jouissance légale des parents. Il peut, et souvent il doit, quoique mineur encore, exercer une profession et il acquiert pour cela la capacité civile (art. 296, cf. art. 412). L'enfant fait ainsi l'apprentissage de l'indépendance. (Pour les mesures destinées à protéger l'enfant, voir sous chiffre V.)

II. LE MARIAGE: LA PRÉVENTION DES MALADIES HÉRÉDITAIRES DANS LE CODE CIVIL

« Le respect de la dignité et de la liberté humaines » (message déjà cité) est un des fondements de notre existence nationale, un des piliers de notre indépendance. Ce principe commande notre droit public; il inspire également notre droit civil. Celui-ci reconnaît à l'individu le pouvoir de donner à ses rapports de droit la forme qui lui convient (« autonomie privée ») et il lui assure la protection de la loi sous une forme qui n'a de pareille dans aucun autre code (art. 27/28). Cela concerne notamment le droit au mariage qui est garanti spécialement par la Constitution fédérale (art. 54), laquelle renverse aussi toutes les barrières datant de l'époque

de l'« Etat policier ». Il fallait donc appliquer le même principe lors de la rédaction du code civil. Personne, d'ailleurs, ne réclamait le retour à l'ancien ordre de choses. Le mariage devait être ouvert à chacun, en vertu de la « souveraineté » de la famille ; celle-ci se dresse à côté de l'Etat, en égale, et il est interdit à ce dernier de s'opposer au mariage. La liberté de contracter mariage doit cependant être garantie aussi par le droit civil. Plus est élevée la conception du mariage et des devoirs réciproques des époux, plus il est indispensable que le mariage puisse se conclure librement. De cette manière seulement se créeront des liens solides et durables entre les époux. La loi de 1874 concernant l'état civil et le mariage a, en conséquence, réduit au minimum les empêchements au mariage et les conditions requises pour se marier. Pour sauvegarder la liberté de décision des futurs époux, on a fixé à 18 ans pour l'homme et à 16 ans pour la femme l'âge à partir duquel le mariage est autorisé, car, au-dessous de cet âge, leur décision pourrait n'être pas libre.

Dans le dernier volume de son ouvrage sur le droit privé de la Suisse (1893, p. 299) Eugène Huber a parlé de l'« individu évolué », jouissant de toutes les libertés et de tous les droits, qui, dégagé des liens du passé, profite librement, dans son seul intérêt, de tous les avantages que lui offre le droit privé. Il ajoutait prophétiquement que cet aspect de l'individu n'était que passager et qu'apparaissaient déjà les signes précurseurs d'une époque où l'individu serait chargé de plus de chaînes que jamais auparavant. Lorsque l'expérience aura montré, disait-il, que le développement sans contrainte de l'individu donne des résultats décevants, le besoin de discipline, la nécessité d'un *droit social nouveau* se feront sentir. Le mariage est arrivé à ce point. La liberté de se marier a renforcé le mariage, lui a donné tout son sens, toute sa dignité (voir sous B ci-dessus). Le libre choix de l'époux reste effectivement, en ce qui concerne la descendance également, la meilleure méthode « sélective ». Cependant la liberté absolue de contracter mariage, qui existe de nos jours, n'aboutit pas, en fait, à la sélection de l'espèce. Le problème de la population est non seulement de nature quantitative mais encore qualitative. Le péril qui menace la famille du point de vue de l'eugénique ne réside pas seulement dans une moindre capacité de renouvellement mais aussi et tout autant dans la multiplication d'une descendance déficiente, inapte à la lutte pour la vie.

Le législateur s'est courageusement attaqué à ce problème. Les conceptions qui inspirent le code de 1907 ne sont pas celles qui avaient cours en 1874. La liberté est inséparable de la responsabilité. Elle doit trouver ses limites dans les exigences de la vie sociale. Ce principe est tout spécialement vrai en ce qui concerne le mariage. Celui-ci, en effet, n'est pas une institution de nature purement individuelle ; il a un caractère éminemment social. (Exposé des motifs, p. 114.) Celui ou celle qui se marie assume une double responsabilité : d'abord à l'égard de son conjoint, ensuite à l'égard de ses descendants. C'est pourquoi « prüfe, wer sich ewig bindet ». L'idée

de cet examen a inspiré le législateur. Le premier parmi les codes continen-taux, le code civil suisse a soumis le mariage à de nouvelles et plus strictes conditions. Il faut pour se marier satisfaire dorénavant à trois conditions plus sévères: tout d'abord l'âge requis est porté, pour l'homme, de 18 à 20 ans et, pour la femme, de 16 à 18 ans (art. 96). L'intention du législateur a été, en l'occurrence, non pas de sauvegarder la liberté de détermination des futurs époux mais de préserver le mariage lui-même et la descendance. Les jeunes gens qui ne sont pas encore mûrs pour le mariage ne doivent pas être autorisés à contracter une union. En outre, le consentement du représentant légal est nécessaire, non seulement pour le mineur mais aussi pour l'interdit (art. 99), ce qui est d'autant plus important que la liste des motifs d'interdiction a été complétée (art. 369 à 372). Ceux qui entendent se marier doivent avoir une claire notion des devoirs qu'implique le mariage; dans ces conditions, il ne suffit pas qu'ils aient simplement la capacité d'agir, il faut encore qu'ils fassent preuve d'une maturité d'esprit suffisante pour se rendre compte de l'importance de ces devoirs. Chez un individu taré ou infirme, il y a donc lieu de craindre que les tares ou les infirmités qui ont motivé son interdiction obnubilent sa conscience et rendent nécessaire l'intervention du représentant légal. Dans ce cas, la liberté de contracter de l'individu est non pas réduite par le fait de sa mise sous tutelle, mais en raison du fait même qui a nécessité cette mesure. L'individu mis sous tutelle doit bénéficier de la protection et du contrôle de la loi, en ce qui concerne sa capacité de contracter mariage également, l'importance du mariage dépassant celle de tous les autres actes du droit civil (exposé des motifs, p. 101).

La troisième restriction apportée par le code est la plus importante: ne peuvent contracter mariage que les personnes capables de *discernement* — c'est là une exigence indispensable et toute naturelle (art. 97, 1^{er} al.; art. 18). Les personnes qui sont atteintes de maladies mentales sont absolument incapables de contracter mariage (art. 97, 2^e al.). Le législateur veut que le mariage soit sain et qu'il ne perpétue ni ne propage des maladies héréditaires.

Seuls certains Etats de l'Amérique du Nord ont introduit semblables dispositions dans leur législation. Le code civil allemand de 1896, de même que les codes français et autrichien, de date antérieure, ne contiennent aucune disposition de cette nature. En Suisse, il est vrai, la loi de 1874 sur l'état civil et le mariage interdisait déjà le mariage aux malades mentaux (art. 28). Cette interdiction se limitait cependant aux cas visés par l'article 97, 1^{er} al., actuel: elle n'était opposable qu'aux personnes incapables de discernement (ATF 36, II, 495). La jurisprudence, sans doute, alla un peu plus loin. Considérant la durée du mariage, elle tint compte non seulement du degré de l'atteinte mentale constatée, mais encore de son évolution probable (ATF 35, II, 158). L'interdiction formulée à l'article 97, 2^e alinéa, du code civil avait été admise dès le début des travaux de rédaction: elle

figurait dans le premier projet partiel de 1896 et fut acceptée telle quelle par les chambres. Depuis cette époque, les États nordiques ont, à leur tour, introduit dans leur législation l'interdiction de contracter mariage pour les malades mentaux. Ainsi la loi suédoise de 1920 sur le mariage, article 5, dispose ce qui suit : « Le mariage est interdit à celui qui souffre de maladie mentale ou de faiblesse d'esprit ». L'article 6 étend cette interdiction aux épileptiques. Dans la législation des pays baltes, le code civil letton du 28 janvier 1937, article 34, interdit le mariage aux malades mentaux et aux malades atteints d'affections vénériennes contagieuses. La loi n'indique pas de quelle façon ces dispositions doivent être appliquées. L'avant-projet de loi polonaise sur le mariage, de 1929, établi en vue de la codification du droit civil, prévoyait également l'interdiction du mariage pour les malades mentaux, interdiction valable même dans les cas où la maladie existe à l'état latent (*lucida intervalla*). La loi soviétique sur le mariage et la famille, elle-même, interdit le mariage aux individus qui ont, dans les formes légales (procédure d'interdiction), été déclarés faibles d'esprit ou atteints de maladie mentale. Le code civil ukrainien exige en outre des futurs époux qu'ils se renseignent réciproquement, avant le mariage, sur leur état de santé. La loi allemande du 18 octobre 1935 sur l'hygiène du mariage, qui a été érigée en législation de la Grande Allemagne par la nouvelle loi du 6 juillet 1938 sur le mariage, se montre encore beaucoup plus novatrice. Selon son article premier, le mariage est interdit :

- a. Lorsqu'un des fiancés est atteint d'une affection contagieuse qui risquerait de mettre gravement en péril la santé de l'autre fiancé ou celle de la postérité;
- b. Lorsqu'un des fiancés est interdit ou provisoirement sous tutelle;
- c. Lorsqu'un des fiancés, sans être interdit, souffre de troubles mentaux qui rendent le mariage indésirable du point de vue social;
- d. Lorsqu'un des fiancés souffre d'une maladie héréditaire au sens de la loi sur la prévention des maladies héréditaires.

D'après cette loi, toutes les maladies représentant un danger grave peuvent motiver une interdiction de mariage. Tous les interdits, quelle que soit la cause de leur interdiction, sont considérés comme incapables de contracter mariage. Il suffit d'ailleurs, pour justifier une interdiction de mariage, de troubles mentaux quelconques rendant le mariage non désirable du point de vue social. Les maladies héréditaires constituent également une cause d'interdiction de mariage. Voici l'énumération qu'en donne la loi du 14 juillet 1933 sur la prévention des maladies héréditaires : débilité mentale congénitale, schizophrénie, folie circulante (maniaque-dépressive), épilepsie héréditaire, danse de St-Guy héréditaire, cécité héréditaire, surdité héréditaire, malformations congénitales graves. Celui qui est atteint d'une de ces maladies héréditaires est incapable de contracter mariage, alors même qu'il serait stérile ; il en a le droit lorsque l'autre fiancé l'est déjà. La loi prescrit en outre la stérilisation du malade.

Les dispositions qui précèdent montrent que l'interdiction de contracter mariage opposée par le code civil suisse aux malades mentaux est, de nos jours, partout considérée comme justifiée. Il est d'autant plus regrettable de constater que cette interdiction n'est pas assez strictement appliquée. D'après l'article 108 du code civil, l'officier de l'état civil est tenu de refuser la publication de la promesse de mariage si l'un des époux ne possède pas la capacité de contracter mariage; il ignore cependant le plus souvent qu'il existe une incapacité. D'après l'article 109, l'autorité compétente est tenue de s'opposer d'office au mariage lorsqu'il existe une cause de nullité absolue — une maladie mentale constitue une telle cause, selon l'article 120, 2^e alinéa. Mais l'autorité compétente, habituellement le ministère public, ne connaît pas les circonstances particulières de chaque cas. Il arrive aussi que l'autorité compétente, en général une municipalité, ait tout intérêt à faciliter le mariage d'une malade ou d'une débile mentale. En épousant un ressortissant d'une autre commune, la femme faible d'esprit s'assure un « protecteur » (lequel, fréquemment d'ailleurs, ne remplira pas son rôle); en outre, le cas échéant, elle sera à la charge de l'assistance publique de sa nouvelle commune d'origine. Bien plus, ces sortes de mariage, au lieu d'être interdits, sont au contraire encouragés. A. Guggenbühl, dans une thèse publiée en 1920, sur la fréquence des mariages de malades mentaux — nuls au sens du code civil suisse — a cité une série de cas frappants, qui se sont d'ailleurs multipliés depuis lors. Jakob Bosshardt, le noble écrivain suisse populaire, qui est malheureusement trop peu lu, a décrit une telle union dans son roman « Dödelis hohe Zeit und Heimschaffung ». Un pareil oubli du devoir est, il est vrai, relativement rare; mais ce qui l'est plus encore, c'est la claire notion de l'utilité de l'interdiction. Le droit de demander l'interdiction appartient également à la famille; mais celle-ci néglige le plus souvent d'en faire usage; au contraire, elle voit de bon œil le mariage de ses membres mentalement débiles ou malades.

Ainsi l'interdiction de contracter mariage n'est pas régulièrement appliquée; elle reste trop souvent lettre morte. Cette situation ne saurait durer. Le nombre des infirmes dans notre peuple s'accroît de façon inquiétante. L'aspect qualitatif du problème de la population prime l'aspect quantitatif (voir ci-dessus sous I). Des mesures peuvent d'ailleurs être prises plus rapidement que pour la solution du point de vue quantitatif. Elles ne supposent aucune révision constitutionnelle. Le législateur n'a-t-il pas déjà prévu à l'article 64 de la constitution (unité du droit) la protection « eugénique » de la famille? Il ne s'agit donc que d'organiser cette protection et de mettre sur pied une loi d'application du code civil. Il ne suffit pas, évidemment, de proclamer un principe. Il s'agit de donner la compétence voulue à ceux qui sont chargés d'appliquer la loi, ou de confier cette application à des personnes possédant les connaissances spéciales requises (experts). Une liste des personnes auxquelles le mariage est interdit du

fait de leur état doit être établie; la procédure d'opposition doit en outre être organisée de manière que l'interdiction soit strictement observée.

La commission suisse pour la protection de la famille s'occupe de ce problème depuis longtemps déjà; elle a soumis certaines propositions au département fédéral de justice et police, en date du 27 août 1942. Par circulaire du 24 novembre de la même année, ce département a prié les autorités cantonales de surveillance en matière d'état civil de lui faire rapport, afin d'avoir une vue d'ensemble du problème, et de connaître exactement les causes de la situation actuelle et les lacunes de l'organisation de l'état civil. Le recueil, contenant de nombreux travaux de savants suisses, publié à Bâle en 1938 par le Dr St. Zurukzoglu sous le titre: « Verhütung erbkranken Nachwuchses » et l'ouvrage de B. Dukor sur l'interdiction de mariage pour cause d'incapacité de discernement ou de maladie mentale en droit suisse, paru à Zurich en 1939, représentent une contribution fort utile à l'étude et à la solution du problème sur le terrain fédéral.

III. LE DIVORCE: LA JURISPRUDENCE ACTUELLE

Le désaccord entre la communauté et l'individu qui veut profiter de sa liberté prend, en matière de divorce, la forme d'un conflit antinomique. Le mariage crée un lien pour la vie. Comme « consortium omnis vitae », il exige le don total de soi-même; ce don est réciproquement attendu et fait par chacun des conjoints. Chacun d'eux le fait avec la conviction que l'autre fera également ce don de l'âme. Tout retour en arrière, toute résiliation du contrat sont ainsi exclus. En tant que parents, les époux ont devant eux, pour des années, le grand et beau devoir de prendre soin de leurs enfants, de les élever et de pourvoir à leur formation professionnelle. Ils entendent se vouer ensemble à cette tâche. Lorsque les enfants sont établis, lorsqu'ils ont quitté la maison, les parents se retrouvent brusquement seuls; ils restent cependant unis par le souvenir des années de luttes et d'effort communs. Le mariage, de par sa nature, est fait pour durer la vie entière.

Il exige, dès le début, l'oubli de soi et un effort quotidien toujours renouvelé. Cet effort quotidien enrichit les parents, les élève au-dessus d'eux-mêmes: l'homme grandit à la mesure de sa tâche. Les parents peuvent, il est vrai, échouer; la communauté peut se briser. Elle cesse alors d'être la source de sentiments de communauté et de sympathie. Ces sentiments font place à l'éloignement, à la froideur, à la dureté. L'Etat se fonde sur le principe de l'inaliénabilité des droits (art. 27 CC) pour admettre le divorce.

Il est dans la tradition du droit suisse d'être large en matière de divorce. La loi zurichoise de 1525 sur l'organisation judiciaire énumérait, non limitativement, les causes de divorce. Le droit cantonal, en Suisse romande, érigeait en clause générale le motif particulier d'injures graves. Les codes de la Suisse alémanique multipliaient les motifs particuliers de divorce

(cf. notamment les dix articles du code civil zurichois de 1854, art. 182 à 197). A Berne, la liste des différentes causes de divorce était complétée par une clause générale (« et pour d'autres motifs de même nature »). Cependant, les causes de divorce étaient le plus souvent précisées et énumérées. Le droit zurichois admettait, il est vrai, une demande conjointe des deux époux mais (à l'imitation du droit français) seulement si l'union avait duré quatre ans au moins ou vingt-cinq ans au plus et à condition que le juge fût persuadé que le lien conjugal était profondément atteint et la vie commune insupportable. Mais ce sont les dispositions de procédure qui font apparaître ce droit sous son vrai jour. D'après l'article 181 du code zurichois, le divorce ne pouvait être prononcé que si le juge était intimement persuadé de la réalité des motifs allégués. En examinant et en appréciant les causes de divorce, le tribunal ne devait pas perdre de vue la nécessité de conserver au mariage sa dignité et sa signification ; il devait rejeter les demandes trop sommairement ou insuffisamment motivées. Toute demande devait d'ailleurs être accompagnée de tentatives de réconciliation entreprises par le pasteur ou par les autorités communales chargées de la police des mœurs (art. 197/198). Le tribunal ne pouvait, ou ne devait, selon les cas, prononcer tout d'abord que la séparation de corps des époux (art. 199 à 201) ; la loi prévoyait, pendant la durée de cette séparation, de nouvelles tentatives de réconciliation (art. 203) ; c'est seulement en cas d'échec de ces tentatives que le juge pouvait prononcer le divorce (art. 203). Le juge n'était pas lié par les allégations des parties ; les autorités chargées de la police des mœurs étaient qualifiées, dans l'intérêt du mariage même, pour intervenir au procès (art. 205) ; elles avaient, ainsi que le ministère public, le droit de recourir en appel. Les suites pécuniaires du divorce étaient lourdes pour l'époux qui avait failli (art. 214 s.).

La *loi fédérale de 1874* sur l'état civil et le mariage, à l'exemple de la loi du 3 février 1862 sur la dissolution des mariages mixtes, entendait en principe garantir le droit au divorce. Elle reprenait, dans l'ensemble, les causes particulières de divorce du droit cantonal et leur adjoignait une clause générale figurant dans deux articles différents. L'un de ces articles, l'article 45, disposait : « Les deux époux peuvent présenter une demande en divorce conjointe lorsque la continuation de la vie commune se révèle en opposition avec la nature même du mariage ». L'autre article, l'article 47, déclarait : « Chacun des époux peut demander le divorce lorsque le lien conjugal se révèle profondément atteint ». La demande devait tendre au divorce ; la loi ne connaissait pas la séparation de corps. Le juge pouvait, il est vrai, ordonner une séparation temporaire en se fondant sur l'article 47. La procédure restait du domaine exclusif des cantons.

Lors de la préparation du code civil suisse, les idées qui avaient inspiré le législateur de 1874 étaient encore vivaces. Cependant, en matière de divorce comme en ce qui concerne le mariage, prévaut dans le code une

conception plus « sociale ». Ici aussi « l'homme évolué » et libre, qui « use à son seul avantage de toutes les ressources que lui offre le droit privé » (voir sous ch. II ci-dessus), se voit imposer certaines limites. Si le code civil suisse reprend les motifs de divorce de l'ancien droit, il leur en adjoint en revanche un nouveau, celui qui est tiré de la conduite déshonorante de l'un des époux (art. 139). Il précise cependant les causes de divorces (voir notamment les art. 140 et 141) et réunit les deux clauses générales existantes en un seul et même article contenant les deux conditions jusqu'alors séparées : atteinte profonde au lien conjugal et impossibilité de continuer la vie commune (art. 142). Le code fait une place à part à la *séparation de corps* : l'action tendant à la séparation est en principe autorisée (art. 143). Quels que soient les motifs invoqués, le juge ne doit en tenir compte que si la réconciliation des époux paraît probable (art. 146 à 148). Pour assurer le droit au divorce, le législateur empiète sur le droit cantonal en matière de procédure et fixe des règles qui doivent permettre de déterminer d'une manière précise l'existence de motifs de divorce. Les conventions relatives aux effets accessoires du divorce ne sont valables qu'après leur ratification par le juge.

Comme en matière de mariage, il convient d'examiner de quelle manière les dispositions sur le divorce ont été appliquées et comment ce droit a été mis en pratique. La société suisse des juristes s'est occupée de la question lors de son assemblée de 1929 (rapports des D^{rs} A. Picot et A. Seeger), comme l'a fait d'ailleurs le juge fédéral J. Strebél dans son ouvrage pénétrant intitulé : « Geschiedene Ehen », Lucerne, 1943. La loi ou la jurisprudence du Tribunal fédéral n'est pas critiquée. En revanche, la pratique de certains tribunaux inférieurs est justement condamnée, selon nous. Nous empruntons les chiffres suivants au travail du juge fédéral Strebél : au cours de la période de 1891 à 1900, 969 divorces en moyenne ont été prononcés annuellement ; en 1940, ce chiffre était monté à 3093 ; de 1891 à 1900, il y avait 72 séparations par an ; en 1940 (en dépit du nouveau droit) il n'y en avait que 62. Pour 100 mariages, il y avait, durant les années 1891 à 1900, 4,1, en 1940 9,5 divorces. En 1940, on comptait un divorce pour 10 mariages à Winterthour, un pour 7,8 à Lucerne, un pour 7,4 à Lausanne, un pour 5 à Bâle, et enfin un pour 4,7 à Genève. Le nombre des mariages dissous par le divorce représentait, durant la période de 1891 à 1900, 5,7 pour cent du nombre des unions dissoutes par le décès d'un des conjoints ; ce chiffre était de 15,6 pour cent en 1940. Quant au nombre des divorces, la Suisse est en tête des pays européens. Au cours des dix dernières années, dans un certain canton, la moyenne annuelle des demandes en divorce rejetées était de 6,21 pour cent, celle des séparations de corps de 6,19 pour cent et celle des demandes en divorce admises de 87,29 pour cent du total. Dans ce même canton, la procédure de conciliation n'a été introduite que dans 5,2 pour cent des cas ; dans tous les autres cas, les tribunaux inférieurs se sont prononcés sur le vu des pièces du dossier

et des mémoires des parties. Entre 1931 et 1940, la durée moyenne d'un procès en divorce était de 73,8 jours (dans les autres causes elle était de 219,4 jours); sur le total des procès en divorce, 35,77 pour cent duraient moins d'un mois, 29,56 pour cent d'un à deux mois, 14,8 pour cent de deux à trois mois.

Ces chiffres sont édifiants. Sans encourir le reproche d'exagération, on peut affirmer que des tribunaux tels que ceux dont nous venons de parler, sont de véritables « moulins à divorces ». Une pareille jurisprudence ne peut que renforcer l'idée, trop répandue, que le mariage ne repose que sur le bon vouloir des époux. On favorise de la sorte la conclusion de mariages bâclés. Le mariage perd sa signification la plus profonde. Il cesse de stimuler les forces mêmes qui devraient en faire le fondement profond de l'ordre légal (Eugène Huber, *Recht und Rechtsverwirklichung*, p. 306) et qui seules peuvent lui permettre de remplir sa mission.

Il ne vient cependant à l'idée de personne d'imputer au législateur un pareil état de choses. La politique du laisser faire doit cesser. Aussi bien les autorités exécutives que les assemblées législatives doivent exiger une plus stricte application de la loi. A cet égard, un président de tribunal bienveillant, ayant l'expérience de la vie, au cours d'audiences de conciliation, comme elles existent à Bâle (actes de la société suisse des juristes 1929, *Zeitschrift für schweizerisches Recht*, 48, p. 479 a), ou un juge de paix prudent et consciencieux peut faire de bon travail, comme d'ailleurs aussi les offices chargés de conseiller les futurs époux. Par-dessus tout, il convient de faire l'indispensable et lente éducation du peuple et de l'opinion, car la cause essentielle de l'état de choses actuel réside dans le manque de formation morale: « Bien des conjoints restent, leur vie durant, en fait, des célibataires; il leur manque la maturité suffisante pour créer une véritable union conjugale. Il s'agit d'une forme d'infantilisme contre laquelle il faut à tout prix lutter ». (W. Schmid, *Revue suisse d'utilité publique*, 1941, 138.)

IV. L'UNION CONJUGALE: LES DROITS CIVILS DE LA FEMME

L'union conjugale (voir sous I ci-dessus) trouve son expression particulière dans l'unité juridique de la famille; la femme porte le nom et acquiert le droit de cité du mari (art. 161, al. 1^{er}). Il en est de même en ce qui concerne les enfants (art. 271); la femme partage le domicile du mari (art. 25, al. 2). Ces principes ne sont plus applicables sans restriction de nos jours. Que la femme reçoive le nom du mari, cela correspond à la coutume (en droit français, le nom appartient au mari seul); celle-ci admet aussi le double nom par adjonction du nom de la femme à celui du mari. En cas de divorce, la femme perd le nom de son mari, ce qui peut avoir des inconvénients pour les femmes qui exercent une profession ou dirigent un commerce.

Le code des obligations révisé tient compte de ce fait à son article 954. La femme doit pouvoir aussi se constituer un domicile personnel lorsqu'elle est autorisée à vivre séparée. L'application du principe « classique » de l'unité du droit civil réserve des difficultés particulières. Ce principe trouve son expression à l'article 54, 4^e alinéa, de la constitution. A un double point de vue, son application est devenue difficile dans les relations avec l'étranger. Par son mariage avec un Suisse, la femme étrangère acquiert le droit de cité de son mari. Cette disposition a donné lieu à des abus ces dernières années: les mariages fictifs se sont en effet multipliés. Des étrangères se prévalent de leur qualité de Suissesses après avoir contracté mariage, moyennant finance, avec un citoyen suisse sans avoir la moindre intention de faire ménage commun avec lui, en excluant même, par convention, cette éventualité et en prévoyant un divorce prochain. Depuis 1939, le Tribunal fédéral prononce la nullité de pareilles unions, la nullité entraînant ipso facto le retrait du droit de cité suisse (art. 134cc). Depuis lors, le Conseil fédéral a, par arrêtés des 20 décembre 1940 et 11 novembre 1941, pris en vertu de ses pouvoirs extraordinaires, décidé que le département de justice et police pouvait annuler l'acquisition de la nationalité suisse par le mariage dans les 5 ans qui suivent la conclusion de l'union lorsque celle-ci a eu manifestement pour but d'é luder les prescriptions sur la naturalisation. Le citoyen suisse qui a sciemment prêté son concours à cet effet peut se voir privé de ses droits civiques pour cinq ans.

A l'inverse: la *Suisse* qui contracte mariage avec un étranger perd la *nationalité suisse*. Il est cependant d'usage de déroger à ce principe lorsque la Suisse n'acquiert pas la nationalité de son mari et qu'elle risque de devenir apatride, soit en vertu de la législation du pays d'origine de son mari, soit du fait que ce dernier est lui-même apatride. Cette pratique a été consacrée par l'article 5, 2^e alinéa, de l'arrêté du Conseil fédéral du 11 novembre 1941 susmentionné, qui dispose: « Exceptionnellement, elle conserve la nationalité suisse lorsque, à défaut de celle-ci, elle serait inévitablement apatride. » L'article en question précise cependant que cette condition n'est pas considérée comme inévitable lorsque la femme ne présente pas une déclaration ou une requête qui, d'après la législation du pays d'origine de son mari, lui donnerait la possibilité d'acquérir la nationalité de ce dernier du fait de son mariage. Le département de justice et police décide en dernier ressort. Ces dispositions posent des problèmes délicats; le besoin se fait sentir de mieux garantir à la Suisse son droit de cité. Le juge fédéral Stauffer s'est exprimé de manière convaincante à cet égard dans une conférence sur « le mariage et le pays » (RSJ 39, 1943, p. 269). Une tâche urgente en matière de droit matrimonial attend le législateur. Les articles 44 et 64 de la constitution lui accordent d'ailleurs la compétence de légiférer dans ce domaine.

V. LES DROITS DE L'ENFANT

1. *La filiation légitime.* Les père et mère exercent en commun la puissance paternelle. Celle-ci constitue un droit mais surtout un devoir pour eux (voir sous ch. I ci-dessus). Les parents doivent leurs soins à l'enfant; ils pourvoient à son éducation et à son instruction professionnelle. La situation périlleuse dans laquelle se trouve actuellement la famille vient précisément du fait que les parents ne sont souvent pas à la hauteur de leur tâche. Ils prennent des décisions de détail inopportunes, absurdes et même nuisibles en ce qui concerne la santé de l'enfant, les soins à lui donner, le choix d'une profession ou d'un métier, ou manifestent de la négligence, du laisser aller. Ils négligent de donner à l'enfant infirme une instruction appropriée à son état; ils omettent de diriger son instruction professionnelle ou nuisent à son éducation par leur mauvais exemple et se montrent incapables de remplir leur devoir. L'enfant est en danger. Il est souvent abandonné à lui-même; sa santé morale et physique risque d'être durablement atteinte. Le danger qui menace la famille n'a pas échappé au législateur. En conséquence et chaque fois que le bien de l'enfant paraît l'exiger, il n'hésite pas à prévoir l'intervention de l'autorité. Lorsque la famille manque à ses devoirs, elle perd ses droits à l'autonomie, elle perd le droit de disposer librement. Le code règle dans ses grandes lignes cette intervention. Les principes qu'il pose, grâce à leur rédaction très large, visent tous les cas où l'enfant a besoin de la protection de l'Etat. Ils ont une valeur durable et permettront en tout temps de parer aux différents dangers qui menacent l'enfant. Le code prévoit successivement des mesures protectrices appropriées (art. 283), le retrait de la garde, le placement de l'enfant (art. 284) et la déchéance de la puissance paternelle (art. 285), ce dernier article étant aujourd'hui complété par l'article 53 du code pénal suisse.

Notre code est excellent. Chaque génération se trouve toutefois dans la nécessité de l'adapter à ses besoins particuliers, de mettre en pratique les principes justes qui sont à sa base. Si le code était appliqué comme il doit l'être, le problème de l'enfance ne se poserait pas en Suisse. Tel n'est malheureusement pas le cas. Les autorités de tutelle font, chaque jour, de bon travail de leur propre initiative ou à l'instigation des autorités scolaires, médicales, judiciaires, mais surtout à l'instigation et à la requête des commissions de protection des mineurs, des tuteurs officiels ou des institutions privées. Mais il reste infiniment à faire. Bien des cas relevant de la protection des mineurs viennent trop tard à la connaissance de l'autorité. Certaines lois cantonales d'introduction du code civil règlent, il est vrai, la manière dont les autorités compétentes doivent être saisies de pareils cas. Mais les autorités en question hésitent fréquemment à intervenir, soit qu'elles ne se rendent pas compte de la nécessité de leur intervention ou de l'importance des mesures protectrices prévues par le code, soit qu'elles manquent d'initiative, soit enfin qu'elles craignent les frais. Aujourd'hui, il est souvent

possible de prendre les mesures protectrices qui s'imposent sans avoir recours à l'assistance publique (cf. Egger, commentaire de l'art. 284 cc, note 16); celle-ci doit, cependant, intervenir dans la plupart des cas. Il se produit alors un conflit de compétence entre les autorités de tutelle et l'assistance publique (cf. ATF 52, 1926, II, 413). Lorsqu'il s'agit d'un enfant domicilié dans une autre commune, dans un autre canton ou même à l'étranger, la garantie des frais fait en outre naître toutes sortes de difficultés. Si cette garantie n'est pas obtenue, aucune mesure protectrice n'est prise, et c'est alors le rapatriement de l'intéressé. Il y a là tout un travail d'organisation à accomplir qui aurait dû être fait depuis longtemps déjà.

2. *La situation juridique des enfants naturels* sous l'empire du code civil suisse est sensiblement plus favorable qu'elle ne l'était en droit cantonal. Le code règle l'exercice de l'action en paternité, fixe le délai dans lequel cette action doit être intentée et le for; la protection des droits de l'enfant naturel en est facilitée (art. 307 à 309, 312). La procédure cantonale ne peut établir de règles qui réduiraient les droits de l'enfant naturel en cette matière. Le code limite les exceptions que le défendeur peut soulever (art. 314 et 315); en faveur de la mère et de l'enfant, il prévoit des prestations nettement plus élevées que ne le faisait le droit ancien. La contribution aux frais d'entretien est payable par le père jusqu'à ce que l'enfant ait atteint l'âge de dix-huit ans révolus, ce qui est particulièrement important (art. 319). Notons également que le code, en prévoyant la nomination d'office d'un curateur (art. 311), a facilité dans une large mesure la défense des droits de l'enfant. Le code prévoit aussi la déclaration de paternité du défendeur avec suite d'état civil lorsque le père avait promis le mariage à la mère (art. 323); il a emprunté au droit de la Suisse romande la reconnaissance de l'enfant, mesure qui s'est acclimatée en Suisse alémanique (art. 303). En pareil cas, l'enfant porte le nom de famille du père et acquiert son droit de cité, mais a, encore, tant dans la famille du père que dans celle de la mère, les droits et les devoirs résultant de la filiation illégitime. Ces dispositions offrent de nombreuses ressources, dont il est d'ailleurs largement fait usage dans la pratique.

Les dispositions sur la filiation illégitime datent de plus de trente cinq ans. L'auteur du projet avait eu l'intention d'innover plus largement encore; depuis lors la législation scandinave a adopté une série de mesures qui méritent de susciter notre intérêt. L'article 314, 2^e alinéa, du code civil suisse, qui prévoit l'*exceptio plurium*, a donné lieu à de vives critiques. Effectivement, il est fait un grave abus de cette exception tirée de la cohabitation de la mère avec plusieurs hommes, et cet abus met en péril les droits de l'enfant. Les lois récentes ne prévoient plus, en pareil cas, la déclaration de paternité du défendeur; elles lui imposent seulement une contribution aux frais d'entretien. L'application de ces dispositions reste cependant aléatoire.

VI. LA FAMILLE

1. *La dette alimentaire.* Sous l'empire de l'ancienne organisation familiale, le clan était une véritable société de secours mutuels. Lorsque la communauté domestique était en défaut, les parents jusqu'aux plus éloignés, c'est-à-dire tous les membres du clan, intervenaient à sa place. Ce devoir d'entr'aide des parents par le sang ne s'était maintenu que dans de rares législations cantonales (en Valais par ex.). La famille actuelle éprouve déjà beaucoup de difficultés à pourvoir à la nourriture de ses propres membres; elle n'a guère le moyen dans ces conditions de pratiquer un devoir d'entr'aide étendu. Ce devoir, dans les législations du XIX^e siècle, était limité à un cercle restreint de personnes, aux parents et aux enfants, aux ascendants et aux descendants. Le droit français fait rentrer les beaux-parents, le beau-fils et la belle-fille dans cette catégorie. Cependant, ni le code civil français, ni le code civil allemand n'étendent l'obligation d'entretien aux frères et sœurs. Le devoir d'entr'aide du clan a passé depuis longtemps à la communauté, représentée par l'assistance publique.

Le code civil suisse règle en premier lieu le devoir d'assistance réciproque des époux (art. 160/161) et celui des parents à l'égard des enfants (art. 272). Il impose, en outre, les « aliments » à un nombre restreint de parents en ligne directe; les ascendants et descendants. Il soumet également à cette obligation les frères et sœurs en tant qu'ils vivent dans l'aisance (art. 328, 2^e al.). L'action alimentaire peut être intentée par l'ayant droit lui-même. Dans de nombreux cas, celui-ci doit cependant faire intervenir l'assistance publique, qui s'adresse alors aux parents pouvant fournir des aliments. Ce mode de faire permet le fonctionnement normal du système prévu par la loi. L'assistance publique fait valoir ses droits avec énergie et le plus souvent avec succès. Elle exige des frères et sœurs tout ce que la loi permet de demander (art. 328, 2^e al.) et même quelquefois un peu plus. Quelques cantons seulement connaissent en pareil cas le recours aux tribunaux; la plupart prévoient une procédure administrative qui fait fi de la séparation des pouvoirs. Les autorités déplorent fréquemment le manque de bonne volonté des intéressés et la disparition du sens de la famille; les parents soumis à l'obligation d'entretien, de leur côté, se plaignent de la charge que représente cette obligation pour eux. Ce sont là des signes de tension qui prouvent au surplus le manque de ressources de la famille actuelle.

2. *Communauté et autorité domestiques.* Le code civil suisse est le seul code qui contienne un chapitre concernant l'autorité domestique. Ces dispositions furent passablement critiquées lors de la discussion du projet; bon nombre d'articles furent considérablement modifiés ou supprimés. Ce qui subsiste n'est qu'un fragment de ce que contenait le projet (art. 331 à 334). Il était très nécessaire cependant que la loi traitât de cette forme des

rapports sociaux qu'est la communauté domestique — et qui est demeurée si essentielle — et qu'elle réglât ses effets juridiques. La vie sous un même toit, dans une même demeure, unit et oblige en même temps. A côté de la communauté professionnelle, qui de nos jours occupe les esprits et les cœurs, se dresse la communauté domestique; dans l'agriculture ou l'artisanat, elle constitue même l'entreprise. Cette remarque s'applique également à des établissements de toute nature, tels que des internats ou des hospices. La communauté domestique représente pour la famille un soutien, un nouveau champ d'activité, une extension de pouvoir. Elle englobe de très jeunes gens, elle s'étend aux gens de service, aux apprentis, aux ouvriers (art. 331), auxquels il conviendrait d'ajouter les pupilles, les élèves. Dans ce milieu, ces gens ont l'occasion de se familiariser avec les devoirs de la vie en commun. L'autorité domestique appartient au chef de famille. Ce mot signifie aussi aide et responsabilité. L'ordre de la maison doit être établi de manière à tenir équitablement compte des intérêts de chacun. Les dispositions sur la communauté domestique sont mieux comprises aujourd'hui qu'à l'époque de leur mise en vigueur. L'idée de la communauté domestique a d'ailleurs exercé une influence dans divers domaines du droit public: poursuites, mesures sociales, droit pénal, allocations pour perte de salaire ou de gain.

VII. LA TUTELLE

En matière de tutelle, la législation fédérale s'est tout d'abord attachée à assurer la liberté individuelle et la sécurité juridique. La loi fédérale de 1881 sur la capacité civile contenait une liste des motifs d'interdiction. Saisi de nombreux recours de droit public, le Tribunal fédéral, dans une jurisprudence très complète, s'est posé en défenseur de la liberté individuelle contre les décisions d'interdiction mal fondées, arbitraires ou inspirées de l'esprit absolutiste.

Le code adopte le même point de vue et reconnaît la nécessité de protéger la liberté individuelle; il crée les garanties nécessaires à cet effet. Préalablement à l'interdiction, il prévoit des mesures moins sévères, telles que la curatelle ou la nomination d'un conseil légal (art. 395). Le recours au Tribunal fédéral est réservé (art. 373, 434). L'intention du législateur est cependant plus profonde; le code s'inspire de considérations sociales. Au XIX^e siècle, la tutelle tendait, en principe et en pratique, à la protection des seuls intérêts pécuniaires du pupille. L'aide aux personnes sans ressources était du ressort de l'assistance publique. Le code civil suisse procède de tout autre façon. Il prévoit que tout mineur qui n'est pas sous puissance paternelle doit être pourvu d'un tuteur (art. 368). La question des soins personnels à donner au pupille, qui est souvent la seule à se poser, prend tout naturellement la première place. Aussi le code la règle-t-il avant

celle du devoir de représentation ou d'administration du tuteur (art. 405, 406). En outre, les autorités de tutelle sont tenues de prendre les mesures nécessaires à la protection de l'enfant et doivent intervenir lorsque le bien de celui-ci l'exige (art. 283, 284) (voir ch. V ci-dessus). Il n'est pas indispensable que la déchéance de la puissance paternelle soit prononcée par l'autorité tutélaire (art. 285, 1^{er} al.); en revanche, celle-ci doit prendre soin de l'enfant dès que cette déchéance a été prononcée.

L'article 311, qui prévoit l'obligation de désigner un curateur chargé de veiller aux intérêts de l'enfant naturel (il en a déjà été question sous ch. V), ouvre un vaste champ d'activité aux autorités tutélares dans le domaine de la protection de l'enfance. En matière d'interdiction, enfin, le code innove entièrement. S'il précise, comme le droit ancien, les causes d'interdiction — il le fait de manière combien plus large! — on peut avec raison affirmer qu'il assure la protection de l'autorité tutélaire à quiconque éprouve durablement le besoin d'une aide personnelle, dans le genre de celle dont bénéficie l'enfant sous puissance paternelle.

La loi admet comme motifs d'interdiction non seulement une maladie mentale, la faiblesse d'esprit ou la prodigalité, mais encore la mauvaise gestion, l'ivrognerie et l'inconduite. Doit être pourvu d'un tuteur celui qui est incapable de se passer de soins et de secours permanents mais aussi celui qui s'expose, lui et sa famille, à tomber dans le besoin ou qui menace la sécurité d'autrui.

En matière de tutelle aussi, le code s'efforce donc de protéger la famille. Il entend assurer à chacun la protection personnelle, l'aide individuelle dont il a besoin; il veut qu'on prenne soin de l'enfant lorsque la famille n'est plus en mesure de le faire. Il étend sa protection à la famille elle-même en instituant des mesures pour ceux qui dilapident leurs biens, vivent dans l'inconduite ou dans l'ivrognerie. Le code assure l'efficacité des mesures prévues en consacrant le principe du for tutélaire du domicile du mineur ou de l'interdit (art. 376). Ne doivent être désignées en qualité de tuteur que les personnes particulièrement aptes à remplir ces fonctions (art. 379 à 382). Le tuteur exerce à l'égard du pupille mineur les droits des père et mère; l'autorité tutélaire surveille sa gestion. Son consentement est nécessaire dans les cas importants (art. 420 à 423). La responsabilité du tuteur et des membres des autorités de tutelle est strictement précisée (art. 426).

Le législateur, en réglant la tutelle, a ainsi conservé la vision du but assigné à la loi. « La loi est bonne. » Il convient, ici aussi, d'examiner comment elle a été appliquée. Il n'est pas étonnant que la jurisprudence, fondée jusqu'alors sur la loi concernant la capacité civile, ait eu quelque peine à s'assimiler le nouveau droit et à utiliser pleinement les possibilités qu'il offre en matière de tutelle. La difficulté résidait également dans l'enchevêtrement du droit privé et du droit public dans ce domaine. Les questions

d'assistance et de prévoyance et leurs nombreuses ramifications ont pris une importance considérable en matière de politique sociale et dans la législation. Les organes de tutelle, l'assistance publique, les autorités pénales ou sanitaires, l'école, etc. s'occupent de ceux qui ont besoin d'aide, notamment de la jeunesse abandonnée. Les tâches de ces différentes autorités se confondent souvent et peuvent consister, par exemple, à placer un enfant dans une famille ou dans un établissement. L'exécution peut cependant être le fait des autorités de tutelle, de l'assistance publique, des autorités scolaires, pénales, etc., ces différentes autorités agissant selon leur propre procédure. Cet état de choses amène des conflits de compétence, crée de l'insécurité et conduit à des procédures doubles; il arrive aussi qu'une autorité veuille faire endosser la responsabilité par une autre. Il conviendrait par exemple, nous semble-t-il, de donner le pas à la tutelle du droit fédéral sur l'assistance publique; tel n'est cependant le cas que dans de rares cantons; dans les autres, l'assistance publique prime la tutelle. On pourrait croire que le nouveau code pénal suisse avec ses mesures de sûreté (art. 42 et s.) et le code civil avec ses mesures tutélaires destinées aux individus asociaux, ne laissent place pour aucune mesure cantonale d'assistance. Il n'en est cependant pas ainsi, et nous constatons, ici aussi, de fréquents conflits de compétence. Vu les nombreuses mesures d'assistance que prévoit le code au chapitre de la tutelle, on aurait pu s'attendre que les lois cantonales d'introduction du code pénal suisse, notamment en ce qui concerne les dispositions applicables aux mineurs (art. 82 s., art. 369 s.), établiraient un lien entre les deux législations. Cela ne s'est produit qu'exceptionnellement.

Le mode d'organisation de la tutelle explique en partie cette séparation des deux domaines. Lorsque le droit civil fait intervenir les autorités cantonales, il use presque toujours du terme « autorités compétentes » et laisse aux cantons le soin de désigner ces autorités (titre final, art. 54). Il en est autrement en ce qui concerne les dispositions sur la tutelle. Dans ce domaine, le code fait intervenir directement les autorités de tutelle; les cantons se sont tout d'abord bornés à recourir aux services des institutions existantes. Le nouveau droit impose toutefois de nouvelles tâches, de sorte que ces institutions n'ont pas partout suffi aux besoins. Un lent travail de réorganisation a commencé et de précieux résultats ont été acquis, mais l'insuffisance du système actuel reste marquée. Les autorités de tutelle ne sont plus en mesure d'accomplir leur tâche sans l'aide d'institutions spéciales. Elles reçoivent l'appui de commissions de protection des mineurs, d'associations de prévoyance et de personnes s'occupant d'assistance sociale. Il n'est cependant pas fait assez souvent appel aux femmes pour assurer l'aide personnelle aux interdits. Le tuteur se trouve aujourd'hui devant des problèmes si délicats, si difficiles à résoudre, qui l'obligent à prendre des décisions si lourdes de conséquences, que l'institution de tuteurs officiels se révèle nécessaire. Dans les cantons où ceux-ci existent, ils rendent

d'inappréciables services; leur activité consiste non seulement à veiller aux intérêts de leurs pupilles, mais encore et souvent à organiser, innover, à collaborer dans le domaine de la protection de la famille ou de l'assistance individuelle.

Nous sommes encore loin d'une organisation assurant la concentration des forces, telle que la prévoient, par exemple, la loi anglaise du 13 avril 1933 sur la protection de la jeunesse ou les lois scandinaves, très complètes. Nos efforts doivent tendre à la création d'offices de protection des mineurs, à une uniformisation de l'assistance et à la coordination des activités. Un expert, le conseiller d'Etat Briner, s'exprime ainsi sur ce sujet (cf. Annuaire suisse pour la protection de la jeunesse 14, 11): « Il existe des régions, notamment des villes ou des communes industrielles importantes où l'on fait, aujourd'hui déjà, beaucoup, et même d'excellent travail en faveur de la jeunesse. En revanche, particulièrement à la montagne ou à la campagne, il est extraordinairement difficile aux autorités, à l'heure actuelle encore, de procurer l'aide strictement nécessaire aux enfants qui en ont besoin. Cet état de choses ne provient pas toujours d'un manque d'énergie ou de sentiment du devoir. Il résulte du fait que la compréhension et les ressources font souvent défaut. La responsabilité des mesures en faveur de la jeunesse ne devrait pas incomber à des autorités diverses. Voici donc le programme qui s'impose dès aujourd'hui: expliquer patiemment leur devoir aux autorités responsables; choisir soigneusement et former de manière appropriée le personnel et les collaborateurs nécessaires; faire un partage net des attributions; créer des centrales officielles, chargées de s'occuper de toutes les questions concernant la protection de la jeunesse et de collaborer avec les pouvoirs publics; améliorer la situation des collectivités ayant des ressources modestes en réglant judicieusement la répartition des charges et des recettes entre la Confédération, les cantons et les communes; enfin, mettre sur pied une législation fédérale désignant les tâches que les cantons ne doivent ou ne peuvent pas bien accomplir. »

VIII. LE RÉGIME FINANCIER DE LA FAMILLE

Pour prospérer, la famille a besoin de sécurité matérielle; l'histoire prouve, en effet, que l'organisation familiale dépend étroitement des conditions économiques. Les modifications subies par le régime de la production ont eu pour conséquence la dislocation de l'ancienne communauté domestique (voir lettre A ci-dessus); les difficultés actuelles ne prouvent que trop combien des circonstances extérieures adverses gênent la famille dans l'accomplissement de sa tâche. « L'homme ne peut se réaliser au sein de la misère », a dit Pestalozzi. Cette parole est également vraie pour la famille.

Le droit civil doit pourvoir à ce que la famille profite des ressources matérielles de ses membres. Le code a institué à cette fin un nouveau régime

financier de la famille, que nous ne pouvons que rappeler brièvement ici : le régime matrimonial ordinaire est celui de l'union des biens, dans lequel les biens que les époux possèdent au moment du mariage constituent les « biens matrimoniaux » — c'est le régime de la grande masse des gens qui gagnent leur vie de façon indépendante, des paysans et des artisans (art. 178/194). Les dispositions selon lesquelles la femme est tenue subsidiairement des dettes contractées pour l'entretien du ménage commun (art. 207) sont inspirées également de l'idée de communauté, comme d'ailleurs les dispositions sur la répartition du bénéfice (art. 214). Le produit du travail de la femme, en revanche, fait partie de ses biens réservés (art. 191 et ch. I ci-dessus). Le droit de succession manifeste aussi les intentions du législateur : ne sont successibles que les parents les plus rapprochés (art. 457 à 459). Le code, en revanche, développe fortement le régime des droits du conjoint survivant (art. 462) et le régime de la réserve (art. 470). Les prescriptions concernant la succession paysanne tiennent compte de la situation spéciale des agriculteurs ; elles ont d'une façon générale résisté jusqu'à présent aux critiques et ont trouvé place dans la loi du 12 décembre 1940 sur le désendettement de domaines agricoles, qui étend leur champ d'application. Le danger de la dévolution et du partage de la succession peut être évité ; le code autorise, en effet, la prolongation contractuelle de la communauté de biens entre le conjoint survivant et les enfants ; il connaît aussi l'indivision, qui était autrefois largement répandue et a dû céder presque partout devant les tendances individualistes mais s'est toutefois maintenue dans notre droit et dans nos mœurs. Le code civil traite de cette institution au chapitre de la famille (art. 336) et à l'article 622 concernant la transmission des exploitations agricoles par succession.

Au chapitre concernant la famille et les biens de famille nous trouvons des dispositions relatives aux asiles de famille : les maisons d'habitation ou les biens-fonds à destination agricole ou industrielle, s'ils constituent le moyen d'existence et le foyer de la famille, peuvent être soustraits à la réalisation forcée (art. 349 s.). L'organisation des asiles de famille est cependant laissée aux cantons. Un petit nombre d'entre eux seulement ont, dans leurs lois d'introduction, réglé l'organisation de ces asiles, sans succès d'ailleurs. L'intention généreuse du législateur n'a, en général, rencontré que scepticisme. A l'étranger, dans certains Etats allemands en particulier, le mouvement en faveur des asiles de famille a pris dans l'entre-temps de l'ampleur, qu'ils s'agisse de la création d'entreprises, de la construction de maisons d'habitation ou de l'établissement de petites propriétés familiales ; l'institution y a ainsi acquis de l'importance au point de vue agricole, industriel et social.

Chez nous, les efforts du législateur ont été vains ! Mais cet échec donne matière à réflexion. En incorporant l'institution des asiles de famille dans

le droit de famille, il a reconnu la nécessité de s'occuper de la maison familiale, du foyer familial. Jeremias Gotthelf, parlant de ce foyer, disait déjà que c'est en lui que se forment l'homme et le citoyen. La famille a besoin d'un foyer, centre des relations familiales, de la vie en commun; il lui faut sa maison, si modeste soit-elle, ou du moins un logement où elle soit bien chez elle, avec, si possible, un lopin de terre, un petit jardin, un petit plantage.

Aujourd'hui encore, les dispositions sur les asiles de famille pourraient être un instrument utile. Il ne suffit cependant pas que le code civil pose les règles de droit privé à suivre. Il faut encore des dispositions de droit public, réglant par exemple le régime des crédits.

REMARQUES FINALES

1. La notion de la famille.

Bien qu'aujourd'hui tout le monde parle de la famille, il n'est pas du tout facile d'en donner une définition. Le mot a plusieurs acceptions. Cela provient du fait que la famille exerce des fonctions diverses. Le mot sera pris dans un sens plus ou moins large selon la nature des fonctions envisagées. Chaque fois que le code emploie cette expression, il convient donc d'examiner quelle est la signification qu'il entend lui donner. La jurisprudence relative aux articles 92 et 93 de la loi sur la poursuite pour dettes et la faillite donne à ce terme un sens particulier, différent de celui que lui confèrent les ordonnances sur le régime des allocations pour perte de salaire et de gain à propos de l'indemnité de ménage et des allocations pour enfants. Au chapitre de la famille, le code traite de plusieurs types de familles fort différents. La famille, au sens de l'article 328, qui règle le devoir d'entretien, comprend par exemple les ascendants, les descendants, ainsi que les frères et sœurs. La communauté domestique, en revanche, englobe non seulement les parents mais encore tous ceux qui vivent sous le même toit. Les premiers seuls constituent la famille dans son sens habituel, c'est-à-dire le groupe des parents qui font ménage commun. Les dispositions du code sur l'indivision (art. 336) donnent encore un autre sens au mot, qui désigne tous ceux, frères, sœurs et parents, qui constituent l'indivision. En matière d'état civil (« registre des familles ») et de tutelle (art. 362 conseil de famille, art. 370 interdiction de celui qui s'expose, lui ou sa famille, à tomber dans le besoin) il convient chaque fois de rechercher, à la lumière du contexte, le sens qu'il faut attribuer au mot.

Lorsqu'on parle simplement de la famille, c'est la famille au sens étroit du terme que l'on vise, c'est-à-dire les parents et les enfants. Mais on ne trouve pas dans la législation moderne de dispositions particulières concernant la famille dans cette acception du terme. Il n'y a

que des dispositions sur le mariage, sur la filiation ; il n'y a pas de prescriptions d'ensemble.

Il n'est cependant pas nécessaire que la constitution, si elle parle de la famille, en donne une définition. N'étant pas lié par des dispositions étroites, le législateur pourra alors, dans les lois d'exécution, tenir compte de la famille sous toutes ses formes.

2. Le droit de la famille et son application.

Les dispositions du code concernant la famille s'inspirent de conceptions élevées. Elles n'ont, d'une manière générale, pas encore vieilli ; on peut même affirmer qu'elles n'ont pas encore été pleinement appliquées. Sans nier l'utilité d'une revision constitutionnelle, notons cependant qu'il reste encore beaucoup à faire sur la base du droit existant. Cette remarque vise avant tout le législateur fédéral. Il serait particulièrement urgent, en effet, qu'il édicte des dispositions assurant la mise en pratique des principes d'eugénique posés par le code civil (voir ch. II ci-dessus). Il conviendrait en outre qu'il modifie le régime de la femme mariée en ce qui concerne son droit de cité (ch. III). Les cantons et les communes ont également une tâche bien définie : ils doivent organiser de façon plus stricte la tutelle et les autres mesures de protection et les compléter par l'institution de tuteurs officiels ou d'offices de protection des mineurs (ch. VII). Dans ce domaine également, seule une loi fédérale sur l'assistance pourra donner l'impulsion nécessaire. Notre appel s'adresse également aux tribunaux, en leur qualité de collaborateurs indispensables du législateur. Ils sont les gardiens et les interprètes du code : s'ils ont, ici et là, fait fausse route, ils doivent, sans tarder, revenir à la juste conception des choses (ch. III). Les progrès à accomplir dépendent, enfin, de la compréhension et de la bonne volonté de chacun, lesquelles doivent sans cesse être encouragées et stimulées. Il reste aux associations qui s'intéressent à la famille (Pro Familia) une tâche immense à accomplir : collaborer avec les autorités, renseigner et éduquer les masses.

3. Buts des mesures en faveur de la famille.

Dans le courant du XIX^e siècle, l'existence de la famille a été graduellement mise en péril par le développement de l'économie et de l'État, qui ont peu à peu absorbé à leur profit toutes les forces de l'individu. De nos jours, ces puissances ont des exigences illimitées à l'égard de l'individu et par là menacent dangereusement la famille. L'État totalitaire n'a que faire de la famille ; il peut l'abandonner à son sort (voir lettre B ci-dessus). Dans ces conditions, elle ne peut que dépérir. Le danger est cependant presque aussi grand pour elle lorsque l'État prétend s'en occuper pour

la mettre à son service. Les fonctions de la famille dans l'ordre de la procréation et sur le plan spirituel et moral sont alors subordonnées de force aux besoins de l'Etat. La famille devient un instrument de celui-ci. L'intérêt de l'Etat dicte les mesures à prendre à l'égard de la famille, la façon de résoudre les problèmes démographiques, les solutions à adopter en matière d'eugénique, de divorce, de rapports sexuels hors mariage, d'aide aux infirmes.

Pour être efficaces, les mesures que nous devons prendre en faveur de la famille doivent être exemptes de tout utilitarisme économique ou étatique. La famille doit créer des enfants non pour l'Etat mais pour elle-même. C'est en contestant énergiquement à l'Etat le droit de se servir d'elle pour la production de chair à canon que la famille luttera le plus efficacement contre les intentions de ceux qui veulent la détourner de son but ou la considérer sous l'angle du seul matérialisme. Elle ne pourra d'ailleurs accomplir sa mission civilisatrice que si elle est en mesure de faire en toute indépendance l'éducation de ses membres. C'est la raison pour laquelle Pestalozzi a parlé de la « sainteté du foyer », estimant que la famille existe moins dans l'intérêt de la collectivité que dans celui de l'individu (voir lettre B). C'est aussi pourquoi les dispositions du code relatives à la famille n'ont rien d'utilitaire. La famille doit amener à leur plein développement les forces physiques, spirituelles ou morales de ses membres. C'est dans l'accomplissement de cette tâche qu'elle sert le plus utilement la collectivité. C'est de cette manière aussi qu'elle rend service à l'Etat qui ne doit pas se borner à veiller à ce que les citoyens aient de bonnes mœurs et lui soient fidèles, mais dont une des principales tâches consiste précisément à éduquer les citoyens. L'Etat, chez nous, ne veut d'ailleurs être que la personnification juridique du peuple. Si l'on voulait marquer dans la constitution la valeur générale, extra-individuelle de la famille, on devrait porter l'accent sur sa signification pour la prospérité commune et faire passer au second plan son rôle de fondement de l'Etat et de la société. Sans famille physiquement et moralement saine, il n'y a pas de peuple sain.

Les constitutions modernes ont en général négligé la famille. La constitution de Weimar, du 11 novembre 1919, la première, contient, au chapitre de la vie commune, des dispositions sur le mariage et la famille (art. 119), sur l'éducation physique, morale et sociale des enfants (art. 120), sur la situation juridique de l'enfant naturel, dont le développement doit être assuré dans les mêmes conditions que celui de l'enfant légitime (art. 121), et sur la protection de la jeunesse exploitée ou abandonnée.

L'article 119 dispose: « Le mariage, comme fondement de la vie de famille et élément de continuité et de prospérité de la nation, est placé sous la protection spéciale de la constitution. Le mariage repose sur l'égalité absolue des sexes. L'Etat et les communes ont pour tâche de conserver

à la famille son intégrité et sa santé et de favoriser son développement social. Les familles nombreuses ont droit à une aide appropriée. La mère a droit à la protection et à l'aide de l'Etat. »

Si ces dispositions confient la famille à la protection de l'Etat, elles lui conservent néanmoins son indépendance et se gardent de la placer au service de l'Etat et de la société. Le rôle que l'on fait ainsi jouer à la collectivité, dont la famille est un des éléments, est admissible, mais à la condition que l'individu soit le bénéficiaire. Nous devons aujourd'hui protéger et aider la famille parce qu'elle est la source de la prospérité individuelle et collective. C'est ce qui doit guider nos efforts en sa faveur, leur donner un sens et aussi en fixer les limites. Il y va de l'existence même et de l'indépendance de la famille.

La politique des logements au service de la protection de la famille

par M. Emile Klöti, député au Conseil des Etats.

INTRODUCTION

Dans sa consultation sur l'aspect biologique de la famille, le professeur von Gonzenbach a montré de manière convaincante la grande influence que l'espace vital plus ou moins resserré de la famille exerce sur les membres de celle-ci, et particulièrement sur les enfants. On peut dire sans exagération que tout ce que fait l'Etat ou la commune pour améliorer des conditions de logement défavorables est une politique familiale dans le meilleur sens de ce terme. Une politique familiale digne de ce nom ne peut donc négliger la question des logements. Aussi l'initiative populaire veut-elle également autoriser formellement la Confédération à prendre des mesures en faveur de la famille en matière de logements et de colonisation intérieure.

Vouloir évoquer tout le problème de l'habitation dans ce bref exposé mènerait trop loin. D'autre part, il paraît opportun de déterminer tout d'abord les principaux défauts dont sont atteints les logements des classes les moins aisées de la population. Ensuite, il faut examiner les moyens de remédier à ces inconvénients, de même que la manière dont la Confédération, les cantons et les communes se répartiront les tâches d'utilité publique à accomplir dans ce domaine en faveur de la famille. Il faut rechercher, enfin, si l'article 33 *bis* de la constitution fédérale, proposé par l'initiative, peut former une base constitutionnelle appropriée pour les attributions que l'on veut confier à la Confédération en matière de logements et de colonisation intérieure.

Si le fait de passer du général au particulier présente l'avantage de ne pas faire perdre de vue les grandes lignes du problème, il nous oblige toutefois à ne montrer que très brièvement les défauts de l'organisation actuelle des logements et les tâches qui incombent aux autorités. Nous renoncerons donc à prouver à l'aide de statistiques quantité de faits notoires, ou sur lesquels il existe déjà nombre d'ouvrages spéciaux. Certains travaux importants seront mentionnés succinctement, tandis que d'autres seront exposés d'une manière plus approfondie, étant donné l'intérêt qu'ils offrent pour notre sujet. Les inégalités découlant de cette manière de présenter le problème se justifient par le fait que l'objet de cet exposé est limité.

A. LE PROBLÈME DES LOGEMENTS DANS LES VILLES

I. LES DÉFAUTS DE L'ORGANISATION DES LOGEMENTS URBAINS

L'étroite relation entre la famille d'une part, la maison et la ferme d'autre part, qui s'est maintenue jusqu'à nos jours dans les campagnes, se perd de plus en plus dans les villes. Un premier relâchement s'est déjà fait sentir au moyen âge, lorsque, faute d'un espace suffisant à l'intérieur de l'enceinte urbaine, on a commencé à surélever les maisons, afin de pouvoir loger dans chacune d'elles plusieurs familles, même non apparentées au propriétaire. L'exemple de la maison locative à plusieurs étages était ainsi donné à notre pays, qui s'y est habitué. Au XIX^e siècle, lors du rapide accroissement de la population des villes, les cantons se virent contraints d'édicter des règlements de police des constructions; on admit malheureusement alors comme allant de soi la construction de maisons d'habitation à plusieurs étages, même dans les quartiers nouveaux. Par crainte des épidémies de choléra, on voulut, il est vrai, assurer à ces nouvelles maisons assez d'air, de lumière et de soleil, et on détermina à cet effet la hauteur permise par rapport à la largeur des rues, tout en précisant de même les distances minimums entre les édifices sur leurs façades latérales et postérieures. L'habitude de ne construire d'habitations que le long de la voie publique était admise comme une règle, dont s'accommodait au reste fort bien l'exploitation des terrains. Et si les mesures hygiéniques mentionnées ci-dessus ont toujours été appliquées dans un sens restrictif, c'est à la résistance des propriétaires du sol qu'on le doit.

Au XX^e siècle seulement on reconnut les dangers d'ordre hygiénique, éthique et culturel de ces méthodes d'urbanisme tendant à entasser dans un espace restreint des masses humaines toujours plus grandes qui avaient abandonné la glèbe. L'heureuse tendance actuelle à l'espacement des édifices et au remplacement des hautes maisons locatives par des constructions basses n'a pas encore atteint tous ses objectifs. Ainsi, au cours de ces 30 dernières années, on n'a pas encore pu enregistrer de changement sensible dans la moyenne du nombre d'étages des maisons d'habitation, ainsi que le prouvent les chiffres suivants, donnés à titre d'exemple, et qui se rapportent à la ville de Zurich. A propos de ces chiffres, il convient de relever qu'en 1934 la commune de Zurich a annexé différents faubourgs, dont les maisons étaient généralement plus basses qu'en ville.

Situation, par étage, des différents logements — en pour cent de l'ensemble des logements

	1910	1920	1941
Rez-de-chaussée	15,8	16,7	18,6
Premier étage	24,5	23,1	24,3
Deuxième étage	22,9	22,4	22,6
Troisième étage	18,0	17,7	15,6
Quatrième étage	9,7	9,6	8,3

En dépit d'un ensoleillement meilleur, les logements situés au quatrième, au cinquième et au sixième étage sont généralement moins bons pour les enfants des familles qui les occupent que les logements des étages inférieurs. Car plus un logement est éloigné du sol, moins souvent les enfants se trouvent en plein air. La mère de famille ne peut laisser ses enfants sans surveillance, et par conséquent elle les retient trop longtemps à l'intérieur de la maison, où elle doit s'occuper du ménage. D'autre part les femmes malades ou enceintes se fatiguent de beaucoup d'escaliers. L'importance du séjour en plein air pour les enfants est démontrée par le fait surprenant que les enfants des « slums » de Londres ne sont pas rachitiques, ce qui est dû sans doute à l'existence, sur la façade postérieure de ces pauvres maisons à un logement, d'une petite cour où les enfants peuvent se tenir toute la journée sans danger lorsqu'il fait beau temps. Là où l'on peut construire de hautes maisons locatives, le terrain est aussi trop cher, et par conséquent l'espace libre est aussi trop mesuré pour qu'on puisse attribuer à chaque famille un petit jardin. Les squares aménagés en places de jeux, qui tentent de remplacer au moins partiellement ces petits jardins, sont rares dans les quartiers où les maisons de rapport dominent. Les parcs et les terrains publics de sports sont, le plus souvent, trop loin de l'habitation pour pouvoir servir d'emplacement de jeux et de stationnement quotidien aux enfants.

Un autre inconvénient des hautes maisons locatives est que, conformément à des plans d'aménagement datant d'une époque révolue, ces maisons sont situées sur des artères à grand trafic, poussiéreuses et bruyantes, au lieu d'être bâties sur de petites rues tranquilles et sans circulation, où les enfants pourraient stationner sans danger.

A ces inconvénients s'ajoutent encore, en général, des défauts de construction. Un des plus désagréables est l'insuffisance presque constante de l'isolement des logements quant aux sons. Il est évident que la vie de famille souffre des dérangements continuels provoqués par les bruits qui proviennent des logements voisins. Cette sonorité est en outre la cause de ce que les familles qui ont des enfants sont généralement mal vues par les autres locataires et donc par les propriétaires; ces derniers, comme on le sait, craignent aussi les dépenses nécessaires d'entretien, plus fortes dans les logements qui abritent plusieurs enfants.

Le surpeuplement des logements est particulièrement nuisible. Les hygiénistes et les spécialistes de politique sociale exigent à bon droit que toute famille comprenant deux ou plusieurs enfants âgés de plus de 10 ans dispose d'un logement composé au moins d'une cuisine, d'une chambre commune, d'une chambre à coucher pour les parents, d'une chambre à coucher pour les garçons et d'une autre pour les filles. Heureusement, le surpeuplement des logements n'a jamais atteint en Suisse le degré enregistré dans de nombreuses grandes villes de l'étranger, notamment à Berlin.

Chez nous, on considère comme normale une densité correspondante à une chambre par habitant. Un logement où il y a plus de deux personnes par chambre est considéré comme surpeuplé. (La cuisine n'est pas comptée comme chambre; il faut tenir compte de cette circonstance lorsque l'on compare la densité en Suisse et à l'étranger, car plusieurs statistiques étrangères comptent la cuisine comme chambre habitable.) En 1930, on comptait en moyenne une chambre habitable pour 1,01 personne à Berne, pour 0,97 à Lausanne, pour 0,95 à Zurich, pour 0,92 à Bâle, pour 0,91 à Winterthour et pour 0,80 à Saint-Gall. Ces moyennes ne signifient toutefois pas grand'chose, car elles ne sont précisément que les moyennes entre de bons et de mauvais, de grands et de petits logements. Elles ne renseignent pas non plus sur la surface et la capacité des chambres. On ne peut se faire une idée précise des conditions existant dans un quartier ouvrier qu'en faisant des enquêtes personnelles. D'ailleurs, chez nous, les conditions sont relativement satisfaisantes, même dans les milieux ouvriers, ainsi qu'il ressort du fait qu'à Zurich, en 1930 (les résultats du recensement des logements de 1941 ne sont pas encore publiés), seulement 744 logements, soit 1,16 pour cent de tous les logements, abritaient plus de deux personnes par chambre habitable; sur ceux-ci, 288 étaient habités par 2,6 à 3 personnes par chambre et 33 par plus de 3 personnes. Le plus inquiétant est que dans un bon tiers des logements surpeuplés, des chambres étaient sous-louées à des personnes étrangères à la famille. Cela signifie que les familles elles-mêmes vivent en réalité dans un espace beaucoup plus restreint que ne le montre la statistique. En effet, si, dans un logement de trois pièces dont l'occupation moyenne est de trois personnes par pièce, une chambre est louée à un tiers, on peut en déduire que les huit membres de la famille sont entassés dans les deux autres chambres (y compris la chambre commune).

Les dangers physiques, psychiques et moraux que présentent les logements surpeuplés sont trop connus pour qu'il soit nécessaire de les exposer ici en détail. Comme les familles qui vivent à l'étroit manquent le plus souvent de lits, et comme leurs conditions d'alimentation, d'habillement et d'hygiène laissent fréquemment aussi à désirer, les logements surpeuplés sont des nids de maladies contagieuses, et notamment de tuberculose. Les enfants qui grandissent dans un tel milieu sont pour la plupart malades, tout particulièrement aussi rachitiques, mûrs avant l'âge et moralement en danger. Dans les logements surpeuplés où l'individu dispose à peine d'une petite place libre, une vie de famille harmonieuse n'est presque pas possible. L'alcoolisme n'est pas seulement la cause de la misère de nombreuses familles; il est aussi, réciproquement, l'effet de mauvaises conditions de logement.

Plus une famille à revenus modestes compte d'enfants, moins il lui est possible de louer un logement correspondant au nombre de personnes qui la composent. En même temps que le nombre des enfants, les dépenses

d'habillement et de nourriture augmentent en effet à tel point que la somme disponible pour le loyer diminue au lieu d'augmenter. Il en résulte la nécessité de se contenter d'un logement trop petit ou, ce qui revient au même, de sous-louer une chambre. Plus le nombre des enfants est grand, plus il est difficile de trouver simplement un logement; c'est pourquoi la famille nombreuse est souvent contrainte d'accepter un logement de qualité inférieure, de sorte que de nouveaux facteurs défavorables s'ajoutent à ceux qui existent déjà.

II. LES RÉFORMES NÉCESSAIRES

1. Le mode de construction idéal.

L'idéal du foyer pour une famille avec enfants est, de l'avis général, la maison unifamiliale avec jardin. Elle seule rend la famille indépendante. Ainsi seulement les petits enfants peuvent être laissés en plein air sans surveillance constante. Ainsi seulement il est possible de faire des adolescents des hommes attachés à la nature, en faisant appel à leur collaboration pour cultiver le jardin. Ce serait une erreur de croire que les trois quarts ou les neuf dixièmes des familles locataires d'appartements dans nos grandes villes sont déjà tellement habituées aux grandes maisons locatives qu'elles ne désireraient pas habiter dans une petite maison à un seul logement avec un jardin. Cela peut être vrai pour quelques familles. Mais l'immense majorité d'entre elles, lorsqu'elles ont des enfants, se rendent compte des inconvénients d'habiter dans de grandes maisons à appartements et souhaitent avec ardeur une petite maison avec un jardin pour elles seules. Et si cet ardent souhait ne se manifeste pas par une forte demande et une production correspondante de petites maisons unifamiliales, cela provient du fait que les familles d'ouvriers et d'employés manquent de ressources et de crédit à cet effet. Les entrepreneurs le savent bien; aussi se tiennent-ils à la construction de maisons locatives à plusieurs étages, qui leur paraissent présenter moins de risques du point de vue financier.

L'idéal de la petite maison unifamiliale est-il impossible à atteindre? Est-il en contradiction avec une évolution naturelle?

Loin de là. La caserne locative des grandes villes — qui heureusement n'existe pas en Suisse — et la maison locative de cinq à sept étages avec deux ou trois appartements sur chaque palier ne sont pas un phénomène naturel et nécessaire accompagnant le développement urbain. On trouve la preuve du contraire rien que dans le fait que, à la différence de Berlin, où l'on compte en moyenne 78 habitants par maison, à Londres (quartiers intérieurs) le nombre moyen d'habitants par maison est 7,9 seulement, et 4,8 seulement dans les villes industrielles anglaises de Birmingham, Manchester et Liverpool. (A Zurich, le chiffre correspondant est 17,4, à Genève 23,4, à Chicago 9, à New York 20, à Philadelphie 5, à Paris 38.)

La tradition anglaise de la maison unifamiliale n'a pu être vaincue ni par le développement industriel, ni par le développement urbain, tandis que dans la plus grande partie de l'Allemagne, en France et aussi en Suisse l'urbanisme, s'appuyant sur la législation, a manifesté sa tendance en faveur de la caserne locative. Il est tout à fait possible de se délivrer de cette tendance indésirable. Une réaction se fait déjà sentir en Allemagne. En Suisse également, on peut constater une énergique évolution en faveur des constructions basses. Si des villes tentaculaires comme Londres, New York et Tokio — abstraction faite du centre des affaires — ont su maintenir jusqu'à ce jour le système de la maison unifamiliale, on ne voit pas pourquoi, dans le milieu beaucoup plus réduit de nos villes, il ne devrait pas être possible d'y revenir.

La principale objection que l'on oppose à l'introduction de la maison unifamiliale avec jardin est que ce mode de construction revient trop cher, parce qu'il nécessite considérablement plus de terrain que les grandes maisons locatives, que les frais de construction sont plus élevés, qu'il faut davantage de rues, de canalisations et de conduites, et enfin parce qu'il faut aménager et exploiter à grands frais des services de transports urbains et suburbains.

Ce n'est pas le rôle de ce petit rapport que de réfuter à fond de telles objections. Quelques remarques contradictoires doivent suffire.

Dans des pays et dans des villes étrangères dont les conditions économiques ne sont pas meilleures que celles de la Suisse et de ses villes, la maison unifamiliale a su s'affirmer sans qu'on pût constater une aggravation sensible des charges en comparaison avec des villes aux maisons locatives. Les habitations n'y sont pas plus chères, et souvent elles le sont moins que dans les villes construites, comme on dit, à la manière continentale. Si les constructions basses demandent une surface plus grande de terrain, celui-ci y est, en revanche, à plus bas prix que dans les régions où règne le système des maisons locatives, car le prix du terrain est déterminé avant tout par les possibilités de mise en valeur qui sont offertes. Là où la maison unifamiliale est imposée par les mœurs ou par la loi, les prix du terrain dans les secteurs d'habitation ne s'élèvent donc jamais autant que c'est le cas pour le système de la caserne locative. Il est vrai que le réseau des rues doit être plus étendu, mais d'autre part ce réseau peut être étendu à l'aide de voies modestes, dont la construction et l'entretien sont beaucoup plus aisés que ceux des rues bordées de maisons locatives à population dense. Le trafic suburbain exige un surcroît de dépenses, mais comme les chemins de fer peuvent absorber une part importante de ce trafic, les dépenses aussi doivent pouvoir être maintenues dans des limites admissibles. Les gens du métier ont d'autre part déjà démontré depuis longtemps que les frais de construction par logement ne sont pas plus grands pour les édifices bas que pour les hautes maisons locatives

pourvues de puissantes armatures, de murs épais et d'installations compliquées. Sans qu'on puisse en apporter la preuve numérique, on peut aussi faire valoir que, compte tenu des effets indirects des habitations saines (moins d'hôpitaux, etc.), la construction basse est plus avantageuse du point de vue de l'économie publique que le système de la maison locative. En aucun cas, le surcroît de dépense qu'on pourrait reprocher à ce mode de construction ne peut contrebalancer la grande valeur culturelle que représente l'assurance d'une postérité suffisante, saine de corps et d'esprit.

Il ne faut pas s'abandonner à l'illusion que l'idéal de la maison unifamiliale avec jardin peut être intégralement réalisé si l'on utilise les terrains à bâtir encore libres. Dans bien des cas, il faudra se contenter de compromis, et de grands efforts seront nécessaires pour parvenir à ce que ces compromis représentent un progrès appréciable dans le sens de l'idéal. On ne doit pas s'arrêter aux zones considérées aujourd'hui comme terrains à bâtir. Il convient plutôt de les soumettre à une révision, et d'assurer, dans les limites des possibilités pratiques, partout où les constructions ne sont pas déjà en excès, la diminution du nombre d'étages autorisé, l'augmentation de l'espace libre entre les édifices et l'encouragement à la création de jardins.

Cet abandon du système de la maison plurifamiliale se fera difficilement. Cela ressort du fait qu'à Zurich, en 1942, on a construit en tout 35 maisons unifamiliales (dont 17 de 5 chambres ou plus), tandis que le nombre des autres logements bâtis pendant la même période s'est élevé à 1573. En 1930, de tous les logements de la ville, seulement 6,1 pour cent étaient des maisons unifamiliales (les chiffres de 1941 ne sont pas encore publiés); et malgré toutes les recommandations publiques en faveur de la construction de petites maisons, l'année 1942 a donc apporté non pas une augmentation, mais une petite diminution du pourcentage des maisons unifamiliales.

Pour les familles qui demeurent dans les quartiers composés de maisons à plusieurs étages, il faudrait, malgré la forte dépense, créer le plus grand nombre possible de jardins familiaux permanents, à proximité de ces quartiers. Cela assurerait à ces familles leur ravitaillement partiel en légumes et la possibilité de passer les loisirs en plein air. Déjà avant la guerre, ces sortes de jardins étaient très demandés, et cela a toujours été une besogne ingrate que d'expulser les locataires de jardins aménagés sur des terrains provisoirement disponibles, lorsque ceux-ci devaient être utilisés pour la construction de bâtiments d'école, etc.

Enumérons brièvement les mesures législatives et administratives que les autorités devraient prendre pour rendre possible, plus facile ou obligatoire l'abandon de la construction en hauteur pour la construction basse.

Il s'agit essentiellement des mesures suivantes :

- 1^o Autoriser par une loi les communes à affecter certains secteurs urbains à des quartiers d'habitation, à des quartiers commerciaux, à des zones industrielles et à des terrains exclusivement agricoles.
- 2^o Autoriser par une loi les communes à restreindre la liberté de construire en instituant différentes limitations de droit public, surtout en ce qui concerne le nombre des étages admissibles, les mitoyennetés et les distances à maintenir entre les bâtiments.
- 3^o Atténuer, pour les constructions basses, les prescriptions générales de la police des bâtiments, conçues en vue des maisons à plusieurs étages (matériel, épaisseur des murs, largeur des escaliers, hauteur des plafonds, etc.).
- 4^o Adapter aux nécessités de la construction basse les dispositions légales sur les plans d'extension.
- 5^o Etablir des dispositions légales assurant une surveillance permanente des logements, avec faculté pour l'office chargé de la surveillance d'interdire le surpeuplement des habitations et l'usage des logements malsains.
- 6^o Etablir des dispositions légales assurant l'assainissement des vieux quartiers, avec faculté pour les communes d'exproprier les propriétaires des terrains et des bâtiments qui empêchent un assainissement rationnel.
- 7^o Attribuer aux communes un droit d'expropriation en vue de la création de jardins familiaux permanents.
- 8^o Mesures à prendre par les communes :
 - a. Encourager la construction basse par des prescriptions à insérer dans les règlements de construction ; modifier les plans d'extension, les plans d'alignement dans les rues bordées de maisons d'habitations, etc. ;
 - b. Acquérir systématiquement une réserve de terrains, principalement pour prévenir le renchérissement de ceux sur lesquels on prévoit la construction de maisons d'habitation ;
 - c. Création de jardins familiaux permanents.

Dans bien des villes, et notamment là où des zones de la périphérie sont soustraites à la construction pour être affectées exclusivement à des cultures, le terrain à bâtir disponible n'est plus assez étendu pour suffire encore pendant des décennies. Si on ne procède pas alors à une décentralisation de l'industrie pour diminuer la force d'attraction du centre urbain, la population des localités suburbaines s'accroîtra rapidement. Il importe donc, là aussi, de ne pas se laisser surprendre par ce développement, mais de le diriger sur une voie où il s'opérera dans l'ordre. L'utilité des plans d'aménagement

régionaux ou généraux se révélera ainsi bien vite. L'application sera très difficile, étant donné le conflit d'intérêts entre particuliers, communes et régions entières d'une part, et l'œuvre d'aménagement d'autre part. Ce serait se faire illusion que de croire que ces conflits pourront toujours être résolus par la libre entente des intéressés et sans aucune contrainte légale. C'est pourquoi la nécessité et la valeur du travail d'information et de préparation qui vient de commencer dans ce domaine ne doivent pas être sous-estimées.

2. Le problème des loyers.

De mauvaises conditions de logement sont presque toujours l'effet de l'impossibilité dans laquelle se trouvent les familles à ressources modestes de prélever la somme nécessaire au loyer d'un logement irréprochable du point de vue de l'hygiène et correspondant à l'effectif et à la composition de la famille. La vérité de cette constatation est déjà démontrée par le fait que les conditions de logement des familles à revenus plus élevés sont tout à fait satisfaisantes. Le prix des loyers joue donc un rôle prépondérant dans le problème du logement et mérite par conséquent une attention particulière lorsqu'on s'occupe de la protection de la famille.

Les loyers que l'on exige aujourd'hui sont très variables selon les différentes régions du pays, la ville et la campagne, les grandes et les petites communes. Quelques chiffres suffiront à illustrer ces différences. Il sera fait mention ici des résultats du recensement des logements de 1930, ceux de l'enquête du 1^{er} décembre 1941 n'étant pas encore connus.

Le loyer moyen de tous les logements s'établissait en 1930, dans les localités de la Suisse romande comptant de 5000 à 10 000 habitants, par 667 francs, contre 1563 francs à Zurich; le loyer d'un logement de trois pièces, sans mansarde, avec salle de bains, s'élevait dans les susdites localités à 661 francs, contre 1073 francs à Zurich. Pour un logement de deux pièces sans salle de bains, le loyer moyen était de 434 francs à Saint-Gall, de 552 francs à Winterthour, de 661 francs à Lausanne, de 698 francs à Bâle, de 781 francs à Berne et de 840 francs à Zurich. Même à l'intérieur d'une commune, les loyers diffèrent selon le confort offert et par conséquent selon les classes sociales. Ainsi un logement de trois pièces sans mansarde et avec salle de bains coûtait en moyenne 1265 francs dans le 5^e arrondissement de Zurich, qui est un quartier nettement ouvrier, et 1634 francs dans le 7^e arrondissement; un logement de quatre pièces sans mansarde et avec salle de bains coûtait 1572 francs dans le 5^e arrondissement et 2038 francs dans le 7^e arrondissement. Mais on peut noter des différences importantes aussi dans une même classe sociale. On apprend en effet d'une enquête effectuée à Zurich par M^{lle} Marguerite Bloch sur « La situation des familles à ressources modestes au printemps 1943 » (*Revue suisse d'utilité publique*, 1943, fascicule 9/10), que les loyers payés mensuelle-

ment par 62 familles oscillaient entre 40 francs et 120 francs, avec une moyenne de 80 fr. 90. Il ne faut donc pas s'étonner si le rapport entre le loyer et les ressources est, lui aussi, très variable. Quelques chiffres de moyennes permettront de donner un aperçu sur ce point également. En 1930, à Berne, le loyer des fonctionnaires des administrations publiques et des ouvriers s'élevait aux pourcentages suivants du traitement ou du salaire :

Traitement ou salaire	Fonctionnaires	Ouvriers
Jusqu'à 5000 francs	28,2	22,8
5001 à 6000 francs	23,5	20,9
6001 à 7000 francs	21,7	19,1
.....		
15 000 à 20 000 francs	17,9	—

D'après la statistique fédérale (numéro spécial n° 42 de la *Vie économique*, dans 1454 comptes de ménage se rapportant à la période du 1^{er} octobre 1936 au 30 septembre 1937, le loyer se chiffrait, par rapport aux dépenses réelles : à Bâle par 17,6 pour cent ; à Berne par 20,6 pour cent ; à Zurich par 21,3 pour cent ; dans les communes urbaines du canton du Tessin par 13,9 pour cent, et dans les communes rurales de ce même canton par 11,0 pour cent. Pour les 62 familles considérées dans l'enquête déjà citée du printemps 1943, le loyer représentait 7,8 à 30 pour cent (en moyenne 21%) du salaire du chef de famille, et 7,7 à 30 pour cent (en moyenne 19,9%) du revenu total de la famille. Dans les villes de l'étranger, le pourcentage oscille le plus souvent entre 10 et 20 pour cent des dépenses.

Si l'on considère le rapport entre le loyer et le revenu, il n'est pas aisé d'en tirer des conséquences dans le domaine de la politique sociale et de l'urbanisme. Cela tient au fait qu'il ne s'agit que de chiffres moyens et aussi au fait que le même pourcentage doit être jugé différemment selon le montant et le pouvoir d'achat du revenu familial. Il faut plutôt admettre comme critère le minimum absolu de dépense nécessaire pour le logement d'une famille. Si l'on veut protéger la famille, il faut pouvoir garantir à chaque famille la jouissance d'un logement peut-être modeste, mais sain et assez grand. Si le pouvoir économique de la famille n'y suffit pas, c'est la communauté qui doit intervenir.

Il faut espérer qu'en complétant le salaire réel au moyen d'allocations familiales et d'allocations pour enfants, on parviendra à atteindre un revenu global grâce auquel la grande majorité des familles ouvrières seront en mesure de payer le loyer d'un logement convenable sans avoir à recourir à d'autres appoints. On ne risque toutefois guère de se tromper en considérant qu'il restera toujours un nombre important de familles dont le revenu ainsi complété ne suffira pas à couvrir tous les besoins et qui subiront donc la tentation d'assurer la satisfaction des autres besoins au moyen de compressions sur le prix du loyer, compressions dont les inconvénients

ne se font pas sentir immédiatement. Ceci se produira sans doute surtout chez les familles nombreuses. Il serait choquant de confier sans plus ces dernières à l'assistance publique. Il faut donc trouver des moyens d'action qui ne porteront pas atteinte à la valeur morale que représente une famille qui sait et veut être indépendante.

Deux voies s'offrent à nous :

- a. La diminution du prix des loyers ;
- b. Le versement de contributions aux dépenses de loyer des familles en question.

a. Mesures en vue de la réduction du prix des loyers.

I. DIMINUTION DES FRAIS DE CONSTRUCTION

L'amortissement des sommes engagées dans un immeuble absorbe en général presque les trois quarts des loyers ; il faut donc réduire le montant de ces dépenses — et par là celui des loyers — non seulement en réduisant le plus possible le prix des terrains, mais aussi en rationalisant autant que possible la construction des maisons. Ce problème est actuellement soumis à l'étude attentive d'experts, sous la direction du délégué aux possibilités de travail. Dans la « Série d'études sur la question de la création d'occasions de travail, Classe du bâtiment », déjà neuf mémoires ont paru. Ces intéressants travaux devraient être poursuivis de manière permanente aussi après la fin de l'époque de crise due à la guerre.

Les mesures de réduction des prix ne doivent pas être poussées au point de sacrifier une partie des progrès accomplis dans le domaine du logement, ce qui ne veut toutefois pas dire que les baignoires murées soient indispensables. Même pour la maison unifamiliale, il ne faut pas revenir à un état primitif qui ferait considérer la caserne locative comme le symbole d'une époque où l'homme était mieux logé.

II. EFFORT PERSONNEL ET COOPÉRATIF DES LOCATAIRES

On peut obtenir une réduction supplémentaire du prix des logements en éliminant les bénéfices des entrepreneurs et des propriétaires, c'est-à-dire en confiant la production des logements à la collectivité des locataires. Signalons les résultats remarquables obtenus surtout à Bâle, Berne, Winterthour, Zurich et dans de nombreuses autres localités. Les sociétés coopératives de construction qui ont fait bâtir avant notre époque, caractérisée par de très hauts prix insuffisamment compensés par les subventions de renchérissement, ont pu offrir des logements à un prix de revient sensiblement inférieur à celui qui est demandé pour les logements privés équivalents. (Cf. p. ex. W. Bickel, *Wohnungspolitik der Stadt Zürich*, fascicule n° 46 de la Statistik der Stadt Zürich, 1907—1937, p. 97). L'entr'aide coopérative a une valeur telle que l'Etat et la commune doivent l'encourager

en fournissant des terrains à bon marché, en prêtant les fonds contre des hypothèques de deuxième rang ou par d'autres mesures encore. Les modestes sacrifices ainsi faits par la communauté sont largement compensés. Il est désirable que les coopératives de construction deviennent des institutions plus autonomes, déchargeant l'Etat et la commune de certaines tâches en matière de logement.

b. L'allocation de contribution aux loyers.

L'expérience montre que même si le loyer strictement nécessaire du point de vue comptable est réduit à l'extrême par un mode rationnel de construction et par l'élimination des bénéfiques, il y a encore des familles, et notamment celles qui comptent plusieurs enfants, qui ne sont pas en mesure de s'assurer un logement correspondant à leurs besoins. En pareil cas, ce sont les locataires qui doivent être aidés par l'allocation de contributions au loyer prélevées sur les fonds publics.

Ce mode de secours étant au premier plan des discussions sur la protection de la famille, il convient de l'exposer un peu plus en détail dans le chapitre spécial ci-après.

3. Facilités pour le logement des familles nombreuses.

a. Couverture d'une partie des frais de construction par la communauté.

A une époque de pénurie de logements, il est particulièrement difficile aux familles nombreuses de se procurer des logements appropriés avec des loyers abordables; c'est pourquoi plusieurs villes ont tenu compte tout spécialement de la situation de ces familles lors de l'exécution de leurs programmes de constructions. Le procédé adopté à cet effet par les communes a été le plus souvent celui d'une contribution unique à fonds perdu, de l'ordre de 10 à 25 pour cent du capital engagé dans la construction de logements destinés aux familles nombreuses, indépendamment des subventions de renchérissement. Ainsi, en 1927, la ville de Bâle a contribué à la construction de 130 logements coopératifs par des subventions s'élevant à 20 pour cent des frais pour les maisons unifamiliales et à 15 pour cent pour les maisons plurifamiliales. D'une manière analogue, la ville de Zurich a accordé en 1925 des subventions de 25 pour cent aux frais de construction de logements édifiés par diverses coopératives d'utilité publique sur leurs nouveaux lotissements; mais elle leur a imposé l'obligation permanente, enregistrée au cadastre, de louer ces logements — 176 en tout — à prix réduit à des familles nombreuses. L'obligation imposée à ces coopératives correspond au règlement fixé pour la fondation décrite ci-après.

En 1924, la ville de Zurich a institué la fondation intitulée « *Wohnungsfürsorge für kinderreiche Familien der Stadt Zürich* », avec un capital de 1 400 000 francs. L'objet de la fondation est l'édification ou l'acquisition

de maisons d'habitation simples, devant être louées à prix réduit à des familles nombreuses, de nationalité suisse et domiciliées à Zurich. La fondation a fait bâtir au « Friesenberg », en 1925 et en 1927, une colonie de 84 logements de quatre ou cinq pièces, pour la plupart des maisons unifamiliales, et en 1931 une autre colonie au « Brunnenhof », avec 51 logements de quatre pièces. La réduction du prix des logements se pratique par la renonciation permanente à la rente d'un quart du capital engagé. Au demeurant, les deux colonies doivent subsister par leurs propres moyens. Le loyer moyen des logements de quatre pièces du Friesenberg est de 1224 francs; celui des logements de quatre pièces du Brunnenhof est de 1256 francs, et celui des logements de cinq pièces du Friesenberg est de 1441 francs.

Ces logements ne sont loués qu'à des familles comprenant au moins trois enfants au-dessous de 16 ans. A l'origine, on exigeait la résiliation du bail lorsque la famille locataire ne comptait plus qu'un seul enfant âgé de moins de 16 ans, ou lorsque sa situation financière ne justifiait plus la jouissance d'un logement à prix réduit. La première de ces deux conditions s'est révélée trop dure à l'application, d'autant plus que les enfants de plus de 16 ans sont aussi une charge très lourde pour une famille. Aussi y renonça-t-on en 1930. Voulant se conformer mieux au but de la fondation, le conseil de celle-ci décida, en 1942, de résilier pour l'automne 1943 au moins les baux des familles où il n'y avait plus d'enfants âgés de moins de 20 ans. Les difficultés qui s'élevèrent lors de la résiliation des baux proviennent moins de facteurs financiers que de l'attachement des familles locataires à leur foyer et au petit jardin qu'elles ont cultivé.

Pour bienfaisante qu'ait été jusqu'à présent l'action de cette fondation, on ne peut pas dire que la solution adoptée soit absolument satisfaisante. Les chiffres qui précèdent montrent que malgré la réduction, les loyers étaient et sont encore trop chers pour les familles nombreuses. Aussi l'assistance publique a-t-elle dû intervenir en faveur d'une grande partie des familles locataires. La fondation accorde annuellement sur ses revenus des subsides d'un montant total de 4000 francs environ aux familles pouvant par ce moyen s'abstenir de recourir à l'assistance publique. La cherté des loyers a été aussi la cause du fait que les logements de cinq pièces ont été peu demandés. A elle est aussi dû le fait que, à l'époque où la pénurie de logements a été moins sensible à Zurich, quelques logements se sont trouvés vides pendant un certain temps dans la colonie du Brunnenhof. On a pu même avoir parfois l'impression que la réunion dans une colonie de ce genre d'un grand nombre de familles assistées contribuait par trop à former dans ce milieu un esprit de revendication. Il conviendrait d'éviter à l'avenir une centralisation des familles nombreuses.

b. Contributions régulières au loyer des familles nombreuses.

Toutes les initiatives prises pour réduire le prix des loyers pour les familles nombreuses par des contributions à fonds perdu ont toujours porté sur un nombre relativement restreint de logements. De nombreuses familles qui se trouvaient dans la même situation que les locataires de logements à prix réduit n'ont jamais pu bénéficier d'avantages de ce genre et ont continué à vivre dans des logements malsains et surpeuplés. Il n'y a donc de secours véritable et efficace que s'il peut atteindre *toutes* les familles nombreuses qui en ont besoin. Si l'on envisage l'aide en question sur cette base étendue, le système des contributions à fonds perdu au capital engagé n'est plus guère praticable, car il faudrait étendre les subventions aux entrepreneurs-spéculateurs. Or il est fort douteux que ceux-ci acceptent de se soumettre à de strictes obligations inscrites au cadastre, d'autant que ces obligations ne leur procureraient aucun avantage, mais impliqueraient au contraire un surcroît de dépenses d'entretien. Le contrôle ne serait d'ailleurs pas facile et des abus seraient à craindre.

C'est pourquoi, première en Suisse, la *ville de Bâle* s'est convertie en 1926 au système d'allocation directe de subsides pour les dépenses de loyer des familles nombreuses qui remplissent certaines conditions. Tel est l'objet de la « *loi sur l'allocation de subsides pour les dépenses de loyer des familles nombreuses* », du 4 novembre 1926, et à laquelle on a donné effet rétroactif au 1^{er} janvier 1926.

Seules les familles qui comprennent au moins 4 enfants mineurs vivant dans le ménage, et dont le chef est domicilié dans le canton depuis 5 ans au moins, peuvent faire valoir leur droit aux subsides. Les familles d'étrangers remplissant ces conditions jouissent des mêmes droits, si leur Etat d'origine assure la réciprocité. Le montant du subside pour le loyer est calculé d'après le revenu global annuel; est considéré comme tel le revenu imposable après déduction de 500 francs par enfant mineur. Les familles jouissant d'un revenu annuel

jusqu'à 2500 francs reçoivent 30 pour cent du loyer annuel,	
mais au maximum	360 francs
de 2501 à 3500 francs reçoivent 20 pour cent du loyer annuel,	
mais au maximum	200 »
de 3501 à 4500 francs reçoivent 10 pour cent du loyer annuel,	
mais au maximum	100 »

Les trois limites de 2500, 3500 et 4500 francs pour le droit au subside représentent le solde du revenu global *après* déduction de 500 francs par enfant. Pour une famille comptant 4 enfants, les limites des trois classes sont donc des revenus imposables de 4500, 5500 et 6500 francs; pour une famille comptant 8 enfants: 6500, 7500 et 8500 francs.

Lorsque les membres de la famille possèdent à eux tous une fortune dépassant 10 000 francs, le montant du revenu global déterminant le subside est augmenté d'un dixième de la fortune totale.

Les subsides de loyer ne sont pas considérés comme secours d'assistance. On les alloue cependant aussi à des familles qui bénéficient de l'assistance proprement dite. Ils ne sont accordés que sur demande. L'autorité compétente peut exiger la présentation des pièces justificatives. Les subsides jusqu'à 100 francs sont versés en deux tranches semestrielles; ceux qui dépassent cette somme sont versés en quatre tranches trimestrielles. L'office compétent peut ordonner que le versement soit fait entre les mains d'un membre de la famille autre que son chef, ou entre les mains de tierces personnes (bailleurs, créanciers hypothécaires, cautions, etc.).

Comme on supposait que la situation du marché des logements ne tarderait pas à s'améliorer et que les familles nombreuses pourraient de nouveau faire face à leurs dépenses de loyer sans l'appui de l'Etat, la validité de la loi fut limitée au 31 décembre 1929. Mais, il fallait le prévoir, cette limite n'a pu être maintenue. Elle a été complètement abolie en juin 1929.

Un arrêté du Grand conseil du 20 mars 1941 assure des subsides également aux familles comptant *trois* enfants mineurs, pendant les années 1941 à 1943. A cet effet, on a divisé les intéressées en deux classes :

- 1° Familles dont le revenu annuel imposable n'atteint pas 3500 francs : subside de 30 pour cent du loyer annuel, au maximum 350 francs;
- 2° Familles dont le revenu est compris entre 3500 et 4500 francs : subside de 20 pour cent du loyer, au maximum 200 francs.

Le revenu imposable et le subside de loyer additionnés ne peuvent dépasser 4500 francs. Cet arrêté est sans effet sur la loi du 4 novembre 1926 relative aux familles comptant au moins 4 enfants, qui reste en vigueur.

Au sujet de l'application de ces deux actes législatifs pendant la période qui s'étend jusqu'à la fin de 1942, on peut relater ce qui suit :

Les chiffres ci-après indiquent le montant des subsides accordés en vertu de la loi de 1926 :

Année	Nombre des familles bénéficiaires	Montant global des subsides
1926	400	95 000 francs
1927	429	85 000 »
1928	380	80 000 »
1941	533	124 000 »
1942	533	126 000 »

Pour l'assistance des familles comprenant trois enfants, fondée sur l'arrêté du Grand conseil de 1941, les chiffres sont les suivants :

1941	598	111 000 francs
1942	573	102 000 »

Au total, il a été versé en 1941 et en 1942, en vertu des deux actes législatifs mentionnés ci-dessus, des subsides s'élevant en moyenne, selon le cas, à 208 et à 206 francs, pour 1131 et 1106 intéressés. La dépense totale s'est élevée à 235 000 francs en 1941 et à 228 000 francs en 1942.

La diminution constante du pouvoir d'achat de l'argent a contraint le Grand conseil (arrêtés du 11 février et du 11 novembre 1943) à relever de 500 francs d'abord, puis de 200 francs les limites établies pour les revenus dans la loi de 1926 et l'arrêté du Grand conseil de 1941 ; il y avait toutefois cette réserve que les subsides de loyer ne pourraient être accordés qu'aux familles comprenant au moins 4 enfants et dont le revenu ne dépasse pas 5000 francs, compte non tenu des suppléments de 500 francs pour chaque enfant. Simultanément, la validité de l'arrêté du Grand conseil sur les subsides de loyer aux familles comprenant trois enfants a été prorogée pour les années 1944 et 1945.

Il est surprenant que ni la loi ni l'arrêté du Grand conseil n'aient subordonné l'allocation de subsides de loyer à la garantie que ces subsides contribueraient exclusivement à l'amélioration des conditions de logement des familles nombreuses. Cette omission n'a cependant pas été considérée comme un défaut. Dans son message du 13 mai 1929 sur la revision de la loi, le Conseil d'Etat affirma, après une expérience de trois ans, que dans de nombreux cas les subsides de loyer avaient amené l'assainissement des conditions de logement. Il déclarait que les 380 familles qui avaient touché en 1928 des subsides de loyer comprenaient ensemble 1856 enfants mineurs et que, avec les parents, le total des membres de ces familles était de 2695 personnes.

Il y avait

au début de 1927	à la fin de 1928	
9	—	familles occupant des logements de fortune
2	1	» » » » » une pièce
83	45	» » » » » deux pièces
253	224	» » » » » trois pièces
66	86	» » » » » quatre pièces
16	24	» » » » » cinq pièces
<hr/> 429	<hr/> 380	

46 familles en 1927 et 33 familles en 1928 ont quitté un petit logement pour un plus grand. On a supposé que nombre de familles ont renoncé à s'installer dans des logements plus grands pour la seule raison qu'elles pensaient ne plus pouvoir bénéficier des subsides de loyer après l'année

1929. Il reste que ces subsides ont amélioré les conditions de logement en encourageant certaines familles à quitter leurs appartements pour en occuper d'autres de la même grandeur, mais meilleurs, ou à renoncer à la sous-location de chambres.

A Bâle, l'office des logements est parvenu à persuader un nombre considérable de familles d'affecter les subsides de loyer à l'amélioration de leurs conditions de logement; pourtant, lorsque ces subsides sont distribués sans réserve, il peut se faire qu'ils ne remplissent qu'insuffisamment leur véritable fonction.

Par l'arrêté du Conseil général du 26 septembre 1943, la *ville de Zurich* a décidé d'introduire des *subsides de logement en faveur des familles nombreuses à revenus modestes*, selon l'exemple de la ville de Bâle. A cet effet, la fondation « *Wohnungsfürsorge für kinderreichen Familien der Stadt Zürich* » a reçu l'autorisation d'accorder des subsides de logement aux familles nombreuses. Pour permettre à la fondation d'accomplir cette tâche nouvelle, des subventions pouvant atteindre 500 000 francs par an lui sont allouées sur le budget ordinaire de la commune. L'arrêté du conseil municipal du 7 juillet 1943, approuvé par le Conseil général, tend, au moyen de toute une série de conditions, à assurer l'emploi de ces subsides dans le sens d'une bonne politique sociale. Il constitue donc un perfectionnement remarquable du système bâlois, et à ce titre il convient d'en reproduire ici le texte intégral. Le voici:

1. Des subsides de logement peuvent être accordés sur demande, et selon les ressources disponibles, aux familles suisses comprenant au moins 3 enfants âgés de moins de 18 ans et ayant un revenu global inférieur à 3500 francs, plus 500 francs pour chaque enfant âgé de moins de 18 ans. Exceptionnellement, la limite d'âge peut être fixée à 20 ans lorsque aucun des enfants ne gagne suffisamment. Les subsides de logement s'élèvent à 30 pour cent du prix du loyer pour les familles comprenant 4 enfants ou plus, mais ils ne peuvent dépasser 360 francs.

Ils s'élèvent à 25 pour cent du prix du loyer pour les familles comprenant 3 enfants, mais ils ne peuvent dépasser 300 francs.

Si des familles comprenant 3 enfants disposent d'un logement de trois pièces, le subside qui peut leur être accordé s'élèvera à 20 pour cent du prix du loyer, sans dépasser 240 francs.

Un subside ne peut être accordé que si le loyer constitue au moins 15 pour cent du revenu global de la famille.

Des subsides de logement peuvent être accordés aussi aux familles propriétaires de leur logement lorsque celui-ci est grevé de lourdes charges.

2. Il n'est pas accordé de subsides de logement:
 - a. Aux familles qui sont secourues d'une manière permanente par l'office d'assistance ou l'autorité d'assistance compétente.
 - b. En règle générale, aux familles dont la fortune dépasse 15 000 francs.
 - c. Pour les logements de une ou deux pièces.
 - d. Pour les logements de trois pièces habités par une famille comprenant 4 enfants ou plus, ou 3 enfants dont quelques-uns déjà grands.

3. Pour les familles dont les loyers sont déjà inférieurs aux prix normaux par suite des contributions versées pour la construction de la maison, ou pour d'autres raisons, il est tenu compte, lors de l'attribution des subsides, de la différence entre le prix réduit du loyer et le taux normal.
4. Il est interdit aux familles qui touchent des subsides de logement de sous-louer des chambres.
5. Un règlement qui sera publié par le conseil de fondation fixera les détails d'exécution du présent arrêté.
6. La détermination et la distribution des subsides seront confiées à un administrateur nommé par le conseil de fondation. Les décisions de l'administrateur peuvent être attaquées devant le comité du conseil de fondation, qui statue en dernier ressort.»

Les conditions auxquelles l'arrêté, qui s'inspire de lois étrangères (p. ex. celles du Danemark), subordonne l'attribution de subsides, sous chiffres 2, lettres *c* et *d*, et 4, paraissent justifiées. De crainte que le subside de logement ne soit absorbé par le propriétaire qui augmenterait le prix du loyer — crainte que les faits ont démentie à Bâle — le subside n'est alloué à Copenhague que si la famille nombreuse habite dans une maison communale ou coopérative. Mais dans la plupart des villes suisses, le nombre de ces maisons est insuffisant.

B. LA QUESTION DES LOGEMENTS A LA CAMPAGNE

A la campagne aussi, les conditions de logement laissent beaucoup à désirer. Les effets fâcheux d'un logement malsain y sont compensés ou atténués par le fait que tous les membres de la famille du paysan passent la plus grande partie de leur temps en plein air; c'est pourquoi le problème du logement n'a pas été, jusqu'à présent, aussi brûlant à la campagne qu'à la ville. Il existe toutefois des états de choses malheureux, qu'il faut faire disparaître dans l'intérêt de la protection de la famille. Surtout dans les régions de montagne, des familles pauvres et nombreuses occupent souvent des logis primitifs ou exigus, ce qui leur est défavorable notamment pendant les longs hivers. Ces familles n'ont généralement pas les moyens d'améliorer leur logement.

Les mesures prises pour subvenir à la pénurie de main-d'œuvre dans l'agriculture sont aujourd'hui au premier plan de l'intérêt général. Ce serait dépasser le cadre de cette consultation que de rechercher si cette pénurie de main-d'œuvre subsistera après la guerre, qui, tout en rendant nécessaire une intensification des cultures, appelle sous les armes un grand nombre de travailleurs agricoles. Il s'agit seulement d'examiner si, le cas échéant, des mesures relatives aux logements pourraient contribuer à empêcher une migration excessive de travailleurs agricoles. Etant donné que les terrains cultivables ne s'étendent pas et que la rationalisation de l'agriculture fait des progrès, une certaine migration de la population rurale vers l'industrie, l'artisanat et le commerce est un fait inéluctable, ce que personne ne nie. Il s'agit seulement de maintenir dans certaines

limites cette migration naturelle et nécessaire, afin de prévenir une pénurie de main-d'œuvre agricole.

Il est hors de doute qu'une amélioration des conditions de logement peut, entre autres choses, contribuer à prévenir un dépeuplement excessif des campagnes. Les principaux progrès à accomplir sont l'amélioration du logement des garçons de ferme et l'aménagement d'habitations pour les valets mariés.

Les valets de ferme célibataires sont encore très souvent logés dans des locaux meublés d'une manière primitive, non chauffables et si mal éclairés que les occupants n'y peuvent lire ou écrire pendant leurs loisirs. Si on ajoute à cela que, pour une raison ou une autre, le domestique n'a pas de relations avec la famille de son employeur et ne se tient dans la salle commune que pour y prendre les repas, son existence d'isolé est désespérante et nullement comparable à celle d'un ouvrier d'usine, qui dispose de temps libre en suffisance pour lui permettre de s'adonner à la vie sociale et de satisfaire son besoin de s'instruire.

Afin de rendre meilleures les conditions de logement des domestiques agricoles, la loi d'amélioration foncière du canton de Genève, du 22 mars 1930, prévoit des subventions à la charge des fonds publics. Les articles qui s'y rapportent sont rédigés comme suit :

Art. 75. En vue d'encourager les propriétaires agricoles à fournir à leur personnel des logements convenables et suffisants, le Conseil d'Etat peut allouer une subvention aux particuliers pour l'aménagement de chambres d'employés.

Sont également considérées comme chambres d'employés, celles qui sont aménagées pour leurs propres besoins par les petits propriétaires exploitant eux-mêmes leurs fonds sans recours à des aides salariés.

Art. 76. Cette allocation est subordonnée aux conditions suivantes :

- a. Les locaux doivent répondre aux conditions de la loi sur les constructions du 9 mars 1929;
- b. Ils doivent comporter des installations de chauffage;
- c. Leur aménagement doit être tel que les soins de propreté des occupants soient faciles;
- d. Ils doivent dans la règle être éclairés à l'électricité;
- e. Ils doivent être pourvus d'un ameublement convenable.

L'article 77 fixe à un maximum de 20 pour cent le montant de la subvention.

Le choix de la profession de valet de ferme est rendu encore moins attrayant par les obstacles qui s'opposent au mariage. En effet, d'une part le valet est obligé pour des raisons professionnelles d'habiter dans la ferme; d'autre part, il n'y dispose généralement que d'une mauvaise chambre, et non d'un logement suffisant pour une famille. Comme enfin le paysan ne dispose le plus souvent pas des ressources nécessaires pour aménager un logement de domestique dans sa propre maison, ou dans une grange, ou pour faire bâtir une maison d'habitation particulière à l'usage de ses domestiques, l'allocation de subsides à la charge des fonds publics s'impose.

Aussi le canton de *Vaud* a-t-il inséré, dans sa loi du 13 mai 1931, complétant la loi d'amélioration foncière du 21 mai 1907, un article qui contient les dispositions suivantes :

Art. 1. La loi sur les améliorations foncières a pour but d'encourager les entreprises tendant à améliorer le sol ou en faciliter l'exploitation, notamment :

F. Maisons pour domestiques agricoles :

22. La construction, l'acquisition et éventuellement la transformation de bâtiments, destinés exclusivement au logement des domestiques engagés dans les exploitations agricoles et viticoles.

Dans la règle, le propriétaire ou fermier du logement subsidié doit mettre gratuitement à disposition du domestique qu'il occupe une surface de terrain fertile, suffisant pour lui fournir un complément de salaire efficace. Les détails d'application de ces dispositions seront fixés par arrêté ou règlement.

Le propriétaire d'une exploitation agricole petite ou moyenne, qui n'a pas besoin d'un grand nombre de domestiques, éprouve une répugnance compréhensible à recevoir une deuxième famille dans sa ferme ou même dans sa propre maison. S'il se décide, sans enthousiasme, à faire édifier un logement de domestiques, il est donc d'autant plus juste d'atténuer par une subvention à la charge des fonds publics le sacrifice financier que cette décision lui impose.

L'arrêté du Conseil fédéral du 29 juillet 1942 réglant la création de possibilités de travail pendant la crise consécutive à la guerre garantit aussi l'octroi de subventions, pouvant s'élever jusqu'à 40 pour cent des frais, pour la construction de logements de domestiques agricoles. La subvention fédérale étant subordonnée à la condition que le canton prenne à sa charge une subvention équivalente, le montant total de la subvention peut atteindre le taux élevé de 80 pour cent. Eu égard aux nombreux autres obstacles qui se présentent, il n'y a néanmoins pas lieu de s'attendre qu'on bâtit trop de logements pour les valets de ferme.

Dans le même ordre de choses, signalons un fait plus important que cette mesure de crise à caractère temporaire : c'est que la Confédération s'est décidée à subventionner l'amélioration de la colonisation agricole en prélevant les fonds nécessaires sur le crédit ordinaire des améliorations foncières. La meilleure façon de renseigner sur ce sujet est de reproduire le chapitre IV de la circulaire du Conseil fédéral aux gouvernements cantonaux, du 29 janvier 1943, « concernant les subventions fédérales qui seront prélevées en faveur de la colonisation agricole sur les crédits ordinaires affectés aux améliorations foncières ».

Le texte de ce chapitre est le suivant :

Sous réserve de l'ouverture des crédits nécessaires par les chambres fédérales, nous sommes disposés à subventionner désormais, au moyen du crédit affecté aux améliorations foncières, les travaux mentionnés ci-après :

Construction de bâtiments ruraux destinés à la colonisation, y compris l'aménée de la force, de la lumière et de l'eau, en tant que ces bâtiments sont édifiés en

connexion avec des améliorations foncières ou la colonisation de terres situées dans des régions écartées:

- a. *Bâtiments agricoles proprement dits, desservant un domaine* de 5 hectares au minimum. Les subventions fédérales seront fixées entre 15 et 25 pour cent des dépenses, suivant des considérations d'ordre économique et la situation financière des requérants.
- b. Domaines de colonisation pour petits agriculteurs et ouvriers agricoles. Subventions fédérales de 20 à 30 pour cent.
- c. Fenils et remises pour outils aratoires, nécessaires pour la mise en culture et l'exploitation de terrains améliorés situés dans des régions écartées et pour loger les récoltes. Subventions de 15 à 20 pour cent.
- d. Logements pour le personnel agricole, installés dans le bâtiment de ferme ou les communs; colonies indépendantes: 30 à 40 pour cent.

En règle générale, l'allocation des subventions fédérales sera subordonnée à l'octroi de subsides cantonaux au moins équivalents.

Il sera prévu en outre que les subsides fédéraux devront être remboursés si, dans le délai de 20 ans à dater de leur versement, les bâtiments sont aliénés à des fins lucratives ou affectés à un autre usage.

C. L'ACTIVITÉ DE LA CONFÉDÉRATION EN MATIÈRE DE CONSTRUCTION DE LOGEMENTS

Là où les ressources individuelles ne suffisent pas, il appartient à la communauté de pourvoir à ce que chaque famille puisse vivre dans un logement offrant ce que notre époque considère comme un minimum de salubrité et de confort.

Cette tâche incombe en première ligne à la *commune*. Ses organes connaissent les familles et les circonstances locales. Ils sont donc les mieux placés pour que cette tâche soit accomplie comme il convient. Ainsi qu'on l'a déjà exposé, les communes ne peuvent remplir leur mission que si la législation *cantonale* ne leur suscite point d'obstacles, mais favorise l'adoption de sages mesures en matière de logements et de colonisation intérieure.

Le dépôt d'une initiative pour la protection de la famille oblige les autorités fédérales à se demander si la Confédération doit s'occuper de manière permanente du problème des logements et se charger intégralement ou partiellement de sa solution.

Comme de bonnes conditions d'habitation sont indispensables si l'on veut assurer l'existence d'une postérité suffisante et saine, *la Confédération tout entière est intéressée à la solution du problème du logement*. Ce n'est que s'il est tout à fait certain que les cantons sont à même de résoudre le problème, que la Confédération peut y renoncer. Or cette certitude n'existe pas. Dans la plupart des cantons, l'Etat et les communes, sauf en temps de guerre, ne se sont pas occupés du problème des logements. Cela est dû au fait que les défauts de l'état de choses actuel ne se sont pas encore imposés à l'attention générale, que, suivant la tradition libérale, on a laissé « le libre jeu des énergies » suivre son cours et qu'on a combattu seulement

les effets, sans s'attaquer aux causes du mal. La plupart des cantons et des communes répugnaient d'ailleurs à cette nouvelle tâche, à cause des dépenses qui en seraient résultées. Il est donc indispensable que la Confédération se déclare intéressée à la question des logements et donne l'impulsion nécessaire en vue de sa solution. Tous les Etats civilisés reconnaissent aujourd'hui l'importance nationale de ce problème et ont commencé à s'en occuper activement, en particulier l'Angleterre, la Suède, le Danemark, la Belgique et la Hollande; des confédérations d'Etats aussi (telle l'Allemagne avant l'ère du III^e Reich) se sont vus contraints de s'en charger.

Si l'on recommande l'intervention active de la Confédération, il ne s'en suit pas que la solution doive avoir un caractère centralisateur et bureaucratique. La diversité des conditions dans les différents cantons s'y oppose déjà. Les mesures doivent être prises en première ligne par les communes et en deuxième ligne par les cantons. La Confédération doit se borner en général à stimuler, encourager et appuyer financièrement. On ne pourra pas se passer de subventions; c'est d'ailleurs sous cette forme que se présentent normalement les dépenses faites pour l'avancement de la civilisation par un Etat fédératif qui tient à empiéter le moins possible sur la souveraineté des Etats fédérés. La décentralisation, dans la solution du problème des logements et de la colonisation intérieure, doit se manifester par un maximum d'indépendance laissé aux communes et aux cantons et par une activité des organes fédéraux limitée au contrôle indispensable.

La Confédération a déjà dû s'occuper du problème des logements. Pendant la première comme pendant la deuxième guerre mondiale, le danger social qui résulte d'une grande pénurie de logements l'a contrainte d'instituer la protection des locataires et d'encourager la construction de logements. La nécessité absolue de ces mesures a été démontrée par le fait que les procédés normaux dont on a usé jusqu'ici pour satisfaire les besoins de logement des classes les plus pauvres ont cessé d'être applicables dès que des circonstances extraordinaires sont survenues.

Jusqu'à présent, la Confédération n'a pris, en matière de logement, que des mesures d'ordre temporaire ou combinées avec certaines mesures principales, telles que les améliorations foncières et le maintien du contingent nécessaire d'ouvriers agricoles.

La loi fédérale du 13 juin 1928 sur la lutte contre la *tuberculose* dispose en son article 11:

Pour combattre la tuberculose, les cantons doivent édicter des prescriptions sur l'hygiène des habitations.

Ils peuvent notamment interdire d'habiter et d'utiliser des locaux susceptibles de favoriser la propagation de la tuberculose.

La subvention fédérale est de 20 à 25 pour cent des dépenses qui résultent pour les cantons et les communes de l'exécution de ces prescriptions.

Pour rendre la protection de la famille aussi effective que possible, la Confédération ne devrait pas borner son activité à la lutte contre la tuberculose. Son action — cela ressort de ce que nous avons dit — devrait s'exercer aussi et surtout sous les formes suivantes :

- 1^o Encouragement de la construction de logements d'intérêt public, destinés aux classes les moins aisées de la population ;
- 2^o Encouragement de la construction de bâtiments bas et de colonies d'habitations ;
- 3^o Versement d'allocation pour loyer aux familles comptant trois enfants ou plus.

D. CRÉATION DE LA BASE CONSTITUTIONNELLE

Si la Confédération doit inclure dans son domaine d'activité des mesures relatives aux logements, il faut qu'une disposition de la constitution l'y autorise formellement. Or cette disposition a fait défaut jusqu'à présent, l'article 2 de la constitution, qui circonscrit en termes généraux le but de la Confédération, ne pouvant être considéré comme attributif de compétence.

L'initiative pour la protection de la famille prévoit donc, au 3^e alinéa de l'article 33*bis* qu'elle propose d'insérer dans la constitution, la disposition suivante :

Dans le domaine de la construction de logements et de la colonisation intérieure, la Confédération peut encourager des initiatives conformes aux intérêts de la famille et appuyer des mesures propres à les sauvegarder.

Cette disposition est rédigée, cela est heureux, en termes généraux. Il serait en effet difficile d'énumérer et de délimiter les pouvoirs qu'on veut attribuer à la Confédération dans ce domaine, alors qu'on en est seulement au stade de la délibération sur cet article constitutionnel. La formule générale qui a été adoptée laisse, sans doute, au législateur une liberté d'action d'autant plus grande que toute mesure raisonnable dans le domaine de la politique des logements intéresse la famille. Il y a tout lieu de croire que le législateur saura trouver la bonne voie. D'ailleurs, le referendum pourra être demandé contre toute loi d'exécution. Cette disposition, dans les termes proposés, donnera aussi aux mesures prises actuellement pour le logement de la classe agricole la base constitutionnelle qui leur fait défaut, et fait d'ailleurs défaut à toute la législation sur l'agriculture.

Les considérations qui précèdent amènent à cette conclusion :

La disposition du projet d'article 33 bis, 3^e alinéa, de la constitution, concernant les mesures à prendre en faveur de la famille dans le domaine du logement et de la colonisation intérieure, est judicieuse. Il conviendrait donc de l'insérer aussi dans le contre-projet qui pourrait être adopté par l'Assemblée fédérale.

RAPPORT du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur la demande d'initiative pour la famille. (Du 10 octobre 1944.)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1944
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	22
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	4596
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	26.10.1944
Date	
Data	
Seite	825-1092
Page	
Pagina	
Ref. No	10 090 078

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.