

La représentation politique des familles

Eric Millard

*Université de Perpignan
Institut Universitaire de France*

Communication au colloque *Pouvoirs de famille, Familles de pouvoir*,
Toulouse, octobre 2000

Parler des pouvoirs des familles, au-delà d'une analyse factuelle qui rend compte de familles données, ou d'événements donnés, c'est aussi s'interroger sur la relation structurelle qui peut exister entre les familles prises génériquement et le pouvoir. Pour le juriste, cette relation se comprend comme la participation des familles au pouvoir politique organisé, déclinaison de l'idée selon laquelle les familles pourraient, aux côtés ou à la place des citoyens, être accueillies *en tant que telles* dans la représentation nationale. Il s'agit alors de prendre au mot la phrase si souvent répétée sur la famille, base de la société, pour revenir sur une pensée qui fait également de cette base celle de l'organisation politique. La logique constitutionnelle de l'Etat démocratique et libéral conduit à exclure une représentation politique des familles réelles parce que l'Etat démocratique, fondé sur la défense des valeurs protectrices de l'individu, peut difficilement être constitué comme étant, au moins partiellement, une fédération de familles.

Le thème, transcendant parfois les clivages idéologiques ou moraux, a fait l'objet d'une large production théorique, et d'une revendication corporatiste, peu reçue en droit positif.

Un thème de représentation : la famille

L'idée d'une position privilégiée dans l'Etat pour les intérêts de la famille n'est pas un thème isolé dans l'histoire des idées politiques¹. On voit le développement au sein du corporatisme d'un mouvement familialiste, qui se regroupe autour de la volonté de faire prendre en considération la question familiale comme question politique centrale. L'importance politique de la famille devient un thème discuté pour la définition de la politique de l'Etat. Par ailleurs se dégage l'idée que l'institution réelle doit participer au pouvoir : « la famille doit reprendre sa place dans l'ordre politique » (La Tour du Pin). S'appuyant sur « la vocation universelle des familles »², le familialisme a réclamé pour celles-ci un pouvoir décisionnel global, par le vote ou par l'institutionnalisation. Subsidièrement, ce mouvement voulait aussi que l'Etat tienne compte de sa propre existence comme modalité légitime d'expression des familles organisées.³ Culture d'opposition religieuse aux bases individualistes de l'Etat libéral, accusé d'affaiblir la famille et les mœurs, le corporatisme familial fait de la famille la « vraie cellule sociale »⁴, qui possède « des droits imprescriptibles antérieurs et supérieurs à toute loi positive »⁵.

Valorisée dans le courant contre-révolutionnaire qui prône le retour aux valeurs d'Ancien Régime, la famille apparaît idéalisée et ne nécessite pas une prise en compte particulière puisqu'elle est *la* réalité sociale. Le rétablissement de la monarchie doit alors suffire à sa protection. Ainsi s'élabore un « paradigme familialiste de l'autorité »⁶, qui fait de la famille le

¹ Cf. Parrot (J.P.), *La représentation des intérêts dans le mouvement des idées politiques*, PUF, 1974.

² Chauvière (Michel), « Familialisme et régulation sociale », *Annales de Vaucresson*, n° 27, 1987, p. 207 et s.

³ Sur le familialisme V. Talmy, *Histoire du mouvement familial en France*, Thèse Lettres, Lille, 1962, et Millard (Eric), *Famille et droit public*, LGDJ, 1995.

⁴ *Déclaration des droits de la famille*, Lille, 1920, art. 7 (texte sans valeur juridique proclamé par les familialistes).

⁵ *Ibid.*

⁶ Renard (D.), *La famille comme catégorie de l'action socio-politique*, Rapport pour la MIRE, 1988, p. 19.

modèle de l'autorité politique et domestique. Mais la formulation politique de la famille est limitée par l'idéalisme de la contre-révolution.

Le catholicisme social, à partir de la seconde moitié du XIX^{ème} siècle, reformule le thème. Le corporatisme chrétien vise à restructurer la société autour de corps sociaux (par l'association, la hiérarchie, la famille et la propriété) et à assurer une représentation juridique de ces corps dans l'Etat. La famille est appréhendée politiquement dans une vision corporatiste, même si c'est parfois de manière indirecte et secondaire : considérant, par exemple, les chefs de famille comme des acteurs économiques, La Tour du Pin en déduisait qu'une instance corporative « ne perdrait pas sa base familiale si [la famille] était conservée dans la composition des groupes constitutifs : propriétaires, commerçants, ouvriers établis sont des chefs de famille et il ne faudrait les inscrire sur les contrôle de la profession qu'autant qu'ils seraient tels »⁷. Pour l'idéologie familialiste, une action spécifique de l'Etat en faveur de la famille, sur le mode de la subsidiarité, est surtout nécessaire, qui exige une reconnaissance officielle de l'institution politique de la famille. Les familialistes s'organisent pour la provoquer, particulièrement après la première guerre mondiale : déclaration des droits de la famille, action auprès des pouvoirs publics grâce à des parlementaires amis⁸, etc. Influencés par l'idéalisme institutionnel juridique, et par le personnalisme philosophique⁹, ils recherchent ainsi « une participation active et organique à la vie de la cité, [...] la constitution d'un corps familial, une représentation distincte de celle du corps politique et du corps professionnel, [...] qui incombe aux délégués régulièrement mandatés des organisations familiales »¹⁰. Malgré tout, le

⁷ La Tour du Pin (P.), *Vers un ordre social chrétien*, Beauchesne, 1929, p. 272.

⁸ Parmi les plus célèbres : l'abbé Lemire, Pernot (qui sera le premier ministre de la Famille en 1940), Landry, Isaac, Breton (qui furent ministres), etc.

⁹ Cf. Mounier (Emmanuel), « Déclaration des droits des personnes et des communautés », *Oeuvres*, Seuil, 1961-1963, t. IV p. 96 et s. Mais l'auteur sera assez critique vis-à-vis des implications corporatistes.

¹⁰ Archambault (P.), *Eléments d'une doctrine familiale*, UNAF, 16/6/1946, p. 9.

familialisme reste socialement et politiquement marqué¹¹, ce qui contribue à le rendre suspect aux yeux d'un personnel politique par ailleurs assez indifférent aux questions familiales. Incapable de surmonter des divisions internes, séparé de la mouvance nataliste plus pragmatique¹², le familialisme, avant-guerre, est minoritaire et inapte à obtenir seul ce qu'il recherche, qui ne pourrait à ce moment être rien d'autre qu'une remise en cause de l'Etat démocratique et libéral. Ces caractéristiques freinent considérablement la diffusion de l'idée corporatiste familiale.

Celle-ci ne va pas pour autant disparaître. Le familialisme va, en effet, se diluer dans d'autres mouvements qui seront en mesure de lui assurer une audience. Le besoin d'une politique familiale est affirmé avec une certaine efficacité par les natalistes. Le corporatisme se généralise dans le débat politique et juridique, contre une III^e République désavouée, même si le rapport de force qui s'institue entre l'économique et le familial contribue à l'étouffement de ce dernier. La démocratie chrétienne, avec le Parti démocrate populaire (PDP¹³) avant-guerre, puis le Mouvement républicain populaire (MRP), donne enfin au catholicisme social une légitimité démocratique ; elle retient certains des thèmes familialistes.

Vichy va bien sûr se montrer favorable au familialisme. De nombreux familiaux participent à la mise en place d'un arsenal législatif visant à réaliser les exigences politiques corporatives, et notamment la loi Gounot de 1942 sur la représentation familiale¹⁴. Mais c'est dans le même temps la Résistance qui va constituer, sinon pour le familialisme en tant que courant, du moins pour les idées favorables à la famille, un creuset exceptionnel. Grande absente de l'avant-guerre, la famille, alors même qu'elle était le symbole vichyste par excellence et un thème quasi

¹¹ Messu (Michel), *Les politiques familiales, du natalisme à la solidarité*, Editions Ouvrières, 1992.

¹² Cf. Thébaud (F.), « Le mouvement nataliste dans la France de l'entre-deux-guerres », *Revue d'histoire contemporaine*, 1985, p. 276 et s.

¹³ Raymond-Laurent et Prélot (Marcel), *Manuel politique, le programme du PDP*, Spes, 1928 ; Prélot (Marcel), « Les démocrates-populaires français », *Mélanges Sturzo*, 1953, t. 3, p. 203 et s.

exclusivement catholique au début de la guerre, devient omniprésente dans les écrits résistants de tous bords, même si, pour l'essentiel, cette présence ne se traduit pas directement par une référence à une corporation familiale.

De Gaulle fera pourtant en partie sienne cette idée et l'exprimera dans le discours de Bayeux. Evoquant la deuxième chambre, il estime en effet qu' «il sera normal d'y introduire, [...], des représentants des organisations économiques, familiales, intellectuelles, pour que se fasse entendre au-dedans même de l'Etat, la voix des grandes activités du pays » 15.

Mais le plus important dans cet essaimage familialiste est sans doute sa prise en compte par l'autre bord de l'échiquier politique et, notamment, dans les années 60, par la « deuxième gauche » : chez Mendès France par exemple, qui se déclare favorable à une représentation familiale dans la *République moderne* 16. Cela achève la « dépolitisation » du thème, qui n'est plus systématiquement assimilé à la droite catholique, et annonce, en apparence tout au moins, une approche plus technocratique et moins politique de la représentation des familles 17.

Que reste-t-il du familialisme politique ? La dépolitisation semble toucher aussi bien le thème familialiste que les familiaux eux-mêmes. Au sortir de la guerre, ceux-ci ont obtenu, avec l'UNAF (Union nationale des associations familiales), une représentation familiale, officiellement reconnue et organisée selon des modalités dont on peut dire qu'elles intègrent cette représentation à l'Etat et que, ne laissant pas de place aux familles directement, mais seulement aux associations qui les représentent, elles font apparaître la famille comme un simple objet représenté. Les familiaux passent alors dans ce nouveau contexte juridique d'une éthique de

¹⁴ Cf. Millard (Eric), *Famille et droit public*, op. cit.

¹⁵ « Discours du 16 juin 1946 », *Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958*, Doc. fr., 1987.

¹⁶ *La République moderne*, Gallimard, 1966, p. 119 et s.

la conviction à une éthique de la responsabilité : ils cherchent ainsi à affirmer la légitimité de la représentation¹⁸ et à produire une orientation politique marquée par la seule technicité, qui n'est pourtant pas exempte de débats. Il n'est pas neutre que la forme de diffusion du discours légitimant se pare du formalisme républicain. C'est ainsi qu'est proclamée en 1989 une « Déclaration des droits de la famille »¹⁹, qui renvoie tout autant à celle qui, deux siècles auparavant, l'a précédée dans l'ordre politique qu'à celle qui, en 1920, fondait l'unité du mouvement familial. Surtout, la production théorique des familiaux quitte le terrain de la représentation politique pour investir celui des politiques familiales. Les familiaux eux-mêmes parlent finalement de moins en moins de la famille comme sujet politique ou juridique, et de plus en plus de la famille comme objet. A cet égard, ils s'acquittent assurément désormais des fonctions pour lesquelles l'Etat a reconnu le corporatisme familial, ce qui ne peut que renforcer la position de cette représentation. On peut néanmoins se demander si cette technicité actuelle du discours familial ne révèle pas, en fait, un tabou pour la majorité du mouvement familial sur la question de la représentation politique, un refus *a priori* d'en discuter, d'autant qu'elle n'a pas reçu pleinement de consécration positive.

UNE CONSECRATION TRES LIMITEE EN DROIT POSITIF

*L'élection et la famille*²⁰. Dans la logique d'une société structurée autour de la famille, celle-ci est fondée à se prononcer elle-même sur les

¹⁷ Cf. Lenoir (R.), « L'effondrement des bases sociales du familialisme », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 57/58, 1985, p. 69 et s.

¹⁸ Lenoir (R.), « Groupes de pression et groupes consensuels », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 64, 1986, p. 31 et s. ; « Transformations du familialisme et reconversions morales », *Id.*, 59, 1985, p. 3 et s.

¹⁹ AG de l'UNAF des 10 & 11 juin 1989

²⁰ Breillat (D.) & Astié (P.), « La famille et le droit électoral », Faculté de droit et des sciences sociales de Poitiers, *Le droit non civil de la famille*, PUF, 1983.

problèmes la concernant. Cela semble être la conséquence évidente du corporatisme familial.

Hors la démocratie, rien en théorie ne s'oppose à ce que le droit de suffrage, si on le retient, soit accordé seulement à des catégories ou éléments déterminés de la Nation. En revanche, pour un régime autoritaire qui prône une société fondée sur la défense et les vertus des valeurs familiales, l'institution du vote familial répond à une fonction idéologique, qui vise bien plus à affermir la conscience populaire des valeurs familialistes avancées par le régime qu'à répondre à un besoin de désignation de représentants familiaux. En ce sens, le suffrage familial est un élément d'un certain arsenal autoritaire.

Toutefois, si l'apparement à la droite autoritaire est marquée, le familialisme ne peut, postulant une société structurée sur des corps intermédiaires, s'accorder politiquement qu'avec un type d'autoritarisme : monarchie traditionnelle ou dictature conservatrice. Le précédent supposé de la monarchie pré-révolutionnaire rejoint ici l'institution familialiste dans les fondations de l'autoritarisme post-révolutionnaire. Certes, la contre-révolution ne recherche pas la réalité événementielle, mais bien plutôt une idéalisation *a posteriori* susceptible d'assurer la communion populaire. Pourtant, la technique électorale de l'Ancien régime n'oubliait pas *totale*ment la famille dans la désignation des représentants des états généraux ²¹. Du XIV^e au XVII^e siècle, notamment, on avait affaire à un suffrage *presque* familial, pour le Tiers, en campagne, et pour les élections du premier degré ²², dans la mesure où tous les chefs de famille votent, quel que soit leur sexe ²³. Et lorsque en 1789 il a été nécessaire de reformuler les modalités électorales, les bureaux de l'Assemblée des notables, chargés par

²¹ Cf. Cadart (J.), *Le régime électoral des Etats Généraux de 1789 et ses origines (1302-1614)*, Sirey, 1952, assez implicite sur la question familiale ; Krynen (J.), *La représentation politique dans l'ancienne France*, in Droits n° 6.

²² Le processus électoral comportait 3 degrés.

²³ A nuancer par d'autres éléments, cf. Millard (E.), *Famille et droit public*, *op. cit.*

Necker de préparer la convocation des états généraux, ont hésité entre un suffrage universel masculin et un suffrage familial ²⁴. Mais le règlement électoral du 24 janvier 1789 n'a pas retenu l'aspect familial.

Ni le Bonapartisme, ni les monarchies postérieures n'ont eu ensuite recours à ce suffrage ²⁵.

Reste l'expérience de Vichy. La famille y acquiert, avec le soutien des familialistes proches du pouvoir, une place institutionnelle centrale (qui dépasse largement la simple question électorale). Pour ce qui est de l'élection, l'*Etat français* va trouver en partie son inspiration juridique dans les dictatures autoritaires de la péninsule ibérique ²⁶. Le Portugal de Salazar tout comme l'Espagne franquiste avaient instauré un suffrage familial véritable. La fonction de chef de famille, généralement masculine mais pouvant parfois être accordée aux femmes, permet à titre exclusif la participation à l'élection des conseils municipaux et du Président de la République dans la Constitution portugaise de 1933. Le Conseil national franquiste accorde également aux chefs de famille le soin de désigner leurs représentants spécifiques en son sein.

Le projet constitutionnel de Pétain, rédigé en application de la loi de pleins pouvoirs du 10 juillet 1940 qui prévoyait que devaient être respectés les droits de la famille, est très clair sur le suffrage familial. Son article 7 indique : «Sauf dans les élections de caractère professionnel, un suffrage supplémentaire est attribué aux chefs de familles nombreuses à raison de leurs responsabilités et de leurs charges» ²⁷. L'article 21 complète le dispositif s'agissant des élections non parlementaires, en renvoyant à la loi le soin de fixer les modalités techniques d'un vote plural sur la base

²⁴ On note d'ailleurs une opposition intéressante entre les propositions du bureau présidé par le futur Louis XVIII (suffrage universel masculin) et celles de celui présidé par le futur Charles X (suffrage familial exclusif)

²⁵ Charte de 1814 ; L. du 29 juin 1820 (la loi du double vote) ; Charte de 1830.

²⁶ On trouve aussi un vote familial en Belgique de 1893 à 1919. Mais ce n'est qu'un aspect du système général de vote plural, sur lequel l'influence catholique est néanmoins évidente.

²⁷ Reproduit dans Ferry (F.), *Le problème constitutionnel et l'opinion publique en France de 1940 à 1946*, Thèse Paris, droit, 1947.

suiivante : « Le père, ou éventuellement la mère chef de famille de trois enfants ou plus, a droit à un double suffrage ». Cela est certes resté théorique, par manque d'application. Il reste que dans la catégorie des doctrines autoritaires, le régime de Vichy est ainsi le seul, pour ce qui concerne la France, à avoir très directement pris parti pour un suffrage familial général.

Parce que la question du vote est centrale en démocratie, les débats sur la conciliation du vote démocratique et de la famille ont été plus vifs. La démocratie pose comme préalable la souveraineté du peuple. Elle débouche donc, dans son principe, soit sur l'expression directe, soit sur la désignation par le peuple d'un personnel politique investi de pouvoirs réels. C'est dans cette perspective que doit être située la question familiale.

On peut favoriser la famille en accordant le suffrage directement au groupe²⁸, ou, plus simplement, aux seuls chefs de famille à l'exclusion de tout autre titulaire. On fera ainsi de la famille le titulaire d'un droit qui va s'exercer par un de ses membres considéré comme son organe. On parle alors de suffrage familial. On peut ensuite grâce à la technique du vote plural favoriser la famille en accordant un ou plusieurs suffrage(s) supplémentaire(s) à ceux qui ont charge de famille. On peut enfin accorder à chaque membre de la famille un suffrage, dont l'expression, par le vote, est confiée aux seuls membres de la famille ayant la qualité d'électeurs. On parle alors de vote familial, encore que dans la première hypothèse, l'analyse en termes de suffrage familial soit également envisageable, pour autant que les suffrages supplémentaires ne soient pas strictement liés à la composition de groupe²⁹.

²⁸ Ce qui supposerait la famille comme personne morale dotée d'organes pour voter en son nom. Cf. Millard (Eric), "Débats autour de la personnalisation juridique de la famille", Chauvière (M.), *Les implicites de la politique familiale*, Dunod, 2000, p. 11 et s.

²⁹ Par exemple, si on accorde un suffrage non par individu composant la famille, mais par groupe de 2 individus ou plus.

Bien que plus attentive au fait familial que les autres, la Constitution du 4 novembre 1848 retient que le «suffrage est direct et universel»³⁰. S'il n'a jamais été question en 1958 ou depuis cette date de revenir sur le suffrage universel ou d'instaurer un vote familial — à la notable exception de l'extrême droite qui en fait un de ses thèmes porteurs —, on peut douter qu'une telle modification soit envisageable dans le cadre de la loi fondamentale actuelle.

Il reste donc trois périodes où la question a été, en revanche, évoquée. Si la famille n'entre logiquement pas dans la problématique électorale de la Révolution, la III^e République a été propice à des discussions acharnées, et la Libération à des compromis révélateurs.

L'émergence du corporatisme familial sous la III^e République suffit à faire du vote ou suffrage familial une interrogation parlementaire et intellectuelle. Repris dans une optique nataliste voire prétendument féministe, présenté comme vecteur de *suffrage universel intégral*³¹, le thème est apparemment consensuel³². Mais chacun suit en réalité sa propre logique : féministes et juristes notamment, même favorables à la famille, admettent difficilement ce vote plural et sont tentés de rechercher directement le vote féminin³³. Le familialisme échoue encore, malgré de nombreuses tentatives³⁴.

Par le suffrage familial, il s'agit donc de favoriser la famille en permettant au groupe de voter. Ce suffrage reconnaît ainsi la famille en tant

³⁰ Art. 24.

³¹ Titre d'un ouvrage de Toulemon, *Suffrage familial ou suffrage universel intégral, le vote des femmes*, Sirey, 1933.

³² Une dizaine de thèses sont soutenues sur le sujet, dont celle de Duthoit, futur président des Semaines sociales et rédacteur de la première *Déclaration des droits de la Famille*. ; des hommes politiques en vue (Tardieu, Raynaud, etc.) et des juristes (Renard, « Le suffrage universel et la famille », *Le maintien et la défense de la famille par le droit*, Sirey, 1930 ; et même Duguit parce qu'il veut un suffrage universel véritable : *Traité de droit constitutionnel*, de Bocard, 1927, t. 2, p. 589) s'y intéressent.

³³ Hauriou dans son *Précis de droit constitutionnel*, Sirey, 1929, p. 560 et J. Barthélemy & Duez dans leur *Traité de droit constitutionnel*, Economica, 1985, p. 336 ; ainsi que dans le *Suffrage des femmes* (1919) du seul Barthélemy.

que groupe politique. L'abbé Lemire fut à la Chambre des députés son plus ardent défenseur³⁵. C'est la théorie de l'électorat fonction qui est invoquée. La Nation détermine ceux qui sont dignes de voter³⁶. Comme pour le vote censitaire, ou surtout pour le vote des seuls citoyens masculins, la Nation pourrait déterminer que sont dignes de voter, seuls ou aux côtés d'autres catégories de citoyens, les familles ou leurs chefs. Ce choix, la période l'a connu, quoique de manière marginale : la section française du Grand Conseil de la Tunisie a été élue, à compter de 1922 selon des modalités où le père de famille de plus de quatre enfants disposait d'un double suffrage³⁷. Mais les familiaux et les natalistes n'ont pas tenté de le généraliser³⁸, peut-être parce que le vote familial, moins pur au regard des principes familialistes, favorise pourtant davantage les chefs de familles nombreuses³⁹.

Roulleaux-Dugage a proposé autour du vote familial ce qui se voulait une synthèse entre familialisme et démocratie⁴⁰. Tous les nationaux sans condition d'âge ou de sexe se verraient confier un suffrage. Chaque célibataire voterait, quel que soit son sexe. En cas de mariage, le chef de famille (le mari ou sa veuve) voterait pour tous les membres de la famille, c'est-à-dire les enfants mineurs et l'épouse s'il y a lieu. Cette proposition ne heurtait pas la pratique démocratique de l'époque, et elle pouvait même prétendre constituer un progrès sur le simple suffrage masculin en vigueur ;

³⁴ La première proposition date de 1871 (Jouvenel et Douhet, Assemblée nationale). Entre 1911 et 1933, J. Barthélemy (*Traité, op. cit.*) dénombre ainsi 8 actions institutionnelles sur la question. Il y aura des tentatives postérieures.

³⁵ D'abord Lemire propose, dans le cadre du vote plural, d'attribuer une voix de plus à l'homme marié, et un troisième suffrage pour trois enfants mineurs (7 juillet 1911, JO Doc. ch. 1911 p. 2200 et s.), comptant «une voix pour l'individu, une pour la famille, une pour la race». Puis il ne revendique la troisième voix qu'à compter du quatrième enfant (19 décembre 1924, JO Doc. ch. 1924 p. 2068).

³⁶ L'homme marié l'est plus que le célibataire, et le père de famille nombreuse plus que l'homme marié pour l'auteur de ces propositions.

³⁷ Arr. du 13 juillet 1922 du Résident général de France en Tunisie.

³⁸ Le PDP, familialiste et féministe, s'orientait vers la reconnaissance du suffrage féminin, et l'octroi au père de famille du vote pour ses enfants (PP du 20 juillet 1923, JO Doc. ch. p. 1049).

³⁹ Soit une famille légitime composée des deux parents et de trois enfants mineurs. Avec le suffrage familial proposé par Lemire, le père dispose d'abord de 3 voix puis de deux. Avec le vote familial, il dispose de 4 voix et sa femme d'une.

concernant la femme mariée, elle alignait en quelque sorte le droit politique sur le droit civil de l'autorité maritale. Le suffrage y est un droit dont jouit tout individu, le vote reste capacitaire (âge, situation matrimoniale) et la représentation concilie suffrage et vote ⁴¹. Repoussé d'abord en commission, ce projet fut repris en 1919 ⁴², puis par amendement à la proposition Godard sur le vote des femmes en 1923, qui accordait à toute femme le droit de vote. Le gouvernement Poincaré s'étant rallié à l'amendement ⁴³, celui-ci fut adopté par la Chambre des députés le 9 décembre 1923, par 440 voix contre 135. Mais le gouvernement modifia sa position et se déclara hostile au vote des femmes. La session s'acheva sans qu'un compromis fut trouvé.

A la Libération, le MRP, ouvertement familialiste, portait les idées du corporatisme familial à la Constituante. Mais il le faisait dans un contexte défavorable. Le vote des femmes est instauré dès 1944 ; des acquis sont à défendre, aussi bien pour la représentation des familles ⁴⁴ que pour la politique familiale ou l'attribution du ministère en charge de celle-ci (que les démocrates-chrétiens revendiquaient), qui commandent des concessions par rapport à l'idéologie familialiste. Surtout, la question familiale se focalise ailleurs : éducation, droits familiaux dans le Préambule, bicamérisme corporatiste et familial, statut des caisses d'allocations familiales. Si une proposition de loi visant à l'adoption du vote familial est bien déposée ⁴⁵, elle est évacuée sans grande opposition par l'Assemblée constituante. Le corporatisme familial, qui n'a jamais été aussi fortement soutenu par le

⁴⁰ 30 octobre 1916, JO Doc. ch. p. 1593.

⁴¹ Des points cependant demeuraient dans l'ombre, notamment la situation des orphelins, pour lesquels on voyait mal l'Etat ou un de ses agents assurer la représentation pour l'expression du suffrage.

⁴² 3 avril 1919, JO Doc. ch. p. 1704. Adoptée sous une forme édulcorée et quasi familialiste (disparition du vote féminin, octroi au père d'une voix supplémentaire par enfant à charge) par la commission parlementaire le 15 décembre 1921.

⁴³ JO Débats ch., 1923, p. 4026.

⁴⁴ Ord. du 3 mars 1945.

⁴⁵ Rappelée par Dalligny (S.), *Essai sur les principes d'un droit civil socialiste*, LGDJ, 1976, p. 191.

personnel politique, se concentre désormais sur la représentation institutionnelle.

La famille dans les institutions publiques. C'est la tentative d'instaurer des chambres, totalement ou en partie familiales, mais titulaires du pouvoir législatif, ou au moins associées à ce pouvoir, qui occupe ici le débat public : non pas introduire la famille dans le corps de ceux qui sont titulaires du pouvoir de désigner les gouvernants, mais faire des représentants de la famille une catégorie de ces gouvernants eux-mêmes⁴⁶ ; organiser au sein des institutions une représentation spécifique, en prévoyant une chambre uniquement familiale, ou plus communément en réservant à la famille des sièges dans une institution qui elle-même pourra être corporative (chambre d'intérêts) ou non (parlement ordinaire).

Le petit nombre de chambres proprement familiales dans l'histoire institutionnelle contraste avec la profusion de sièges réservés à la famille dans les diverses propositions de représentation, notamment durant la Résistance⁴⁷. Ce fait témoigne à la fois de l'audience qu'a pu acquérir la question familiale et de la perte de son identité dans un corporatisme généralisé.

Tout le système mis en place par Vichy fait place à une représentation familiale : «Outre les représentants d'autres éléments sains – anciens combattants, officiers, paysans – les pères de famille nombreuse siègent de droit dans d'innombrables organismes»⁴⁸. Cette représentation est bridée par le caractère dictatorial du régime, et théorique du dispositif juridique. Mais elle a une portée hautement symbolique en affirmant les valeurs dont ce régime se réclame, et constitue une rupture avec le droit précédent. La présence des chefs de famille est d'abord imposée aux

⁴⁶ Ce qui n'exclut pas par ailleurs le suffrage familial.

⁴⁷ V. les exemples cités par Michel (H.), *Les courants de pensée de la Résistance*, PUF, 1962.

⁴⁸ Paxton (R.O.), *La France de Vichy, op. cit.*, p. 165.

conseils municipaux des villes de plus de 2000 habitants : les membres sont nommés sur une liste de présentation établie par le préfet ou le maire, qui doit être telle que le conseil comprenne obligatoirement un père de famille nombreuse ⁴⁹. Le *Conseil national* consacre également cette représentation familiale : sa composition doit permettre que « les familles nombreuses y soient toujours représentées » ⁵⁰. Plus flou, le projet constitutionnel de Pétain apparaît en retrait par sa généralité ⁵¹. Il prévoit d'instituer dans la composition du Sénat et des conseils municipaux la présence de « membres représentant les institutions professionnelles et corporatives » ⁵², sans plus de précisions. Ces projets ne reçurent pas d'application complète ou durable.

Du côté d'Alger, l'ordonnance du 17 septembre 1943 a créé une *Assemblée consultative* pour préparer les bases de la future République. Le projet élaboré prévoit un collège électoral pour l'élection du Chef de l'Etat, comprenant une représentation familiale, sans plus de précisions ⁵³. Surtout, dans le cadre du bicamérisme, la deuxième chambre (Sénat), investie de pouvoirs réduits, représenterait les familles au côté des grands corps de l'Etat et de la profession. On n'est alors guère éloigné de la conception gaullienne qui sera exposée à Bayeux. Or le second projet présenté par la *Commission d'études de réforme de la Constitution*, se ralliant au monocamérisme pour l'essentiel, exclut la représentation familiale. Voilà qui lie clairement la question du familialisme au choix essentiel de la Libération : monocamérisme ou bicamérisme ? Seul le recours à une deuxième chambre peut permettre en démocratie une représentation d'intérêts. Pour une large part, c'est alors le souhait d'établir

⁴⁹ Art. 13 de la L. du 16/11/1940 (BO ministère de l'Intérieur, Novembre 1940, p. 306).

⁵⁰ Art. 2 de la L. du 12/2/ 1943 (BO ministère de l'Intérieur, février 1943, p. 47).

⁵¹ J. Barthélemy dans son projet préparatoire de 1942 était plus familialiste, qui prévoyait un bicamérisme de façade pour un régime dictatorial, mais comprenant une chambre dite *Grand Conseil*, dont certains membres seraient des représentants des associations de chefs de famille : le parlement ainsi composé n'aurait qu'un pouvoir d'approbation. L'évolution par rapport à son *Traité* précité est criante : «Lorsqu'on aura satisfait le plus grand nombre possible d'intérêts particuliers, on aura ruiné le pays [...] la représentation des intérêts favorise la tyrannie du groupe sur l'individu, [...] elle est, à son insu, une doctrine de marche vers le bolchevisme»..

⁵² Art. 20 & 22.

cette représentation d'intérêts qui justifie logiquement l'existence d'une deuxième chambre, notamment dans la pensée gaullienne.

La force du MRP, favorable en théorie aux chambres familiales, explique qu'il y ait eu débat constitutionnel à la Libération. L'échec des conceptions constitutionnelles du MRP est aussi celui de la représentation familiale. Le premier projet de constitution n'ignorait pas la famille, sans en faire pourtant un élément organisationnel du régime⁵⁴. Coste-Floret soutint bien dans sa discussion l'idée d'une seconde chambre élue pour partie par les associations familiales. Mais c'est un système monocamériste qui fut proposé au peuple, qui le repousse le 5 mai 1946. Le projet adopté le 13 octobre 1946, plus modéré que le premier, ne fut pas plus familialiste, le MRP étant obligé de renoncer à la représentation socioprofessionnelle et familiale pour sauver le bicamérisme.

C'est enfin avec le retour aux affaires du général de Gaulle que va se reposer, sous une forme plus participative, mais pour la dernière fois, la question du familialisme institutionnel. Envisagée rapidement lors de l'élaboration de la Constitution de 1958 par le Général de Gaulle⁵⁵, la représentation constitutionnelle des familles est reprise avec le référendum d'avril 1969. La réforme devait traduire la conception gaullienne de la participation dans la lignée du discours de Bayeux⁵⁶. Les activités économiques et sociales auraient été représentées par certains sénateurs (146 sur 321). Dix d'entre eux auraient représenté directement les familles. Ils auraient été désignés pour partie par l'UNAF, mais aussi pour partie par des

⁵³ Ferry F., *Le problème constitutionnel*, op. cit., p. 134.

⁵⁴ Projet du 19 avril 1946, art. 24 et 37. Lors de la discussion, des amendements avaient été déposés afin de faire prendre en considération une certaine représentation : « L'organisation des pouvoirs publics comporte pour les familles une représentation qui assure la défense effective de leurs intérêts matériels et moraux » (R. Coty), et « La famille participe par ses délégués à la direction des affaires publiques » (J. Denais). JO AN Constituante CR, 19/3/1946, p. 871.

⁵⁵ De Gaulle souhaitait que dans le cadre général de la fusion du Conseil économique, de l'Assemblée de l'Union française et du Sénat dans une deuxième chambre, une partie des « sénateurs » fût élue par les représentants des collectivités locales de métropole et d'outre-mer ; l'autre partie aurait été nommée, et cette procédure aurait eu pour objectif de permettre la représentation des forces économiques et sociales ; au rang de ces dernières, le Chef du Gouvernement rangeait les associations familiales.

⁵⁶ Et d'écrits antérieurs. Cf. *Vers une armée de métier* (1930).

associations de parents d'élèves, sans que le texte précise comment conjuguer ces deux sources de nomination. Le projet imposait, de plus, que la moitié des sénateurs désignés par l'UNAF soient des femmes. Tentative la plus aboutie de corporatisme familial dans l'histoire démocratique française, c'est aussi la dernière. Malgré tout, du point de vue familialiste, il ne s'agissait guère que de l'aménagement d'une représentation existante, celle Conseil économique et social.

Car absente du Conseil économique de la III^e République ⁵⁷, la famille fut reçue à la représentation dès que celle-ci, sortant du domaine strictement économique, est étendu au social et au culturel. Les lois du 27 octobre 1946 et du 20 mars 1951, le décret du 10 mai 1951 assurèrent l'existence de représentants familiaux dans l'institution. La V^e République n'est à cet égard que l'héritière de la précédente, et l'ordonnance du 4 octobre 1958 avait prévu 15 représentants pour la catégorie des intérêts des activités diverses ou sociales, dont 8 représentants des associations familiales, représentation portée en 1984 respectivement à 17 et 10. Les 10 représentants des associations familiales sont désignés, pour 6 d'entre eux directement par l'UNAF, et pour 4 autres par les mouvements familiaux que l'UNAF a habilité pour ce faire ⁵⁸. Ils siègent dans un groupe spécifique de la famille, prévu par le règlement intérieur du Conseil.

Mais il s'agit, aux termes mêmes de la loi organique, de représentants des *associations familiales* et non plus de *la famille* ou *des familles*. Les associations familiales, qui représentent certes officiellement (c'est-à-dire légalement) les familles, le font sans exigence de représentativité réelle et vérifiée ⁵⁹, et sont chargés par ailleurs d'autres tâches représentatives (l'UNAF est agréée comme association de consommateurs par exemple). Leur nature multifonctionnelle renvoie la famille à un rang sinon accessoire,

⁵⁷ D. du 16 janvier 1925

⁵⁸ Art. 11 du D. du 4 juillet 1984.

⁵⁹ Cf. Millard (Eric), *Famille et droit public*, op. cit.

du moins partagé. On est alors bien loin d'un corporatisme spécifiquement familial. Surtout, le Conseil Economique et social occupe une place finalement très en retrait, même si elle est constitutionnellement prévue. Son existence est politiquement admise, mais son influence est incertaine. Conçu essentiellement comme un conseil de l'exécutif, il ne vaut que le poids que le gouvernement entend lui concéder. Et sa composition, c'est-à-dire son essence même, est difficilement conciliable avec un poids politique. Il ne peut pas, par définition, y avoir de groupe majoritaire au Palais d'Iéna puisqu'il s'agit de représenter la pluralité, qui oblige au consensus. C'est la loi du genre.

Sans doute cette constatation porte-t-elle en germe la condamnation d'une tentative corporative en régime démocratique. Elle traduit en tout cas l'échec du corporatisme familial dans sa tentative d'investir le domaine politique positif, tant par l'élection que par la représentation. Mais cet échec politique n'est pas un échec global du familialisme et de ses revendications de représentation protégée. Simplement, ce n'est qu'en deçà, auprès des pouvoirs publics et non parmi eux, que le droit positif reconnaît le corps familial (l'UNAF) ⁶⁰.

⁶⁰ Cf Millard (Eric), « La problématique des intérêts familiaux en droit public », *Annales de l'Université Toulouse I*, XLIV, 1996, p. 105 et s.