



HAL
open science

La problématique des intérêts familiaux en droit public

Éric Millard

► **To cite this version:**

Éric Millard. La problématique des intérêts familiaux en droit public. Annales de l'université des sciences sociales de Toulouse, 1996, XLIV, pp.105-115. halshs-00126572

HAL Id: halshs-00126572

<https://shs.hal.science/halshs-00126572>

Submitted on 25 Jan 2007

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

LA PROBLEMATIQUE DES INTERETS FAMILIAUX EN DROIT PUBLIC

par

Eric MILLARD

Professeur des Facultés de Droit

*Responsable du Groupe d'étude
sur l'histoire de la pensée juridique
et politique en France et en Espagne*

La notion d'intérêts familiaux n'est pas familière au juriste. En droit civil, on envisagera plus volontiers la question de l'intérêt de la famille¹, principalement pour déterminer sa compatibilité avec celui de l'enfant²; mais ces intérêts ne recouvrent en rien le sens que peuvent donner aux intérêts familiaux les acteurs des politiques familiales³ et plus généralement les historiens ou les sociologues qui les étudient⁴.

En droit public, la notion est négligée car elle n'est pas de l'actualité du droit positif. En effet, par rapport à la logique du droit public, ne peuvent être considérés comme intérêts familiaux que des intérêts institutionnels ou institutionnellement reconnus. Cela impose de se demander de quelle manière le droit public se saisit de la famille.

Dans un premier temps, on constate sans grande difficulté que la famille est pour l'Etat un fait social dont il tient nécessairement compte. On retrouve là la problématique immémoriale du contrôle des familles par la société et la puissance publique, et du relais familial de l'autorité et des valeurs. Mais la famille ne présente pas, par rapport à d'autres faits sociaux, d'originalité telle que la technique juridique y trouve lieu à particularisme. Il n'en irait autrement, pour la doctrine

* Cet article est issu d'une intervention lors du séminaire de recherche du Groupe d'Analyse des Politiques Publiques (Convention GAPP-CNAF) : " *Problématiser les intérêts familiaux ?* ", Paris, février 1996.

1 V. notamment : E. Assi, *L'intérêt de la famille*, Thèse droit Montpellier I, 1983 ; Max Henri, *L'intérêt de la famille réduit à l'intérêt des époux*, D. 1979, chron. XXX, p. 179 et s. ; René Théry, *L'intérêt de la famille*, JCP - 1972 - I - 2485.

2 Par exemple J. Rubellin-Devichi, *Le principe de l'intérêt de l'enfant dans la loi et la jurisprudence françaises*, JCP 1994-I - 3739.

3 V. au milieu d'une littérature abondante : R. Burnel, *La représentation et la défense institutionnelle des familles et des intérêts familiaux*, Publications de l'Union nationale des associations familiales ; UNAF, *Familles : 80 mots-clés*, UNAF/ESF 1995.

4 Cf. F. Carouge & M. Chauvière, *L'UNAF, le droit de la famille et l'intérêt de l'enfant*, Actes de la recherche en sciences sociales n° 35/36, 1982 ; R. Lenoir, *L'Etat et la construction de la famille*, Actes de la recherche en sciences sociales n° 91/92, 1992 ; M. Messu, *Les politiques familiales, du natalisme à la solidarité*, Les éditions ouvrières 1992 ; A. Pitrou, *Les politiques familiales, approches sociologiques*, Syros, 1994.

dominante, que si la famille était constituée en personne morale, ce qui n'est pas le cas en droit positif, et ce que les juristes semblent, avec raison, de moins en moins enclins à réclamer. Dès lors, les intérêts familiaux ne sont pour cette doctrine dominante que des intérêts non institutionnels, simples faits non juridiques, qui sont relégués dans le champ de l'analyse des politiques publiques, politiques familiales notamment. A tort ou à raison, la même doctrine de droit public semble majoritairement, et à quelques heureuses exceptions près, laisser pour l'essentiel l'analyse de ce champ en dehors de sa sphère, aux sociologues ou aux privatistes (spécialistes du droit social) par exemple.

A un deuxième niveau de l'analyse cependant, on peut envisager la famille comme un des éléments de l'Etat. A ce titre, la famille relève alors purement de la problématique du droit public ; mais cette publicisation dépend d'abord d'une conception politique de l'Etat ⁵, qui intégrerait les familles au rang des collectifs qui le constituent, au même titre par exemple que les collectivités locales, ou que des forces économiques ou sociales, en leur offrant une autre forme d'institutionnalisation de leurs intérêts. A cet égard, notre droit public, marqué par l'individualisme issu des valeurs de 1789, est réticent à cette conception qui ne saurait être autre que fondamentalement corporatiste. Pourtant, cette réticence ne signifie pas rejet total : si les techniques du droit constitutionnel ne font pas place aux intérêts familiaux (I), l'individualisme de principe s'efface devant le corporatisme "administratif" qu'incarne l'Union nationale des associations familiales (II).

I - LA PROBLEMATIQUE CONSTITUTIONNELLE DES INTERETS FAMILIAUX

La prise en compte des intérêts familiaux au niveau constitutionnel présente deux constantes, d'ailleurs logiquement liées : d'une part, elle a toujours échoué face aux exigences de la démocratie, qui soit la rejette, soit la neutralise ; et elle fait partie intégrante de l'arsenal autoritaire traditionnel d'autre part. Cela est vrai pour les deux grandes techniques qui peuvent être mobilisées : celle du vote et celle de la représentation, même si, en ce qui concerne cette dernière, une institution comme le Conseil économique et social semble pouvoir faire place à la famille dans un régime démocratique.

Faire voter les familles

Si les états généraux de l'Ancien régime ont connu parfois pour le Tiers, au moins durant la période du XV^{ème} au XVII^{ème} siècles, un suffrage familial ⁶, la problématique familiale dans le vote en France est pour l'essentiel restée marquée par une alternative qui la dépasse : soit le droit de vote n'est pas consacré, ou tout au moins ne revêt pas comme en démocratie une place centrale, et le vote familial éventuel n'a guère de sens ; soit au contraire ce vote est essentiel et dans la logique de 1789, il se construit par rapport à l'individu et non par rapport au groupe familial.

Il faut attendre la III^{ème} République pour voir la question du vote familial s'inscrire durablement dans le débat politique, dans un contexte il est vrai spécifique puisque la question est rapportée à trois phénomènes qui ne sont pas nécessairement liés : la baisse démographique qui appelle une politique publique de soutien aux familles en favorisant le père de famille sur le célibataire ; la résistance conservatrice à la République qui s'appuie en partie sur la construction

⁵ Nous laissons ici de côté les analyses institutionnalistes, qui posent autrement la question, et qui ne s'arrêtent pas à l'exigence de cette reconnaissance politique ou juridique pour intégrer la famille dans une problématique de droit public, ce qui dépasse de beaucoup la simple question des intérêts familiaux. V. par exemple notre thèse : *Famille et droit public, Recherches sur la construction d'un objet juridique*, LGDJ, 1995.

⁶ Cf. J. Cadart, *Le régime électoral des états généraux de 1789 et ses origines (1302-1614)*, Sirey, 1952.

idéologique de la famille ; et l'exclusion du vote féminin qui suscite une interrogation sur des techniques d'élargissement du suffrage, le vote familial étant présenté alors comme un moyen de suffrage intégral, dans lequel le chef de famille voterait au nom des siens, qui disposeraient ainsi d'un droit — très théorique — à voir leurs opinions exprimées. Maintes propositions sont faites, notamment par l'abbé Lemire ou Roulleaux-Dugage ; en 1923, l'une d'entre elles est même adoptée sous forme d'article par la Chambre, avant d'être rejetée au moment du vote sur le texte entier ; et, reconnaissance périphérique mais hautement symbolique, le Résident général de France en Tunisie a en 1922 instauré une logique familiale pour l'élection de la section française du Grand Conseil de la Tunisie, en accordant double suffrage au père de famille de 4 enfants⁷.

La question est reprise dans une logique différente par le régime de Vichy et le projet constitutionnel de Pétain prévoyait d'accorder dans les élections autres que professionnelles un double suffrage aux chefs de famille de plus de 3 enfants. Après la Libération, le thème semble perdre de son actualité et il est vrai que la conquête par les femmes du droit de vote fait définitivement disparaître la seule raison qui pouvait conduire à une réflexion démocratique sur cette technique de participation politique ; toutefois, il est remarquable que l'idée continue à inspirer la droite conservatrice et l'extrême droite, puisque le Front national notamment a à plusieurs reprises proposé l'instauration d'un vote familial⁸.

Représenter les familles dans les institutions

Bien que la représentation des familles dans l'appareil politique de l'Etat monarchique existât sous des formes implicites (paire par exemple), ce n'est jamais la logique familiale qui est mise en avant, mais plutôt les implications familiales d'une conception aristocratique du monde. Ce n'est encore explicitement qu'avec le régime de Vichy, et donc dans une logique autoritaire, qu'apparaît cette seconde technique de la problématique constitutionnelle des intérêts familiaux. Elle connaît toutefois des tentatives d'adaptation à d'autres logiques politiques.

La représentation des familles est pour Pétain hautement symbolique d'une reconstruction de la société autour de valeurs traditionnelles structurantes : à l'inverse des considérations sur le vote familial, restées à l'état de projet, cette représentation est mise en oeuvre, avec des effectivités variables, dans les nominations auxquelles procèdent les autorités de Vichy. Ainsi sont réservées des places aux chefs de famille dans les conseils municipaux des villes de plus de 2000 habitants et la famille doit être représentée au sein du Conseil National⁹ ; en pratique, et dans la logique corporative déjà proposée par La Tour du Pin¹⁰, il s'agit de conjuguer ce critère avec d'autres critères de représentation, en s'assurant que les représentants des corporations économiques ou des forces sociales sont *aussi* des chefs de famille : la famille n'est donc pas représentée au milieu d'autres intérêts mais est bien un critère discriminant de la représentation de ces intérêts parce qu'elle est un élément central du système politique et social recherché par Vichy.

Si le projet constitutionnel de Pétain reste muet sur la représentation familiale, l'idée n'est pas abandonnée avec la Libération : sans doute est-ce là une conséquence de la diversité des pensées politiques inspirées par le christianisme et par le corporatisme¹¹. Dans un premier temps, Paul Coste-Floret présente au nom du M.R.P. le 9 avril 1946 un projet de bicamérisme, dans lequel la seconde chambre serait pour partie élue par les associations familiales ; l'argument du bicamérisme ne sera pas retenu et après l'échec du premier référendum, pour sauver l'idée du bicamérisme, le M.R.P. renonça à faire de la deuxième chambre le lieu d'une représentation d'intérêts laissée au Conseil économique. Surtout, dans un deuxième temps, l'idée marque

7 Présentation approfondie des différentes propositions et projets dans R. Talmy, *Histoire du mouvement familial en France*, UNCAF, 1962 et D. Breillat & P. Astié, *La famille et le droit électoral*, in *Le droit non civil de la famille*, PUF-Faculté de droit de Poitiers, 1983.

8 Campagnes pour les élections présidentielles de 1988 et 1995.

9 V. A. Coutrot, *La politique familiale* in *Le gouvernement de Vichy*, Armand Collin, 1972 & R. Paxton, *La France de Vichy*, Seuil, 1973.

10 *Vers un ordre social chrétien*, Beauchesne, 1929.

11 Rapp. J. P. Parrot, *La représentation des intérêts dans le mouvement des idées politiques*, PUF, 1974.

profondément le gaullisme historique. Dès le discours de Bayeux, De Gaulle exprime l'idée d'une représentation des intérêts par une deuxième chambre comprenant notamment des représentants des organisations familiales¹². Lors de l'élaboration de la Constitution de 1958, il semble avoir un instant envisagé la fusion du Conseil économique, du Sénat et de l'Assemblée de l'Union française dans une deuxième chambre dont les membres auraient pour partie été élus par des représentants des collectivités locales, et pour partie nommés en assurant la représentation des diverses forces économiques et sociales, au rang desquelles seraient rangées les associations familiales. Et de manière tout à fait explicite, le projet de révision de la Constitution de 1969, rejeté par référendum, suit cette logique puisqu'il était proposé que le nouveau Sénat comprenne 10 membres¹³ représentant les familles, nommés par l'UNAF et par des associations de parents d'élèves dans des conditions à préciser par décret.

La représentation au Conseil économique et social

Le projet de 1969 entendait essentiellement, pour ce qui nous retient, conforter et assumer directement au plan politique le plus élevé la logique d'une représentation des familles que la Constitution met déjà en place au travers du Conseil économique et social. C'est donc avant tout l'idée d'une participation politique des familles qui a été rejetée par le référendum, alors même que celle de sa représentation était antérieure et lui survit : dix représentants des associations familiales siègent au Conseil économique et social, sans pour autant que cette représentation soit exempte de toute ambiguïté. En effet, ce sont les associations familiales qui sont représentées, l'UNAF en désignant 6 et les mouvements généraux habilités par l'UNAF 4. Or d'une part, cette procédure de désignation tend à exclure en pratique de la représentation, en raison des rapports de force au sein de l'UNAF, un certain nombre d'associations telles les associations laïques et protestantes notamment, ce qui pose question du point de vue des idéologies familiales représentées ou au contraire non représentées. Et d'autre part, les associations familiales ne sont pas les familles : par exemple, la plupart des associations familiales représentées au Conseil économique et social sont des associations habilitées à intervenir dans le domaine de la consommation, et de fait, l'essentiel de leur action et de leur recrutement est lié à ce secteur ; en quoi alors peut-on dire que ces associations représenteraient davantage les familles que les consommateurs ? C'est là toute l'ambiguïté d'un système de représentation médiatisée par des associations, qui ne peut être, au-delà d'un système de représentation de ces associations et de leurs adhérents, qu'un système de représentation d'intérêts abstraits et non de familles concrètes. Difficile à concevoir à l'échelon de la participation politique, un tel système peut en revanche sans difficulté se développer au niveau administratif. Cela ne pose pas de problème avec un Conseil économique et social, qui connaît des attributions réduites et un fonctionnement finalement très consensuel. Mais cela révèle surtout une seconde logique de la problématique des intérêts familiaux, qui ne se déploie plus au sein des pouvoirs publics, mais auprès d'eux.

II - LA PROBLEMATIQUE ADMINISTRATIVE DES INTERETS FAMILIAUX

Le système administratif français connaît avec l'Union nationale des associations familiales une prise en compte singulière des intérêts familiaux : une institution associative, par la volonté du législateur, assure un monopole de représentation des intérêts matériels et moraux des familles

¹² Idée que l'on retrouve d'ailleurs également dans *La République moderne* de Mendès France (Gallimard 1966)

¹³ Cinq au minimum devant être des femmes.

auprès des pouvoirs publics. L'organisation complexe et originale qui en résulte trouve largement sa raison d'être dans l'histoire.

Une problématique historique

La loi Gounot en 1942 rompt avec la tradition antérieure en instituant pour la première fois une représentation officielle des familles ¹⁴. Elle ne connut toutefois qu'une application des plus limitées, en partie sans doute en raison des circonstances historiques et de sa marque idéologique qui ont pu la rendre légitimement suspecte, mais aussi, de manière plus pragmatique, en raison de la non intervention du décret d'application. Malgré tout, l'inspiration aura une influence durable : elle reconnaît l'existence de deux systèmes, l'un associatif et libre (pour autant que ce terme ait un sens dans la réalité vichyste), l'autre public, axé sur une intégration hiérarchique d'associations monopolistiques ; les familles (françaises et légitimes) peuvent adhérer à l'un et l'autre des systèmes ; cependant, seul le système public se voit reconnaître des missions officielles (proposition, représentation, gestion de services, capacité d'ester en justice notamment contre l'immoralité) et subit en contrepartie le poids d'une tutelle organique forte.

À la Libération, loin de disparaître, l'idée d'une représentation officielle des familles est confirmée, et le système mis en place sous Vichy reçoit avec l'ordonnance du 3 mars 1945 l'onction du "baptême républicain" ¹⁵. Les raisons en sont sans doute multiples, et le poids de la conjoncture a eu vraisemblablement plus d'effets que la logique institutionnelle : à cet égard, l'engagement dans des formes de résistance de certains militants familiaux, qui se trouvent conjointement impliqués dans l'administration de Vichy et dans celle d'Alger, n'est pas sans conséquences. Et il n'est pas neutre non plus de constater que si le système de la loi Gounot n'est pas intégralement reconduit — il est même présenté comme "incompatible avec la restauration d'un régime de libertés" ¹⁶ —, l'essentiel de son inspiration demeure, simplement adaptée, avec des concessions minimales, aux principes démocratiques : la législation républicaine supprime la tutelle organique et remplace l'adhésion directe des familles aux associations du secteur public par une adhésion des associations du secteur privé à des unions intégrées au secteur public, qui demeurent en situation de monopole. Pour le reste, l'ordonnance reproduit l'essentiel des dispositions de 1942, et si le pluralisme semble indirectement reconnu à la base, le système reste fondamentalement unitaire.

Intégrée aux dispositions du Code de la famille en 1956, l'ordonnance de 1945 n'a été modifiée en profondeur qu'en 1975, afin d'abord de laisser place au niveau national aux fédérations dans lesquelles, librement et parallèlement à leur éventuelle appartenance aux unions, des associations familiales du secteur privé avaient pu se regrouper sur des critères confessionnels, politiques, idéologiques ou liés à leur secteur d'activité et de service, afin d'ouvrir ensuite plus largement les possibilités d'adhésion (familles étrangères, couples mariés sans enfant, personnes ayant charge d'enfants), et afin de reconnaître en dernier lieu comme associations familiales des associations qui oeuvrent dans un secteur spécifique de l'action familiale (aide à domicile, éducation par alternance, etc.) sans se donner pour objet l'élaboration et la défense d'une doctrine familiale générale.

Une organisation complexe

Fruit de compromis entre la démocratie et une volonté de représentation qui n'en relève guère, le système mis en place se traduit par une forte complexité.

En premier lieu coexistent donc un secteur privé, composé d'associations librement

¹⁴ Loi du 29/12/1942 relative aux associations de familles.

¹⁵ M. Chauvière, *Le baptême républicain de l'UNAF*, Les cahiers de l'organisation, n° 57-58, 1986, P. 187 et s.

¹⁶ Exposé des motifs de l'ordonnance du 3/3/1945.

constituées, qui se donnent leurs propres règles de fonctionnement dans le cadre du droit associatif, et leur propre objet social, et un secteur public, fortement hiérarchisé, qui fait s'intégrer à différents échelons géographiques des associations disposant d'un monopole d'existence et d'action à ces échelons : union départementale des associations familiales, union nationale des associations familiales. Peuvent adhérer aux unions départementales les associations du secteur privé qui agissent dans le département, sous condition d'avoir un objet relevant de l'action familiale ; peuvent adhérer à l'union nationale les associations nationales ou les fédérations d'associations départementales du secteur privé ; les unions départementales adhèrent à l'union nationale, cette adhésion leur valant en droit à la fois reconnaissance de l'utilité publique, octroi du financement public, et reconnaissance des privilèges liés au système (monopole départemental, pouvoirs de représentation, etc.).

En second lieu, la composition des Conseils d'administration des unions du secteur public résulte conjointement de l'élection par les membres de l'Union, c'est-à-dire par des associations (selon des modalités très particulière qui font notamment appel au suffrage familial introduisant ainsi une forte distorsion entre la réalité associative et sa représentation dans les unions ¹⁷) et de la nomination par les fédérations d'associations membres de l'union.

En dernier lieu, une tutelle s'exerce, assez logiquement du ministère en charge de la famille sur l'UNAF, plus originalement de l'Union nationale sur les unions départementales, et indirectement sur les associations membres qui peuvent être en situation de dépendance. Ainsi les deux secteurs sont étroitement intégrés et imbriqués. Ceci assure une homogénéité de fonctionnement qui confirme la position de monopole ; il en résulte une originalité qu'il convient d'essayer d'apprécier

Une originalité forte mais formelle

Plusieurs points dérogent dans le système de l'UNAF à la logique habituelle du droit public et du droit des associations.

Il faut d'abord insister sur l'originalité que constitue en droit français une association (ou un système d'associations) de ce type : association reconnue d'utilité publique avant sa création par le législateur qui la dote, sous condition que cette association se crée, de statuts types, d'une garantie d'exister en situation de monopole, et de privilèges de représentation. Ce sont rarement des associations qui se trouvent placées dans une situation aussi exorbitante ; et lorsqu'elles le sont, c'est généralement en vertu d'un agrément, limité dans le temps. Deux systèmes identiques ont pourtant fonctionné avec plus ou moins de bonheur : le système de l'Union française des combattants, qui n'a duré que quelques années et qui a été remis en cause à la demande d'associations membres qui n'acceptaient pas l'idée de monopole et de médiation qu'il supposait ; et le système toujours en vigueur de l'Association française des établissements de crédit, mis en place par la loi bancaire, qui s'inscrit dans une autre problématique de représentation, le rapport de force entre l'association, les établissements membres et l'Etat étant tout autre.

Le mode de financement du système est également empreint d'originalité : les unions bénéficient d'une taxe parafiscale prélevée sur la masse des prestations familiales versées et dont le montant a été progressivement porté à 0,1% de cette masse. Ces sommes servent à financer les unions ; les associations membres en bénéficient également, soit par reversement, soit par la possibilité qu'elles y trouvent de faire financer certaines de leurs actions (et notamment indirectement les représentations dans des organismes tiers).

Il faut enfin noter que la représentation des intérêts familiaux assurée par les unions d'associations familiales est fondée sur une représentativité postulée par la loi qui n'a jamais à être prouvée. Là encore, on diffère des systèmes habituels que constituent l'agrément associatif, la représentativité syndicale telle qu'appréciée par les juges, l'élection permettant d'accéder aux

¹⁷ Certains membres actifs ne sont pas pris en compte (célibataire par exemple) alors que d'autres le sont sans être membres de l'association (les conjoint ou enfants d'un membre, et même ses enfants morts pour la France).

chambres consulaires et aux ordres professionnels, voire la reconnaissance du statut d'établissement public (chambres consulaires à nouveau). Le privilège est ici largement exorbitant, d'autant que conjugué avec le monopole, il pourrait signifier l'interdiction pour quelque association autre, aussi représentative soit-elle, d'accéder à la représentation.

Et c'est véritablement à ce point de vue que l'on peut constater que l'originalité du système est davantage théorique que pratique.

Car aux termes de la loi, les unions semblent disposer de pouvoirs exorbitants : elles sont habilitées à “ donner leur avis aux pouvoirs publics sur les questions d'ordre familial et leur proposer les mesures qui paraissent conformes aux intérêts matériels et moraux des familles ; représenter officiellement auprès des pouvoirs publics l'ensemble des familles et notamment désigner ou proposer les délégués des familles aux divers conseils, assemblées ou autres organismes institués par l'Etat, le département, la commune ; gérer tout service d'intérêt familial dont les pouvoirs publics estimeront devoir leur confier la charge ¹⁸ ; exercer devant toutes les juridictions sans avoir à justifier d'un agrément ou d'une autorisation préalable de l'autorité publique [...] l'action civile relativement aux faits de nature à nuire aux intérêts moraux et matériels des familles ” ¹⁹.

En réalité, ces pouvoirs sont concurrencés, pour certains, dans les faits, et servent essentiellement une utilisation par l'Etat de la représentation. Les propositions et les consultations sont théoriques car elles ne peuvent, de fait comme en droit, disposer du monopole, et car elles laissent les autorités publiques libres d'y recourir ou de s'y référer. L'action en justice, au départ contestée par l'autorité judiciaire et que le législateur a à maintes reprises confirmée, est peu utilisée par les unions qui sont réticentes à intervenir sur des sujets sensibles (elles laissent leurs membres agir éventuellement) ou sur des sujets risqués dans leur solution. La représentation des familles ne prend donc sa signification concrète qu'avec le pouvoir dont disposent les unions de nommer des représentants au sein d'organismes publics ou parapublics ²⁰ : pouvoir important, mais qui sert sans doute davantage les membres de l'union que les unions elles-mêmes — on peut d'ailleurs voir dans ce privilège la raison principale de l'attachement des associations à un tel système —, membres qui trouvent ici un moyen de pratiquer des formes d'entrisme (notamment pour des associations confessionnelles ou politiquement marquées au sein d'organismes dans des domaines à forte teneur idéologique ou morale ²¹, ou pour des associations de services au sein d'organismes amenées à les financer ²²).

L'Etat y trouve son compte car, dans la sphère de l'action familiale, il dispose d'une structure de légitimation et d'un relais de représentation et de communication ; les associations aussi, qui n'ont pas comme celles des anciens combattants contesté le système, et qui semblent au contraire s'en servir, d'un point de vue financier comme d'un point de vue stratégique. On peut voir dans ces considérations certaines raisons au maintien de ce système en l'état, alors que ses fondements semblent aux antipodes de nos principes juridiques et politiques. Mais si les acteurs ont su trouver quelque intérêt à un système qui leur a été largement imposé, et qu'il semble difficile, politiquement et symboliquement, de supprimer, cet intérêt reste celui de certains acteurs : Etat, associations familiales, unions. Il ne recouvre pas nécessairement, tant du point de vue sociologique que du point de vue théorique, les intérêts familiaux, et la représentation des intérêts matériels et moraux des familles n'est pas la représentation des familles : ce n'est que la conception qui se dégage d'une structure mise en place et soutenue par l'Etat, dont il est douteux qu'elle existerait — et donc que s'exprimeraient ces intérêts, du moins sous cette forme et par ces voies — sans pareille initiative publique remontant au régime de Vichy.

S

18 Principalement des services de tutelle, ainsi que la gestion de la médaille de la famille française. Dans les départements où les associations membres ne le font pas elles-mêmes ou ne s'y opposent pas, les unions gèrent également des services d'aide (consommation, conseil juridique, logement, etc.)

19 Art. 3 du Code de la famille.

20 On estime à environ 20 000 les représentations ainsi assurées, dont seulement une centaine au niveau national.

21 Par exemple dans le secteur de la liberté d'expression, de la santé ou de l'immigration.

22 Caisses de sécurité sociale, Offices HLM, FAS, etc.

S S

La notion d'intérêts familiaux, si elle peut être importante en théorie pour le droit public, l'est bien peu en pratique. Dans le cadre des unions d'associations familiales, elle est déconnectée des familles, en tant qu'elle renvoie à la reconstruction politico-administrative des intérêts familiaux comme intérêt ou de l'Etat, ou des associations familiales. C'est que cette notion trouve mal sa place entre les deux types d'intérêts que reconnaît notre système juridique de manière prioritaire : l'intérêt général et les intérêts individuels. L'intérêt collectif, et l'intérêt familial ne peut être qu'un intérêt collectif, ne se construit que par agrégation d'intérêts individuels ou assimilation à l'intérêt général. C'est la raison pour laquelle le droit positif ne le véhicule qu'au travers des politiques familiales (intérêt général) ou de l'émergence, depuis quelques années, d'un droit constitutionnel de l'individu à la famille²³.

23 Cf. E. Millard, *La protection du droit à la vie familiale*, Les petites affiches 1996 n° 95 p. 13-18.