

FAMILLE ET CODIFICATION

Le périmètre du familial dans la production des normes

| | |
|----------------------|--|
| AUTEURS : | Michel CHAUVIÈRE et Virginie BUSSAT avec Myriam BLUMBERG-MOKRI, Sandrine GUIBERT & Sandrine LEVEQUE |
| INSTITUT : | G.A.P.P - C.N.R.S. |
| DATE : | Mars 1999 |
| PUBLICATION : | Famille et codification - Le périmètre du familial dans la production des normes. Paris, Documentation Française (coll. perspectives sur la justice), Mars 2000, 208 pages, 115 F. |

Nous disposons en France d'un Code de la famille et de l'aide sociale. C'est, aujourd'hui encore, le seul texte codifié visant spécifiquement le champ de l'action ou de l'intervention sociales, au sens large. Ce document, caractérisé par une référence appuyée à la famille dans sa dénomination, constitue un objet juridique peu connu, sans doute assez mal identifié et souvent mal interprété.

Le Code de la famille et de l'aide sociale a été conçu en 1956, mais l'une des sources est à rechercher dès 1939, dans un décret-loi dit " Code de la famille et de la natalité françaises ". Aujourd'hui, la Commission supérieure de codification a mis en chantier la réorganisation, à droit constant, du Code de la famille et de l'aide sociale de 1956 additionné des divers règlements et législations d'action sociale intervenus postérieurement et plus ou moins intégrés, dans un nouveau code de portée plus générale. Ce code à venir est encore en gestation et sans titre définitif Mais un titre provisoire est d'ores et déjà utilisé par l'administration et par les acteurs de la mission de codification, à savoir : " Code de l'action sociale ". Ce qui, s'il était validé, ferait disparaître l'affichage famille de l'ensemble des codes.

Partant de ces trois repères, 1939, 1956 et le moment présent, la recherche avait plusieurs objectifs principaux :

- La compréhension des origines et de la place du Code de la famille et de l'aide sociale de 1956, impliquant un retour appuyé sur le décret-loi de juillet 1939 et une investigation complémentaire sur quelques usages sociaux de ce Code depuis 1956.

- S'agissant du dit Code de 1939, du Code de 1956 ou du projet de réforme en cours, le repérage des constantes et des transformations dans les matières dites familiales sélectionnées par le travail de codification. Sans aborder toutes les matières incluses dans ces codes, on envisageait, d'un Code à l'autre, d'appréhender quelques enjeux significatifs aux frontières avec d'autres branches du droit également concernées (droit civil, droit administratif, droit social, droit fiscal) et avec d'autres codes existants (Code du Travail, Code des Impôts, Code de la Santé publique, Code de la Sécurité sociale notamment), qui tous contiennent également des dispositions relatives à la famille.

- Enfin et surtout le repérage, aux différentes étapes de la codification dans le champ social familial (1939, 1956, 1995 et suivantes), des acteurs appartenant aux divers cercles impliqués, notamment sous l'angle de leurs références philosophiques, administratives ou juridiques, et l'analyse des choix et transactions ayant abouti aux rédactions successives.

Le projet était adossé à une définition empirique de la codification. Toutefois la recherche avait aussi l'ambition de mettre en débat les définitions courantes de la codification dans le champ juridique, spécialement la neutralité de la technique dite à droit constant, pour réintroduire les enjeux proprement politiques et les stratégies des acteurs.

Les textes rassemblés dans ces différents Codes contiennent pour l'essentiel des références de droit social, plus précisément de droit de l'aide et de l'action sociale, directement ou indirectement orientées vers les familles et, en 1939, s'y ajoutaient diverses références tirées du droit civil, du droit pénal ou encore de droit fiscal de l'époque.

Cependant, les grandes catégories du droit ne permettent pas de rendre compte facilement de l'ensemble constitué par les différentes matières rassemblées pour la première fois en 1939, en un système transversal, relativement cohérent, bien que peu autonome. Parfois, le droit évoque les " conséquences juridiques spécifiques de l'existence d'une famille " (Millard, 1996), mais il n'en fait pas système. Parfois aussi, c'est sur un mode métonymique qu'on aborde cette réalité, posant la partie pour le tout, c'est-à-dire la natalité, les prestations, le logement, l'aide sociale, les intérêts familiaux, les travail social, l'éthique... pour la famille.

Pour dépasser ces difficultés, il nous a semblé nécessaire de considérer que ces matières, organisées en une configuration labellisée, un Code, visent moins les familles concrètes que les rapports politico-juridiques de la société à la question familiale, c'est-à-dire les problèmes posés à la collectivité par l'existence d'un fait familial. Cette hypothèse ne suppose pas pour autant que ce fait familial soit une donnée naturelle, puisque précisément il se révèle et se construit dans les interactions du juridique, du politique et du social.

Au cours de ce travail, considérant la saturation sémantique et idéologique de la notion de famille, on a donc pris le parti de parler non du droit de la famille ou de la problématique de la famille, mais aussi souvent que possible du droit du familial et de la problématique du familial dans l'action publique. Ces choix théoriques font ainsi passer d'une sociologie juridique de la famille à une sociologie politique du familial, dont la codification peut être l'analysteur.

Trois hypothèses de recherche ont été retenues.

Tout d'abord, on peut considérer la codification comme une mise en ordre administrative et une labellisation d'objet. Tout Code en projet ou en gestation se développe dans un contexte politique, administratif et institutionnel spécifique, qu'on peut reconstruire par une approche des acteurs et des groupes engagés dans l'action, pour faire prendre en compte leurs intérêts, comme bonne cause. La codification est donc une opération importante par les connexions, déconnexions et sélections qu'elle opère et par les effets de normalisation et de légitimation qu'elle induit. Dans le travail réalisé, la codification est analysée comme le lieu d'un double processus : de mise en ordre et/ou de création normative, mais aussi de labellisation d'objet dans un champ construit (en l'espèce, la famille ou plus exactement selon notre problématique, le familial).

Ensuite la codification peut être considérée comme une intervention étatique, modulée par les interactions des acteurs de la société civile, experts ou militants, mais aussi comme une ressource pour ces mêmes acteurs, tout au long du processus. Un Code n'est donc pas qu'un simple " corps organique de nonnes " (A.-J. Arnaud, 1988), simplement défini par une cohérence interne. Il est aussi peu ou prou l'un des maillons d'une action publique interactive, des producteurs de codes et des destinataires des textes, parmi lesquels se distinguent une ou des génération(s) de militants de cette cause.

Enfin, on a été attentifs à la désuétude de l'objet familial, qui peut être interprété comme un déclassement technique ou bien comme un changement de paradigme. La discontinuité des matières d'un texte à l'autre participe certainement à l'image répandue du déclin rapide du " Code de la famille " de 1939, de même que les formes contemporaines du débat sur la famille accentuent l'idée de désuétude. Comment donner sens à ces observations ? La codification permet une approche de ces changements, à la condition de distinguer entre problèmes de la famille et problèmes du familial, mises en formes juridiques et traitement politique.

Au fil des données qui ont été rassemblées lors de cette recherche, cinq moments principaux se dégagent, qui associent un état de l'objet (le familial) et un état du processus de codification, du double point de vue des objectifs et des modalités.

Dans un premier temps, en 1939, le familial est explicité (dénoyauté) par rapport au social et institué, à partir de sources normatives multiples. Le résultat, dit “ Code ”, qui est l’expression et l’outil de ce processus, associe de manière consubstantielle famille et natalité, ainsi que de manière secondaire l’hygiène et l’immigration ; ce texte est visiblement imposé pour des raisons politiques conjoncturelles. Au-delà d’un objectif nataliste, ce compactage sera aussi le laboratoire du social-familial.

À cette date, il ne semble pas que le législateur ait eu clairement la volonté de faire œuvre de codification au sens technique du terme, ni d’ailleurs que ce processus ait impliqué les juristes les plus spécialisés. Mais la plupart des acteurs concernés ont presque immédiatement donné au décret-loi le nom simplifié de “ Code de la famille ”. C’est par la pratique que ce texte existera comme “ Code de la famille ”, chez les natalistes, les familiaux, mais aussi dans le milieu politique.

Sans être un code selon la définition juridique, le décret-loi de juillet 1939 a cependant plusieurs traits d’un authentique processus de codification. C’est un véritable ensemble, qui procède par regroupement de textes dispersés (puisés dans certains codes, mais aussi en dehors), par une organisation cohérente, homogène, en fonction d’un projet d’ensemble, et par l’intégration de plusieurs innovations. S’agissant de soutenir la natalité française par la voie familiale, le texte de 1939 n’est donc pas une simple opération administrative de compilation, à droit constant. Il est beaucoup plus que cela. Il est une intervention dans le champ juridique à effets sociaux attendus.

Dans un deuxième temps, sous Vichy, le familial est sur-explicité, structuré et structurant. Le “ Code de la famille ” trouve naturellement sa place dans ce cadre. L’usage du Code devient même topique et plus politique que jamais. Il reste un outil de légitimation providentiel et de consolidation du champ familial au service de la politique du régime. Comme système de normes institué, comme répertoire ordonné de dispositions stratégiques sur la famille, en sus du Code civil et parfois en le modifiant, il sert à sa manière la tentative d’apothéose familialiste qui, sur bien des points, va pourtant au-delà des attendus de la fin de la Troisième République. Concrètement, le “ Code ” n’est pas refondu, ni même réorienté, il est simplement mis à jour et annoté. Il est cependant certains textes qui n’intégreront pas formellement le “ Code de la famille ”, alors même qu’ils constituent des pièces essentielles dans le processus de familiarisation juridique du social. Ainsi en est-il du texte de 1941 qui institue une allocation de “ salaire unique ”, ou encore de la loi Gounot de 1942 sur les associations de familles.

Il se fait donc moteur et conservatoire d’une action publique spécifiquement familialiste, relayé par le travail de propagande du régime de l’État français.

Dans un troisième temps à la Libération, la protection de la famille est de nouveau hissée au rang de priorité nationale et la réforme de la Sécurité Sociale intègre une branche famille, non sans enjeux entre les forces politiques du tripartisme (PCF, socialistes et surtout catholiques sociaux du MRP qui obtiendront qu’on préserve la spécificité des caisses d’allocations familiales). S’ouvre alors “ l’âge d’or de la politique Familiale ” (Prost, 1984), sans pourtant que jamais cette orientation ne se traduise de manière trop visible dans l’écriture politico-administrative française.

Dans ces conditions socio-historiques particulières, le “ Code ” de 1939 n’est pas touché, mais il n’est pas non plus une priorité sur l’agenda politique. Aucune procédure de dénonciation n’est d’ailleurs nécessaire, s’agissant d’un document sans valeur de Code. Certaines de ses principales matières vont faire l’objet de controverses et de réorientations importantes (allocations familiales, quotient familial ...), sans que son existence ne soit elle-même en discussion.

Comme espace politique, le champ familial est donc dédoublé. Il subit la forte concurrence du référentiel Sécurité sociale, tandis que se reconstitue un pôle institutionnel familial avec l’UNAF. Stigmatisé, amenuisé, désaffecté et vidé d’une partie de ses matières, le Code n’est plus au centre des enjeux normatifs.

Dans un quatrième temps, en 1956, un processus de codification apparaît. La production juridique et administrative du Code de 1956 intervient dans une configuration socio-historique différente. Sur le plan politique, le milieu des années 1950 coïncide avec la fin de la Quatrième République, marquant également la “ fin de l’ère de la Libération ”. Cette caractéristique a une portée spécifique pour les personnalités du secteur familial qui, ayant vécu la Libération à des postes importants, les quittent progressivement dans les années cinquante. En 1952, c’est aussi la première fois qu’un acteur politique modéré devient président du Conseil.

Depuis 1948, l’enjeu de la codification est devenu plus administratif que politique. Si un noyau familial est préservé dans le nouveau Code, celui-ci s’appuie principalement sur la législation pré-codifiée en 1953 de l’aide sociale. Globalement, il stabilise tout un ensemble de matières sociales hors Sécurité sociale. Le familial est devenu infiniment moins topique pour l’action publique et ses matières sont désormais relativement dispersées. Ce Code, associant de manière inégale famille et aide sociale, entérine le déclin de la construction familiale des problèmes sociaux en même temps que la professionnalisation partielle du champ (service social).

La codification de 1956 est à comprendre comme un processus instable, objet de tensions entre des objectifs parfois divergents : les familiaux vs les sociaux, ou les associations familiales vs les administrations familiales, mais aussi les juristes vs les administratifs.

Enfin, dans un cinquième temps, le familial banalisé est réorienté par les approches dominantes de la nouvelle question sociale. La Commission de codification joue le rôle central dans cette opération. Elle a été renouvelée, dans ses statuts et dans ses objectifs, par rapport à celle qui opérait en 1956. Compte tenu de la nature des problèmes sociaux à traiter et de la tendance générale de l’action publique à se fragmenter selon des logiques sectorielles ou catégorielles, le familial apparaît donc plus que jamais archaïque et en déclin. Dans cette approche, le familial cesse d’être un principe transversal de problématisation et d’action, pour devenir une simple variable dans l’action face à la question sociale. Cependant, on peut s’étonner que l’action sociale apparaisse à la même période comme la catégorie normative la plus à même de contenir et de fédérer les différentes facettes de l’action collective dans le champ social-familial.

Il apparaît donc que la codification, comme activité sociale normative, est bien loin d’avoir vis-à-vis de son contenu la neutralité que lui prête Guy Braibant lorsqu’il écrit : “ Quelle que soit leur catégorie, les codes ne se définissent pas par leur niveau dans la hiérarchie des normes -, ils n’ont d’autre valeur que celles des textes qu’ils reprennent ou qu’ils reprennent ou qu’ils édictent -lois, décrets, arrêtés, coutume ”.

Dans l’exemple examiné, la codification n’est pas neutre par rapport à l’objet, ni l’objet par rapport à la technique juridique qui lui est appliquée. En réalité, il existe tout à la fois une interaction conjoncturelle entre le contenu et le contenant, mais aussi une indépendance relative des deux termes. Les acteurs réformateurs peuvent jouer d’ailleurs de l’un, de l’autre ou des deux, si jamais l’opportunité se présente, comme elle s’est présentée à quelques-uns d’entre eux en 1938/39. La codification occupe ainsi une place non négligeable dans la hiérarchie des normes d’action.
