

TITRE 2 - LES DEBITEURS DES DROITS SOCIAUX

D'après la définition la plus communément admise, le débiteur est « celui qui doit quelque chose à quelqu'un » ou encore « celui qui est tenu d'une dette, obligé, engagé – qu'il s'agisse d'une obligation en nature ou d'une obligation de somme d'argent »¹⁰⁷¹. En d'autres termes, le débiteur désigne une personne tenue envers une autre d'exécuter une créance, celle-ci ne portant d'ailleurs pas uniquement sur une somme d'argent : la créance peut en effet également consister en une obligation de faire ou de ne pas faire¹⁰⁷². Cette définition met en lumière l'importance de la notion de contrainte lorsque l'on s'attache à étudier celle de débiteur : ce dernier est tenu à quelque chose ; quant au créancier, il « peut exiger » du débiteur « l'accomplissement d'une prestation »¹⁰⁷³. Déterminer le débiteur d'un droit social revient donc à se demander qui peut être contraint à fournir le bienfait objet du droit. Et, en la matière, on pense d'emblée aux personnes publiques dans la mesure où ce sont elles qui mettent en œuvre les services publics nécessaires à la concrétisation de la plupart des droits sociaux. Il existe en effet un lien de réciprocité entre la reconnaissance d'un droit et la création d'un service public, comme le relève une partie de la doctrine¹⁰⁷⁴. Il convient dès lors de s'interroger sur l'obligation pesant sur les personnes publiques et sur les conditions de réalisation de cette obligation, le choix de la décentralisation pouvant rendre plus complexes les relations entre personnes publiques, comme la contribution relative au domicile de secours le démontrera.

Pour autant, réduire la réflexion sur les débiteurs des droits sociaux aux seules personnes publiques serait éminemment contestable. D'abord, parce que celui qui doit non seulement de quoi manger mais également se vêtir ou se loger, celui qui, en d'autres termes, doit des aliments, et peut être contraint de les fournir, c'est, à lire le Code civil, le parent ou l'allié, en somme, un membre de la famille. Ensuite, parce que le législateur lui-même a parfois établi un lien entre

¹⁰⁷¹ Gérard CORNU (dir.), *Vocabulaire juridique*, PUF, collection « Quadrige », 2008, p. 264.

¹⁰⁷² Jean CARBONNIER souligne à ce propos que « dans sa nature profonde, l'obligation alimentaire est une obligation qui n'a rien de monétaire, l'obligation de faire vivre autrui. D'être une obligation de faire vivre, elle tire son originalité, ses deux traits si particuliers, son urgence et son actualité, au sens fort des termes » (*Droit civil*, t. 2, *La famille, l'enfant, le couple*, 21^e éd., PUF, coll. « Thémis », 2002, p. 62).

¹⁰⁷³ Gérard CORNU (dir.), *Vocabulaire juridique*, précit., p. 252.

¹⁰⁷⁴ V. en ce sens Michel BORGETTO, « La notion de service public constitutionnel face au droit de la protection sociale », in *Le droit administratif : permanences et convergences*, Mélanges en l'honneur de Jean-François LACHAUME, Dalloz, 2007, p. 83.

droit social et charge pesant sur des personnes privées : il n'est que de songer au droit à l'habitat ou au droit au logement, initialement proclamés dans des textes relatifs aux baux d'habitation¹⁰⁷⁵ et qui invitaient donc à considérer que la contrainte, dérogatoire au droit commun, qui pesait sur les propriétaires bailleurs était la contrepartie d'un droit social. Enfin, la montée en puissance de la responsabilité sociale des entreprises (RSE) permet peut-être de percevoir de nouvelles catégories de débiteurs. A l'origine de cette responsabilité, il y a la théorie de la citoyenneté sociale au sens des lois Auroux sur la démocratie industrielle¹⁰⁷⁶. L'idée était que les droits sociaux devaient transpercer l'unité juridique de l'entreprise pour s'appliquer aussi aux travailleurs. Alors qu'auparavant seule l'entreprise se voyait accorder des droits et devoirs, il fallait décomposer plus avant cette entité afin de protéger les salariés face aux employeurs. Cela s'est traduit par la reconnaissance de droits procéduraux et matériels aux salariés. Lors d'un passage au niveau international, principalement lié à la mondialisation¹⁰⁷⁷, l'idée d'une protection des travailleurs n'a pas décliné¹⁰⁷⁸. Mais elle s'est trouvée prise en défaut par une mobilité géographique croissante des entreprises et l'affaiblissement controversé de l'État face à ces mouvements. Deux phénomènes ont donc conduit à la RSE : l'intégration des droits sociaux au sein de l'entreprise et le retrait progressif de la mainmise de l'État sur la question de la protection des droits sociaux.

Face à cette pluralité de débiteurs, la question de la coordination devra nécessairement être posée, et à cet égard, l'étude relative à la notion de domicile de secours permettra d'illustrer l'existence d'une forme de concurrence entre les collectivités publiques, concurrence qui vise non pas à réclamer la qualité de débiteur, mais au contraire à la faire peser sur une autre personne publique. En la matière, la règle est la suivante : le département où se situe le domicile de secours du titulaire du droit à une prestation d'aide sociale doit prendre en charge les frais inhérents à cette aide¹⁰⁷⁹. A défaut de domicile de secours, le

¹⁰⁷⁵ Pour le droit à l'habitat, v. la loi n° 82-526 du 22 juillet 1982 relative aux droits et obligations des locataires et des bailleurs, dite Quilliot, art. 1^{er}, JO 23 juin 1982, p. 1967 ; pour le droit au logement, v., toujours en vigueur, la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986, dite Mermaz, art. 1^{er}, JO 8 juillet 1989, p. 8541.

¹⁰⁷⁶ Loi n° 82-957 du 15 novembre 1982 relative à la négociation collective et au règlement des conflits collectifs du travail, JO 14 novembre 1982, p. 3414 ; loi n° 82-689 du 23 juillet 1982, relative aux libertés des travailleurs dans l'entreprise, JO 6 août 1982, p. 2518 ; loi n° 82-915 du 5 octobre 1982 relative au développement des institutions représentatives du personnel, JO 29 octobre 1982, p. 3255 ; loi n° 82-1097 du 16 décembre 1982 relative aux comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail, JO 26 décembre 1982, p. 3858 ; v. aussi Gérard COUTURIER, *Droit du travail*, 1. Les relations individuelles de travail, 3^e éd., PUF, 1996, n° 20, p. 39 ; Martine LE FRIANT, « La démocratie sociale, entre formule et concept », *Regards*, 2001, vol. 19, pp. 47-53, p. 6.

¹⁰⁷⁷ Définie comme l'« intensification des relations à travers le monde qui relie des localités distantes d'une telle manière que des événements locaux sont engendrés par des causes géographiquement lointaines et vice versa », v. Jürgen HABERMAS, « The European nation state : its achievements and its limitations, on the past and future of sovereignty and citizenship », *Ratio Juris*, 1996, 9(2), pp. 125-137.

¹⁰⁷⁸ Franck COCHOY, « La responsabilité sociale de l'entreprise comme "représentation" de l'économie et du droit », *Droit et Société*, 01/01/2007, n° 65, pp. 91 -101.

¹⁰⁷⁹ Art. L. 121-1 al. 4 et L. 122-1 al. 1^{er} du Code de l'action sociale et des familles.

département où le bénéficiaire potentiel réside au moment de la demande sera compétent¹⁰⁸⁰. Enfin, « en l'absence de domicile fixe, les dépenses sont à la charge de l'État, sous réserve toutefois d'une éventuelle domiciliation »¹⁰⁸¹. En outre, dans le cadre de la loi *DALO* du 5 mars 2007¹⁰⁸², une procédure de domiciliation pour les personnes sans domicile « stable »¹⁰⁸³ a été mise en œuvre afin de favoriser leur accès au(x) droit(s). L'État ne servira donc que les prestations limitativement énumérées à l'article L. 121-7 du Code de l'action sociale et des familles. Malgré des dispositions législatives laissant aujourd'hui peu de place au doute, on constate que les départements sont très enclins à contester leur compétence concernant la prise en charge d'une aide sociale dont l'octroi a été validé par les services d'aide sociale. Cela permettra ainsi de démontrer que la détermination du débiteur peut se révéler délicate et être à l'origine de contentieux qui témoignent finalement de l'existence d'une forme de concurrence entre personnes publiques.

Pour autant, ce phénomène de concurrence – concurrence négative, surtout : il s'agit principalement de *ne pas payer* – n'est sans doute pas circonscrit au seul champ d'action des personnes publiques. Les relations entre les différentes formes de solidarité, et notamment entre la solidarité nationale et la solidarité familiale, peuvent également illustrer le problème de la coordination entre débiteurs – l'articulation entre ces formes de solidarité donnant lieu à des débats toujours recommencés. De fait, en la matière, le droit s'avère hésitant. Le principe demeure la subsidiarité de l'intervention de la solidarité nationale : le débiteur « naturel » reste le groupe familial – ou plus exactement un ou plusieurs parents ou alliés¹⁰⁸⁴. Mais certaines aides ne sont pas subordonnées à la mise en œuvre de l'obligation alimentaire, ou ne donnent pas lieu à recours contre les débiteurs familiaux d'aliments ou à récupération sur succession¹⁰⁸⁵ - ce qui semble illustrer la volonté de réduire les cas d'activation de la solidarité familiale. Cependant, flux et reflux, cette tendance

¹⁰⁸⁰ Art L. 122-1 al. 2 du Code de l'action sociale et des familles.

¹⁰⁸¹ Anne REVEILLERE-MAURY, « Le rôle des notions de domicile de secours, de résidence et de domiciliation dans l'imputation des dépenses d'aide sociale », RDSS 2007, p. 1066.

¹⁰⁸² Loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale, JO 6 mars 2007, p. 4190 ; v. l'article L. 264-1 CASF.

¹⁰⁸³ Préféré à « sans domicile fixe » par le législateur.

¹⁰⁸⁴ Car, en matière familiale, ce sont les liens interpersonnels qui importent, plus que l'appartenance à un « groupe » familial : en ce sens, v. Dominique EVERAERT-DUMONT, « Le paradoxe des obligations alimentaires ou comment concilier principe de solidarité et obligation personnelle », RDSS 2008, p. 538 et s. L'auteur relève par conséquent que concernant « la ligne de partage entre ces deux solidarités [familiale et collective] [...], plus qu'un problème de mesure, c'est surtout l'articulation de deux systèmes de pensée qu'il faut mettre en évidence. Deux conceptions de la solidarité s'opposent : à une vision sociale fondée sur l'appartenance à une collectivité correspond un faisceau d'obligations interpersonnelles » (p. 539).

¹⁰⁸⁵ Sur ce phénomène v. Michel BORGETTO et Robert LAFORE, *Droit de l'aide et de l'action sociales*, 7^e éd., Montchrestien, coll. « Domat », 2009, n° 28, p. 26 et surtout n° 193, p. 199 : « Si elle occupe toujours une place importante pour apprécier le droit à l'aide sociale, la mise en œuvre de l'obligation alimentaire s'est trouvée cependant écartée pour plusieurs prestations : frais d'hébergement et d'entretien des personnes handicapées dans les établissements de rééducation et d'aide par le travail ainsi que dans les foyers et foyers-logements, allocation compensatrice pour aide d'une tierce personne, aide ménagère à domicile des personnes âgées ou encore prestation spécifique dépendance devenue allocation personnalisée d'autonomie ».

semble, à l'heure de la volonté de réduire la dépense publique, remise en cause, notamment dans le cadre des réflexions qui animent le financement de la dépendance¹⁰⁸⁶. Si les termes exacts de la complémentarité entre la solidarité familiale et solidarité nationale semblent donc particulièrement incertains, la nécessité même de cette articulation illustre qu'un même droit social peut appeler pour sa garantie la protection de plusieurs débiteurs.

Mais étudier les débiteurs des droits sociaux suppose également de s'interroger sur l'intensité de la contrainte pesant sur ces débiteurs : s'agit-il d'une contrainte juridique donnant corps à des droits opposables et justiciables – ce que semble impliquer la définition commune du débiteur – ou s'agit-il seulement d'une contrainte morale, politique ou sociale¹⁰⁸⁷ ? Et cette contrainte se traduit-elle par l'affirmation d'une obligation de moyens ou est-elle la source d'une obligation de résultat ? Sur ce point, les différentes contributions rassemblées dans ce titre mettront en perspective des niveaux de protection particulièrement hétérogènes : si l'obligation alimentaire entre parents et alliés est évidemment justiciable, et si les moyens de sa justiciabilité ont été accrus au cours des dernières décennies, si le droit au service public peut, dans une certaine mesure, être justiciable, cela semble plus incertain concernant la responsabilité sociale pesant sur les entreprises. La principale spécificité de la RSE est en effet son caractère volontaire ou non obligatoire, son habit de droit mou (*soft law*). L'entreprise s'engage seule et sans contrepartie envers ses travailleurs, mais ne se contraint pas.

La question de l'intensité de la contrainte supposera, par ailleurs, de s'interroger sur les éléments qui conditionnent la mise en œuvre de l'obligation, et à cet égard, il conviendra de s'intéresser au rôle du juge, mais aussi de souligner le rôle des textes, c'est-à-dire l'importance des dispositions écrites, dans la réalisation des droits sociaux. L'existence d'une disposition textuelle suffisamment précise peut en effet constituer une condition indispensable à la concrétisation d'un droit et donc à la reconnaissance d'une créance. Les études afférentes au droit au service public et au domicile de secours l'illustreront. Les garanties apportées au droit au service public se trouveront, en effet, renforcées dès lors qu'existe une disposition claire et précise faisant peser une obligation sur les personnes publiques. De la même manière, la question de l'existence d'une règle écrite et de sa normativité se pose également s'agissant de la RSE.

¹⁰⁸⁶ V., en dernier lieu, le rapport d'information n° 2647 du 23 juin 2010, fait par la députée Valérie ROSSO-DEBORD sur la prise en charge des personnes âgées dépendantes et la proposition de loi n° 2740 du 13 juillet 2010 visant à faire évoluer les critères de l'allocation personnalisée d'autonomie.

¹⁰⁸⁷ Le droit civil connaît la figure du débiteur qui ne peut être contraint : c'est l'hypothèse de l'obligation naturelle, sur laquelle v. en part. Jacques FLOUR, Jean-Luc AUBERT et Eric SAVAUX, Droit civil, Les obligations, 3. Le rapport d'obligation, 6^e éd., par Eric SAVAUX, Sirey, 2009, n° 68 et s., p. 55 et s. : « L'appellation d'obligation naturelle s'oppose à celle d'obligation civile. Celle-ci caractérise la situation de contrainte du débiteur, le créancier étant admis à exiger l'exécution, au besoin en recourant à des mesures d'exécution forcée. Celle-là est, au contraire, une obligation qui ne comporte pas un tel pouvoir de contrainte : le créancier ne peut forcer le débiteur à l'exécution ; il ne peut le poursuivre en justice à cet effet ».

L'intérêt de cette question réside dans un paradoxe qui caractérise la définition même de la RSE. Elle a pour objectif la contrainte de l'entreprise au respect de règles de droit social. Pourtant, son caractère volontaire rend l'idée d'une contrainte (étatique ou non) impossible. En dehors de l'État, le socle étatique ou international de valeurs communes risque de ne plus être respecté et le travailleur peut se trouver dans un état de quasi-incapacité à se défendre. L'entreprise se retrouve toute puissante. Et l'État inutile.

En définitive, les études réunies mettent en évidence que les droits sociaux, comme leur dénomination usuelle l'indique, ont certainement *un* débiteur, unique : la société – dans toutes ses composantes, personnes publiques comme personnes privés. Mais, entité vague, la société ne peut être attraitée en justice : la justiciabilité impose la détermination de débiteurs plus précis. C'est avec l'objectif de s'interroger sur les différents niveaux de débiteurs, mais également sur l'intensité de la contrainte et les éléments conditionnant sa réalisation, que sont construites les contributions qui suivent, avec pour ambition de porter un regard croisé sur les débiteurs des droits sociaux. Ces analyses permettront de dévoiler l'existence d'une pluralité de débiteurs potentiels, même si l'intensité de la contrainte et les instruments d'activation de celle-ci souffrent parfois d'un manque d'effectivité.

Pour citer cet article

Virginie Donier, Claire Magord, Claire Marzo et Marc Pichard, « Les débiteurs des droits sociaux », *La Revue des Droits de l'Homme*, juin 2012
<http://revdh.files.wordpress.com/2012/06/les-dc3a9biteurs-des-droits-sociaux.pdf>