Institutional Repository - Research Portal
Dépôt Institutionnel - Portail de la Recherche
researchportal.unamur.be
University of Namur

THESIS / THÈSE

DOCTEUR EN SCIENCES JURIDIQUES

La référence à la vulnérabilité dans le droit de la protection sociale
Des sciences humaines et sociales au droit positif

Neven, Jean-François

Award date:
2018

Awarding institution:
Universite de Namur

Link to publication

General rights
Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy
If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Download date: 02. May. 2026

Université de Namur
Faculté de droit

La référence à la vulnérabilité dans le droit de la protection sociale

Des sciences humaines et sociales au droit positif

Thèse présentée en vue d'obtenir le grade de docteur en sciences juridiques

par Jean-François NEVEN

sous la direction de Valérie FLOHIMONT, professeure à la Faculté de droit de l'Université de Namur

2018-2019

Jury :
- Daniel DUMONT, professeur à la Faculté de droit et de criminologie de l'Université libre de Bruxelles, membre du comité d'accompagnement
- Valérie FLOHIMONT, professeure à la Faculté de droit de l'Université de Namur, promotrice
- Jean-Louis GENARD, professeur de l'Université à la Faculté d'architecture La Cambre-Horta de l'Université libre de Bruxelles
- Dominique LAMBERT, professeur à la Faculté de philosophie et lettres de l'Université de Namur, membre du comité d'accompagnement
- Marc NIHOUL, doyen de la Faculté de droit de l'Université de Namur, président
- Diane ROMAN, professeure à la Faculté de droit, d'économie et des sciences sociales de l'Université de Tours

À Maïté,

Sophie et Delphine

REMERCIEMENTS

La thèse, un exercice solitaire ? Oui, mais que je n'aurais pas été capable de mener seul…

Au moment de prendre la plume pour un ultime moment de 'rédaction', quelques heures avant le moment prévu pour la remise du manuscrit aux membres du jury, alors que plusieurs proches s'affairent encore dans d'ultimes relectures, un énorme sentiment de gratitude m'envahit. Ce sentiment n'est pas nouveau, même s'il se cristallise dans l'instant. Comme beaucoup de choses, il s'est construit au fil de ces trois années au cours desquelles j'ai largement mis de côté ce que ma vie de magistrat pouvait me laisser comme temps de loisirs pour me consacrer 'aux vulnérables'.

Je tiens tout d'abord à remercier Valérie Flohimont, ma promotrice.

Je l'ai contactée, en mai 2014. Nous nous connaissions puisque nous avions écrit ensemble. Je voulais savoir ce qu'elle pensait de mon 'projet', pas très 'réaliste', qui pourrait 'éventuellement' prendre la forme d'une 'thèse' à propos, pourquoi pas, de la 'vulnérabilité' mais dans une optique interdisciplinaire. J'étais dans mes 'petits souliers'. Qu'allait-elle penser de cette idée un peu folle ? Sa réponse enthousiaste a immédiatement levé tous mes doutes. Oui, je dois me lancer. Oui, le sujet est excellent. Oui, bien sûr, il faut faire de l'interdisciplinaire car « qu'est-ce qu'un positiviste peut dire d'intéressant sur la vulnérabilité en droit de la protection sociale ? ». A partir de ce moment-là, son soutien a été permanent. Je la remercie pour ses relectures attentives et ses suggestions. Je cite 'en vrac' : lire Bateson, m'intéresser à la systémique, éviter les phrases trop longues et les tournures impersonnelles, mettre « mes tripes », abandonner ma posture un peu froide de magistrat… Bref, du fond et de la forme, positivement.

Je remercie chaleureusement Daniel Dumont, membre du comité d'accompagnement.

Il a pris le sujet à bras le corps. Ses relectures ont été essentielles pour faire avancer le projet. Toujours précises et éclairantes, ses observations m'ont permis de clarifier la démarche, de rester sur l'essentiel, de construire une ligne. Je le remercie pour sa disponibilité sans faille, pour son ouverture, pour nos discussions, pour la 'création interactive' dirait Nedelsky qu'il a permise.

Je remercie Dominique Lambert, philosophe, également membre du comité d'accompagnement.

Il a assumé le rôle de gardien de l'interdisciplinarité. Je le remercie pour son ouverture à la pensée des juristes et pour les ouvertures auxquelles, de mon côté, ses observations et les questions formulées avec précision lors de nos réunions m'ont conduit.

Je remercie mes lecteurs de la première heure, ceux à qui j'ai envoyé des 'bouts' de textes inaboutis et qui m'ont fait l'honneur de les annoter. Je pense en particulier à Catherine Bert (que je remercie aussi de m'avoir orienté vers Jennifer Nedelsky), à Hugo Mormont et à Elise Dermine. Nos échanges, leurs commentaires, leurs suggestions ont été importants pour moi. Je remercie les collègues et amis, parmi lesquels évidemment Jérôme Martens, pour leur participation au séminaire organisé en mai 2017 à l'occasion de la présence à Namur de la professeure Diane Roman, à qui j'exprime également ma profonde gratitude. Sa pensée et ses écrits, toujours clairs, ont été inspirants de bout en bout.

Je remercie Sophie qui m'a fait profiter de ses connaissances en informatique.

Je remercie les lecteurs de la dernière heure, Jean-Baptiste, Myriam, Delphine, Maïté. Une équipe de choc. Ils ont accepté de se concentrer sur la forme alors que leur tempérament de juristes passionnés et brillants les portait, sans doute, à vouloir discuter du fond.

J'ai une pensée pour Luc et Trini. Notre amitié est chère.

J'ai une pensée pour mes collègues de la Cour du travail de Bruxelles. Nos chemins se sont séparés. Ils ont compris que je voulais mener ma carrière professionnelle 'autrement' et que la thèse avait sa place dans tout cela. Leur compréhension a été importante pour moi.

Je remercie mes filles, Sophie et Delphine, pour leur soutien et leur présence, pour leur enthousiasme et leur personnalité solaire.

Enfin, je remercie Maïté, ma compagne, sans qui cette thèse n'aurait pas vu le jour. Elle m'a conforté dans l'idée que le projet 'était réalisable'. Elle a accepté un réaménagement de notre quotidien, une réduction (temporaire) de nos loisirs en commun, une réduction (drastique) de nos séances de cinéma. Elle m'a écouté (même lorsque ma pensée était confuse). Elle aimait dire que son soutien ne serait que matériel. Elle sait très bien que c'est faux : il a été essentiel.

SOMMAIRE

PARTIE I. PRÉSENTATION DE LA RECHERCHE

CHAPITRE 1. PROBLÉMATISATION : LA VULNÉRABILITÉ ET SES MANIFESTATIONS JURIDIQUES *p.10*

CHAPITRE 2. LE CADRE CONCEPTUEL ET CONTEXTUEL DE LA RECHERCHE : LA PROTECTION SOCIALE ET LA RESPONSABILISATION INDVIDUELLE *p.17*

CHAPITRE 3. FORMULATION DES QUESTIONS DE RECHERCHE *p.27*

CHAPITRE 4. MÉTHODOLOGIE DE LA RECHERCHE *p.30*

CHAPITRE 5. CONSTRUCTION DE LA RECHERCHE *p.37*

PARTIE II : LES APPROCHES DE LA VULNERABILITÉ EN SCIENCES HUMAINES ET SOCIALES : ENTRE CARACTÉRISTIQUE COMMUNEMENT PARTAGÉE ET CATÉGORIES PARTICULIÈRES

CHAPITRE 1. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES APPROCHES DE LA VULNÉRABILITÉ *p.42*

CHAPITRE 2. L'APPROCHE ÉLARGIE DE LA VULNÉRABILITÉ *p.66*

CHAPITRE 3. L'APPROCHE CATÉGORIELLE DE LA VULNÉRABILITÉ *p.99*

CONCLUSIONS DE LA PARTIE II : UNE GRILLE DE COMPRÉHENSION DES RÉCEPTIONS JURIDIQUES DE LA NOTION DE VULNÉRABILITÉ *p.138*

PARTIE III : LECTURE CRITIQUE DE DISPOSITIFS JURIDIQUES FAISANT RÉFÉRENCE A LA VULNÉRABILITÉ DE LEURS DESTINATAIRES

CHAPITRE 1. LECTURE CRITIQUE DE LA RÉFÉRENCE À LA VULNÉRABILITÉ DANS LA JURISPRUDENCE DE LA COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME *p.147*

CHAPITRE 2. LECTURE CRITIQUE DE LA PRISE EN CHARGE DES BESOINS SPÉCIFIQUES DES DEMANDEURS D'ASILE VULNÉRABLES *p.193*

CHAPITRE 3. LECTURE CRITIQUE DE LA RÉFÉRENCE AUX RAISONS D'ÉQUITÉ ET À LA VULNÉRABILITÉ DANS LE CADRE DE LA CONTRACTUALISATION DU DROIT À L'INTÉGRATION SOCIALE *p. 255*

CHAPITRE 4. LECTURE CRITIQUE DE LA RÉFÉRENCE À LA VULNÉRABILITÉ DANS LE DISPOSITIF D'AIDE SOCIALE GÉNÉRALE EN COMMUNAUTÉ FLAMANDE *p.297*

CONCLUSIONS DE LA PARTIE III : LES CONSTATATIONS ET LES PERSPECTIVES OFFERTES PAR LA GRILLE DE COMPRÉHENSION *p.341*

PARTIE IV. LE POTENTIEL DE LA VULNÉRABILITÉ POUR LE DROIT DE LA PROTECTION SOCIALE : CONSTRUCTION DES PERSPECTIVES NORMATIVES

CHAPITRE 1. L'IDENTIFICATION DES VULNÉRABILITES : LES ATOUTS DE LA CONCEPTION INTERACTIVE *p.348*

CHAPITRE 2. LE TRAITEMENT DES VULNÉRABILITÉS : LES ATOUTS DU PRINCIPE DE CONTINUITÉ ET L'ÉMERGENCE DE LA SUBSIDIARITÉ COMME PRINCIPE CONCURRENT *p.366*

CHAPITRE 3. LA VULNÉRABILITÉ ET LE DROIT DE LA PROTECTION SOCIALE : UNE RENCONTRE EN QUÊTE D'ÉMANCIPATION *p.382*

CONCLUSIONS DE LA PARTIE IV : DES PERSPECTIVES CONCRÈTES POUR LE DROIT DE LA PROTECTION SOCIALE *p.389*

CONCLUSION GÉNÉRALE : UN BILAN CONTRASTÉ *p.391*

ABREVIATIONS

ADDE	Association pour le droit des étrangers
CASS	Cour de cassation de Belgique
CAW	Centrum Algemeen Welzijnswerk
CCE	Conseil du Contentieux des Étrangers
C.E.	Conseil d'Etat de Belgique
CEDH	Convention européenne des droits de l'homme (Convention de sauvegarde des droits de l'homme et libertés fondamentales)
CIDE	Convention internationale relative aux droits de l'enfant
CGRA	Commissariat General aux Refugies et aux Apatrides
CHRON. D.S.	Chroniques de droit social
CJUE	Cour de justice de l'Union européenne
COM. EDS	Comité européen des Droits sociaux
COUR CONST.	Cour constitutionnelle de Belgique
COUR EUR. D.H.	Cour européenne des droits de l'homme
COUR TRAV.	Cour du travail
CPAS	Centre public d'action sociale
FEDASIL	Agence fédérale pour l'accueil des demandeurs d'asile
Gde ch.	Grande chambre
HCR/ UNHCR	Haut commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
ILA	Initiative locale d'accueil
JOURNAL OFFICIEL	Journal officiel de l'Union européenne
J.T.	Journal des tribunaux
J.T.T.	Journal des tribunaux du travail
L.G.D.J.	Librairie générale de droit et de jurisprudence
M.B.	Moniteur belge
MENA	Mineur étranger non accompagné
OCMW	Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn
OIM	Organisation internationale pour les migrations

OIT	Organisation internationale du travail
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONEM	Office national de l'emploi
ONG	Organisation non gouvernementale
ONU	Organisation des Nations Unies
OQT	Ordre de quitter le territoire
PIDESC	Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels
PIIS	Projet individualisé d'intégration sociale
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
RBSS	Revue belge de sécurité sociale
RDE	Revue de droit des étrangers
R.D.S/T.S.R.	Revue de droit social/Tijdschrift voor Sociaal Recht
RIS	Revenu d'intégration (sociale)
TFUE	Traité sur le fonctionnement de l'Union Européenne
TUE	Traité sur l'Union Européenne
UE	Union Européenne
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
TRIB. TRAV.	Tribunal du travail
UN	United Nations

« *Dependency and vulnerability are not deviant, but natural and inevitable* »

Martha Albertson Fineman

(« Equality, Autonomy, and the Vulnerable Subject in Law and Politics »)

« *On ne peut être un moi par soi-même* »

Charles Taylor (*Les sources du moi*)

« *Lire le droit (…) c'est comprendre à quel point la société précède l'individu là où il se croit roi, c'est sortir du dilemme entre l'égoïsme et l'altruisme dans l'explication des conduites. C'est comprendre que la conscience que les individus acquièrent de leurs valeurs respectives se trouve déterminée par la réalité de leur interdépendance* »

Jacques Donzelot (« Un Etat qui rend capable »)

PARTIE I. PRÉSENTATION DE LA RECHERCHE

Le terme 'vulnérabilité' est actuellement d'un usage courant, presque banal. Il est utilisé quotidiennement dans les médias, dans les conversations, dans l'expression artistique[1]. La vulnérabilité a tout envahi. Aucun domaine de la vie sociale ne semble lui échapper. Elle intrigue lorsqu'il est suggéré que « la visibilité des souffrances de l'homme vulnérable » a pris la place de « l'invisibilité de la mort »[2]. Elle évoque des destins noirs[3], mais aussi la puissance d'agir qui « émerge de la scène constituée par une vulnérabilité habilitante »[4]. La vulnérabilité est rarement définie. Elle semble, à première vue, assez éloignée du vocabulaire du droit. Elle ne peut, en tout cas, se revendiquer d'aucune tradition juridique particulière. Elle semble 'flotter' entre quelques grands principes, tels que l'égalité, l'équité, la dignité… Elle semble insaisissable. Elle a pourtant fait son entrée dans différentes législations[5]. Son imprécision ne la prédestinait pas à une telle immixtion, à moins que ce soit d'un terme vague et imprécis dont le droit avait en l'occurrence besoin pour identifier certaines situations sociales.

La présente recherche n'entend pas couvrir tous les domaines du droit qui font référence à la vulnérabilité. Elle porte, de manière plus restreinte, sur l'étude de certains dispositifs de droit de la protection sociale. La problématique ayant suscité la présente recherche est évoquée, en termes généraux, au chapitre 1. De manière à délimiter le cadre de travail, le chapitre 2 précise le sens que recouvre, pour les besoins de la présente recherche, la protection sociale. Les contours de l'Etat social actif, en tant que contexte dans lequel la protection sociale évolue actuellement, sont également précisés. Le chapitre 3 définit les deux principales questions de recherche. Le chapitre 4 précise les contours de la méthodologie interdisciplinaire qui est au cœur de la démarche. Le chapitre 5 donne une présentation de la ligne générale qui est suivie ainsi qu'un plan des suites de la recherche.

CHAPITRE 1. PROBLÉMATISATION : LA VULNERABILITÉ ET SES MANIFESTATIONS JURIDIQUES

La référence à la vulnérabilité est devenue très habituelle, que ce soit dans le langage courant ou dans le cadre d'études scientifiques. Il est indéniable que le concept de vulnérabilité

---

[1] A. COLE, « All of Us Are Vulnerable, But Some Are More Vulnerable than Others : The Political Ambiguity of Vulnerability Studies, an Ambivalent Critique », *Critical Horizons*, vol. 17, n° 2, 2016, p. 260-261. Cette auteure entame son analyse critique en relatant une performance artistique dénommée « *empowered vulnerability* ».

[2] G. LE BLANC, *Vies ordinaires, vies précaires*, Paris, Seuil, La couleur des idées, 2007, p. 246.

[3] R. KRAWIEC, *Les Vulnérables*, traduction, Paris, Tusitala, 2017, 221 p.

[4] E. FERRARESE, « Vivre à la merci. Les trois figures de la vulnérabilité dans les théories politiques contemporaines », *Multitudes*, Éd. Inculte, 2009, p.132-142.

[5] Pour un aperçu, voy. J. FIERENS, *Vulnérabilité et accès au juge*, Association Henri Capitant, Rapport belge, 2018, 56 p.

connaît un important succès depuis plusieurs décennies. Il paraît vain de vouloir faire l'inventaire des usages qui en sont faits actuellement dans différentes disciplines. L'intérêt pour le concept de vulnérabilité semble avoir d'abord touché différentes sciences humaines non-juridiques (*infra*, section 1). L'intérêt du droit pour le concept de vulnérabilité est apparu plus tardivement, au tournant des années 2000. En droit, et en droit de la protection sociale en particulier, la vulnérabilité n'est généralement pas définie et ne peut se revendiquer d'aucune tradition juridique particulière. Comme indiqué précédemment, elle semble flotter entre quelques grands principes, sans néanmoins s'identifier à l'un d'eux. A première vue, sa cohérence interne et ses usages sont incertains. L'immixtion de la vulnérabilité dans le champ du droit de la protection sociale offre donc des zones d'ombre. Elle autorise, toutefois, un point de vue renouvelé sur la protection sociale. Ces motifs m'ont incité à en faire le thème de la présente recherche (*infra*, section 2).

SECTION 1. LA VULNÉRABILITÉ : LE SUCCÈS D'UN CONCEPT

La vulnérabilité occupe actuellement une place de choix dans le langage courant, dans le langage politique, dans le langage des sciences 'exactes' et dans celui des sciences humaines. Le phénomène a été l'objet d'une tentative de quantification qui montre une émergence dans les années 1980[6] et une très forte croissance depuis le début des années 2000[7].

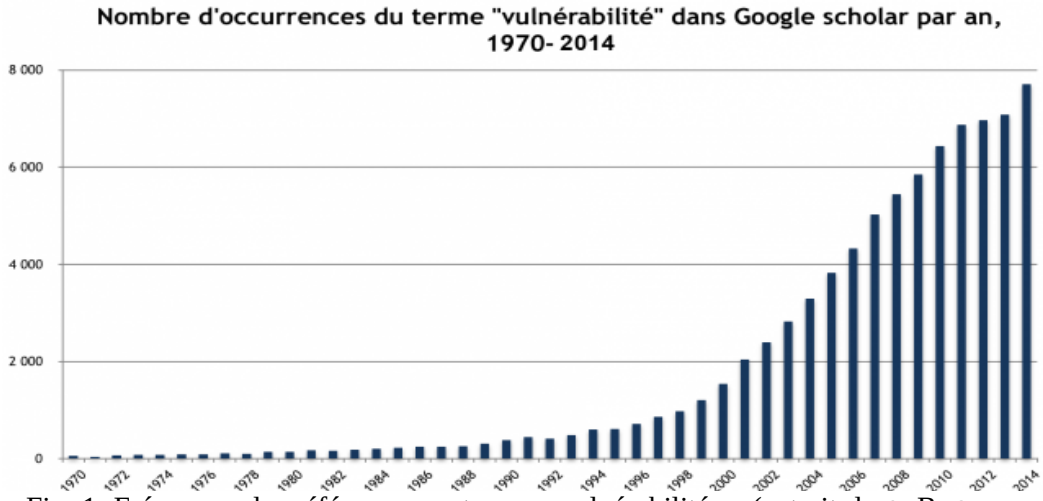


Fig. 1. Fréquence des références au terme « vulnérabilités » (extrait de A. BRODIEZ-DOLINO, « Le concept de vulnérabilité », *www.laviedesidées.fr)*

Les expressions qui font référence à la vulnérabilité font florès : la vulnérabilité peut toucher une personne, un groupe de personnes, un écosystème, un territoire, un réseau informatique, un régime politique, un mécanisme de défense, un positionnement idéologique, un système

[6] R. E. GOODIN, *Protecting the Vulnerable. A Reanalysis of our Social Responsibilities*, Chicago, University of Chicago Press, 1985, 243 p. Ce livre reste un ouvrage de référence.

[7] Voy. A. BRODIEZ-DOLINO, « Le concept de vulnérabilité », *www.laviedesidées.fr*, 11 février 2016 ; le nombre d'occurrences du terme vulnérabilité dans Google scholar est passé de quelques unités au début des années 1970 à près de 8.000 en 2014.

économique ou financier, etc… Même en se limitant à ce qui touche les personnes, le concept de vulnérabilité dégage une impression de foisonnement et d'efflorescence. Il a été théorisé dans de multiples directions. Le terme s'accorde avec de nombreux qualificatifs. Il a été relevé que dans la littérature anglo-saxonne, la 'vulnérabilité sociale', la 'vulnérabilité ontologique', la 'vulnérabilité inhérente ou de situation', la 'vulnérabilité pathogène', la 'vulnérabilité raciale', la 'vulnérabilité économique', la 'vulnérabilité épistémique', la 'vulnérabilité téléologique', la 'vulnérabilité incarnée', la 'vulnérabilité morale', la 'vulnérabilité du jugement' et le 'sujet vulnérable' ont tous été, à un moment donné, des objets d'étude[8]. Le terme laisse entendre qu'il peut embrasser des réalités sociales très larges et qu'il a vocation à être un principe aux usages multiples (explicatif, éthique, normatif, prescriptif,...).

La vulnérabilité renvoie au terme latin *vulnerare* (blesser, endommager, entamer, porter atteinte à, faire mal, froisser, offenser). Etymologiquement, la vulnérabilité évoque donc « une possibilité, voire une probabilité, d'être affecté, blessé par des éléments internes ou externes. Elle est par conséquent liée aux notions de fragilité, d'insécurité, de danger, réel ou potentiel, risques dont il faudrait se prémunir »[9]. L'étymologie ne contribue que faiblement à résoudre la difficulté de distinguer la vulnérabilité de notions qui lui sont proches (comme la précarité, la fragilité, ….) et de saisir ce qui la différencie de certaines appellations (comme l'exclusion, la disqualification sociale, la marginalité, la nouvelle pauvreté, le décrochage, la désaffiliation….) qui paraissent en perte de vitesse depuis qu'elle occupe une position centrale.

Le caractère insaisissable de la vulnérabilité est renforcé par le constat qu'elle traverse les disciplines et semble transcender la cartographie habituelle des champs disciplinaires, notamment en sciences humaines. Le concept de vulnérabilité serait en quelque sorte interdisciplinaire par nature ou, à tout le moins, inviterait au dialogue entre disciplines. Il a été suggéré, par exemple, qu'il justifie un dialogue approfondi entre la philosophie et la sociologie dans la mesure où la première ne pourrait aborder la vulnérabilité sans s'enrichir des travaux plus descriptifs des chercheurs en sciences sociales[10]. La diversité des références à la vulnérabilité et la multiplicité des qualificatifs qui peuvent lui être attribués dans des contextes et des champs disciplinaires variés en font plus qu'un mot ou une idée générale. Il paraît préférable de parler de concept. A défaut de pouvoir donner une définition commune à

[8] A. COLE, « All of Us Are Vulnerable, But Some Are More Vulnerable than Others : The Political Ambiguity of Vulnerability Studies, an Ambivalent Critique », *Critical Horizons*, vol. 17, n° 2, 2016, p. 263.

[9] M. ABSIL, « Les discours sur la notion de vulnérabilité », *www.psychiatries.be*, juin 2014.

[10] M. GARRAU, « Regards croisés sur la vulnérabilité. Anthropologie conjonctive et épistémologie du dialogue », *Tracés. Revue de sciences humaines* [En ligne], http://traces.revues.org/5731, p. 164. Cette auteure conclut ainsi que « le discours philosophique et le discours sociologique sont donc tous deux nécessaires à l'élaboration d'une conception normative de la vulnérabilité ».

tous les usages de la vulnérabilité, le concept permet au moins, si l'on s'en tient à son origine étymologique[11], de les 'tenir ensemble' sous une dénomination commune.

Un premier tour d'horizon de la littérature en sciences humaines conduit à suggérer que la vulnérabilité se laisse approcher de deux manières, au singulier et au pluriel. Une certaine ligne de partage apparaît, en effet, entre des discours qui assument une conception élargie, quasiment universelle, de la vulnérabilité qui est alors considérée comme commune à l'ensemble des êtres humains, voire à l'ensemble du vivant[12], et une approche particulière, sociohistorique, s'attachant à des vulnérabilités spécifiques et prescrivant des solutions catégorielles destinées à rencontrer des situations particulières. En pratique, il peut sembler difficile de trouver la 'bonne focale' entre les deux approches, puisque « trop restreinte, [la vulnérabilité] catégorise ou naturalise un groupe d'individus ; trop large, elle perd son sens ou se laisse déterminer par l'arbitraire de notre désir (ou fantasme) de protection »[13].

Bref, les difficultés sont multiples et le concept de vulnérabilité invite très certainement à un exercice de clarification.

SECTION 2. L'APPROPRIATION PLUS TARDIVE DU CONCEPT PAR LE DROIT DE LA PROTECTION SOCIALE

Depuis le début des années 2000, un certain nombre de dispositifs juridiques font, dans le champ de la protection sociale, référence à la situation de vulnérabilité de leurs destinataires. Il ne paraît pas aisé d'en faire l'inventaire. Cet exercice pourrait d'ailleurs s'avérer inutile dans la mesure où cet inventaire serait à tout moment susceptible de ne plus être à jour. Il est question de certains de ces dispositifs dans la troisième partie. La référence à la vulnérabilité est parfois explicite. Il en est ainsi, par exemple, dans le régime commun d'asile que l'Union européenne organise depuis le début des années 2000. Dans ce paquet législatif, figure la directive 'accueil' qui concerne les conditions matérielles applicables aux demandeurs d'asile et notamment à ceux qui sont considérés comme vulnérables et présentent des besoins spécifiques. Il est également question de la vulnérabilité dans différentes législations fédérales ainsi que dans différents dispositifs réglant par les entités fédérées, notamment, des questions d'aide aux personnes.

En Belgique, le concept semble plus implanté dans la législation flamande que dans celle de la Région wallonne ou des commissions communautaires bruxelloises. A côté des références explicites, l'évocation de la vulnérabilité est parfois implicite. Ainsi, l'assurance soins qui

---

[11] Concept, du latin « *conceptus* » (étymologiquement *con-capere*), évoque l'unification d'une pluralité dans une appréhension commune, voy. B. CASSIN (dir.), *Vocabulaire européen des philosophies*, Paris, Seuil, 2004, v° Conceptus, p. 249.

[12] Voy. C. PELLUCHON, *Manifeste animaliste. Politiser la cause animale*, Paris, Alma, 2017, 116 p. ; C. PELLUCHON, *Éléments pour une éthique de la vulnérabilité. Les hommes, les animaux, la nature*, Paris, Cerf, Humanités, 2011, 352 p.

[13] M. GAILLE et S. LAUGIER, « Grammaires de la vulnérabilité », Présentation du dossier, *Raison Publique*, 2013, *www.raison-publique.fr/article435.html*.

dans le cadre de la protection sociale flamande prévoit une prestation financière en faveur des personnes dont l'autonomie est réduite de manière significative et pour une longue durée ne se réfère pas expressément à la vulnérabilité[14]. A la lecture des travaux préparatoires, il ne fait pas de doute néanmoins que le législateur communautaire a clairement la volonté de traiter la vulnérabilité de certains adultes âgés[15]. Ce qui domine toutefois lorsqu'on examine de plus près les dispositifs juridiques faisant référence à la vulnérabilité dans le domaine de la protection sociale, c'est l'absence de définition uniforme du concept de vulnérabilité et la variété des fonctions qui lui sont assignées[16]. Ces difficultés sont renforcées par le fait, déjà signalé, que le concept de vulnérabilité ne peut se revendiquer d'aucune tradition juridique particulière et qu'à première vue assez éloigné du vocabulaire juridique, il n'a fait son immixtion dans le droit qu'à la faveur de la réappropriation d'un succès qui s'est nourri en-dehors du droit.

Complémentairement, il n'est pas inutile de signaler que la référence à la vulnérabilité a d'abord suscité un certain scepticisme parmi les juristes. Certains auteurs se sont, dans un premier temps, interrogés sur l'utilité de faire de la vulnérabilité un concept ou une catégorie juridiques : la vulnérabilité serait une sorte de 'pré-notion' du droit sous-jacente à de nombreux dispositifs juridiques mais dont la visibilisation dans le droit lui-même ne présenterait aucune véritable plus-value. Il faudrait admettre que « c'est l'esprit tout entier de la matière juridique qui est dominé par l'état [de vulnérabilité de l'homme]», qui, en quelque sorte, « précède l'esprit des lois »[17]. Le concept de vulnérabilité ne pourrait donc « qu'envahir inutilement le droit »[18].

La vulnérabilité ne connaît, à cet égard, pas un sort réellement distinct d'une notion comme la dignité humaine qui, elle aussi, a dans un premier temps été considérée comme une « valeur pure antérieure au droit »[19], qui n'avait pas vocation à être reçue par le discours juridique et qui ne l'aurait investi que par hasard, quasiment par effraction, de sorte qu'elle resterait

[14] Décret du Parlement flamand du 24 juin 2016 relatif à la protection sociale flamande, *M.B.*, 16 décembre 2016.
[15] Ontwerp van decreet houdende de Vlaamse sociale bescherming, *Doc. parl*., Vl. parl, 715 (2015-2106) - n° 1, p. 3.
[16] J.-Y. CARLIER, « Des droits de l'homme vulnérable à la vulnérabilité des droits de l'homme, la fragilité des équilibres », *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, 2017, p. 187.
[17] F. FIECHTER-BOULVARD, La notion de vulnérabilité et sa consécration par le droit, in *Vulnérabilité et droit, Le développement de la vulnérabilité et ses enjeux en droit*, Colloque sous la direction et la coordination de Frédérique COHEY-CORDET, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble, 2000, p.16.
[18] F. FIECHTER-BOULVARD, La notion de vulnérabilité et sa consécration par le droit, in *Vulnérabilité et droit, Le développement de la vulnérabilité et ses enjeux en droit*, Colloque sous la direction et la coordination de Frédérique COHEY-CORDET, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble, 2000, p.16.
[19] Voy. X. BIOY, « Rapport introductif. Le concept de dignité », in *La dignité saisie par les juges en Europe*, L. BURGORGUE-LARSEN (dir.), Bruxelles, Bruylant, Coll. Droit et Justice, 2010, p. 19.

encore largement « indicible »[20]. Cela n'a pas empêché néanmoins que la dignité humaine reçoive les honneurs de différentes Constitutions étrangères dont la Constitution allemande de 1949, de différents textes internationaux, de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, de la Cour de justice de l'Union européenne[21] et, finalement, de la Constitution belge[22] et de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne[23].

Mon propos n'est pas de dire que le concept de vulnérabilité est promis à un aussi bel avenir, mais seulement de suggérer que le fait qu'il ne soit pas le produit d'une longue tradition juridique, qu'il ait fait immixtion dans le droit de manière inattendue, qu'il soit le résultat de l'appropriation d'un succès forgé en-dehors du droit, qu'il manque de cohérence juridique interne et que le nombre de ses usages ne semble pas maîtrisé, ne suffit pas à justifier que l'on ne s'y intéresse pas. Au contraire, ce sont précisément toutes ces difficultés ainsi que le manque de fondements solides 'dans le droit', qui font l'intérêt principal d'un travail de clarification et ont suscité l'idée de la présente recherche. Comme déjà signalé, j'ai au départ été interpellé par ce besoin de clarification.C'est ce qui m'a décidé à me mettre en mouvement.

A côté de cette première raison de m'intéresser à la vulnérabilité, il faut souligner l'intérêt potentiel de la vulnérabilité pour le droit de la protection sociale. La 'double focale' dont il a été question au point précédent, c'est-à-dire la possibilité d'analyser la vulnérabilité à la fois comme une caractéristique commune et comme une caractéristique particulière à certaines catégories de personnes, permet de souligner l'utilité que la référence à la vulnérabilité pourrait avoir pour la protection sociale, elle-même. En effet, « tout à la fois universelle et catégorielle, la notion présente (…) le double avantage politique de paraître moins stigmatisante que nombre de terminologies antérieures, et corrélativement de contenter potentiellement tant les partisans des politiques universalisantes que ceux des politiques ciblées. Elle invite aussi à développer l'action le plus en amont possible, dès la zone de 'fêlure' (et donc avant la concrétisation de la 'blessure'), ce qui rejoint les politiques sociales de plus en plus axées sur les notions de 'prévention' et (qu'on déplore cette régression des ambitions ou qu'on se félicite d'un traitement plus en amont) d'égalité des chances »[24]. Bref, la vulnérabilité pourrait être porteuse d'un renouvellement des politiques sociales et du droit de la protection sociale.

* * *

[20] Voy. M. FABRE-MAGNAN, « La dignité en Droit : un axiome », *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, vol. 58, n° 1, 2007, p. 1-30.
[21] Voy. L. BURGORGUE-LARSEN (dir.), *La dignité saisie par les juges en Europe*, Bruxelles, Bruylant, Droit et Justice, 2010.
[22] Constitution, art. 23.
[23] Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, art. 1.
[24] Voy. A. BRODIEZ-DOLINO, « Le concept de vulnérabilité », www.laviedesidées.fr, 11 février 2016.

L’intérêt de la recherche résulte donc, à la fois, du besoin de clarification et de compréhension de la référence à la vulnérabilité dans le droit de la protection sociale et de la perspective d’un renouvellement des politiques sociales et de leur encadrement juridique. L’objectif de la recherche se décline donc comme suit : il s’agit, d’une part, de mieux comprendre la référence à la vulnérabilité lorsqu’elle figure dans un dispositif de droit de la protection sociale et, d’autre part, de déterminer de manière plus normative les apports de la vulnérabilité pour le droit de la protection social.

CHAPITRE 2. LE CADRE CONCEPTUEL ET CONTEXTUEL DE LA RECHERCHE : LA PROTECTION SOCIALE ET LA RESPONSABILISATION INDVIDUELLE

La recherche est centrée sur le droit de la protection sociale en vigueur en Belgique[25]. La protection sociale est définie sur la base d'une conception étendue du risque social (*infra*, section 1). La recherche tient également compte du contexte dans lequel la protection sociale évolue actuellement, à savoir un contexte de responsabilisation accrue des assurés sociaux, caractéristique de l'Etat social actif dont l'origine et la portée sont brièvement évoquées (*infra*, section 2).

SECTION 1. DÉLIMITATION DU CADRE DE RÉFÉRENCE : LA PROTECTION SOCIALE AU SENS LARGE

La recherche a pour cadre de référence le droit de la protection sociale et inclut dans son périmètre les dispositifs publics destinés à rencontrer des risques sociaux. Le cadre conceptuel repose sur une définition large de la protection sociale qui transcende certaines distinctions traditionnelles (*infra*, A.). La recherche est centrée sur le droit applicable en Belgique, y compris lorsqu'il est d'origine internationale (*infra*, B.).

A. Les risques sociaux et les prestations considérées comme relevant de la protection sociale

Pour les besoins de la présente recherche, la protection sociale est entendue comme l'ensemble des dispositifs publics destinés à rencontrer un risque social. Le risque social est, selon des éléments de définition empruntés à ROBERT CASTEL, défini comme un « événement qui compromet la capacité des individus à assurer eux-mêmes leur indépendance sociale »[26]. La personne qui n'est pas assurée, d'une manière ou d'une autre, contre ce type d'aléa peut, en effet, être considérée comme vivant dans l'insécurité[27]. En fonction de cette définition, tout ce qui, dans les politiques publiques, permet de réduire l'insécurité et donc d'améliorer le niveau de vie, de promouvoir ou de rétablir le bien-être de la population peut être qualifié de dispositif de protection sociale. Cette définition de la protection sociale va au-delà de certaines distinctions classiques.

Traditionnellement, les risques sociaux couverts par la protection sociale correspondent à des éventualités de pertes de revenus ou à des hausses de dépenses susceptibles, à un moment donné et de manière imprévue, d'affecter la sécurité d'existence des individus. Dans cette perspective, qui est celle du droit de la sécurité sociale, la liste des risques sociaux est exhaustive et comprend la vieillesse, la maladie, l'invalidité, le chômage, la maternité, les

[25] Les évolutions législatives ont été prises en compte jusqu'au 1er juillet 2018.
[26] R. CASTEL, *L'insécurité sociale. Qu'est-ce qu'être protégé ?*, Paris, Seuil, La République des Idées, 2003, p. 25.
[27] R. CASTEL, *L'insécurité sociale. Qu'est-ce qu'être protégé ?*, Paris, Seuil, La République des Idées, 2003, p. 25.

charges de famille, parfois aussi le handicap[28]. La définition du risque social empruntée à CASTEL est plus large et n'est pas limitative. Elle s'inscrit dans un mouvement qui invite à reconceptualiser les besoins sociaux et qui considère que certains besoins ont, jusqu'à présent, été insuffisamment pris en compte par la protection sociale[29]. A côté des besoins sociaux traditionnels, sont alors évoqués la dépendance des adultes âgés qui nécessitent des soins de longue durée, l'accession à certains biens de première nécessité (comme l'eau, un minimum d'énergie, un toit), l'accès à la justice comme garantie de pouvoir faire valoir ses droits à la protection sociale, les besoins consécutifs au déracinement et à la migration…

En fonction de leur mode de financement, il est d'usage d'opérer une distinction entre les prestations sociales contributives, ou assurantielles, et les prestations non contributives ou assistantielles. Pour la présente recherche, cette distinction n'offre pas de pertinence. La prise en compte de la vulnérabilité ne requiert pas en effet de se focaliser sur un type de prestations plutôt que sur l'autre, même s'il peut être admis d'un point de vue empirique que lorsqu'il est question de faire face aux situations de vulnérabilité, ce sont généralement des prestations non contributives qui sont mobilisées. La distinction entre la solidarité horizontale, verticale ou intergénérationnelle n'est pas non plus pertinente[30]. Il en est de même de la distinction entre les prestations en espèces ou en nature. Dans le cadre de la protection sociale traditionnelle, les prestations sont habituellement fournies en espèces ou sous forme de remboursements (des soins de santé, par exemple) [31]. Pour la présente recherche, cette caractéristique n'est pas non plus considérée comme importante. Techniquement, il est en effet possible de couvrir un risque social tant par une prestation en nature, sous la forme d'un service ou *via* l'accès à un service public, que par une prestation financière. Cette acceptation large des techniques de couverture présente une certaine actualité dans la mesure où, notamment, les modalités de couverture du risque de dépendance et de certaines prestations de santé font débat sur ce plan. Il est parfois soutenu que les prestations en espèces (du type « *cash-for-care* ») sont plus favorables à l'autonomie, à la liberté de choix, à la promotion des soins informels qu'une prestation en nature. A l'inverse, il est également soutenu que les

[28] Voy. *La protection sociale*, La documentation française, Découverte de la vie publique, 2016, p. 7. Voy. aussi la Convention OIT n° 102 concernant la sécurité sociale (norme minimum) de 1952.

[29] Voy. P. VIELLE, *Sustainable work : the role of social systems with regard to men and women's careers, including cover for risks over their life course.* Report for EUROFOUND, Bruxelles, janvier 2014.

[30] La solidarité est horizontale lorsqu'elle concerne tous les bénéficiaires exposés à un risque et que la solidarité s'exprime de ceux qui sont les moins exposés vers ceux qui sont les plus exposés à ce risque ; elle est verticale lorsqu'elle fonctionne des plus riches vers les plus pauvres et est intergénérationnelle lorsqu'elle va des plus jeunes vers les plus âgés. Sur ces distinctions, voy., par exemple, B. CANTILLON, N. VAN MECHELEN, « Lutte contre la pauvreté et sécurité sociale : fissures dans un paradigme politique », *RBSS*, 2013, p. 341-371.

[31] A. SUPIOT (DIR.), *La solidarité. Enquête sur un principe juridique*, Paris, Odile Jacob, Collège de France, 2015, p. 16. Cet auteur évoque le fait que la solidarité est souvent anonyme et financière ce qui en fait sa force et sa faiblesse : « Sa force parce qu'elle libère les individus de leurs liens d'allégeance personnelle et qu'elle autorise la mobilisation de ressources considérables ainsi qu'une très grande mutualisation des risques. Sa faiblesse, parce que cet anonymat attise l'individualisme en faisant disparaître tout lien direct entre les personnes solidaires ».

prestations en nature permettent un meilleur ciblage et une meilleure adaptation à la réalité et à la hauteur des besoins. Il serait dès lors préjudiciable de n'inclure dans le périmètre de la présente recherche que les prestations en espèces et ainsi exclure de la réflexion les alternatives que constituent parfois les prestations en nature. Il sera d'ailleurs question dans la partie III de l'accueil des demandeurs d'asile qui est toujours considéré comme relevant du droit de la protection sociale[32], même si, au fil du temps, des prestations en nature sous la forme d'un hébergement ont remplacé les prestations financières.

La définition du risque social empruntée à CASTEL, la mise hors-jeu des distinctions entre prestations contributives et non contributives de même qu'entre prestations en espèces et en nature conduisent à appréhender largement la protection sociale. La présente recherche ne se cantonne donc pas aux prestations contributives classiquement décrites, avec quelques variantes, dans les manuels de droit de la sécurité sociale[33]. Dans la mesure où elles contribuent à l'indépendance sociale des bénéficiaires et font l'objet d'une intervention directe ou indirecte des pouvoir publics, toutes les aides aux personnes (aides sociales, aides au logement, aide juridique, soins et accompagnements…), rentrent dans le périmètre de la recherche.

Par contre, dans la mesure où elles répondent à d'autres finalités ou ne donnent pas lieu à des prestations directement ou indirectement à charge des pouvoirs publics, l'indemnisation des dommages que certaines personnes peuvent avoir subis en qualité de victimes, de même que la prévention et la répression pénales des faits générateurs de pareils dommages, se situent en-dehors des limites de la recherche. Il en est de même des mesures qui touchent à la capacité civile des personnes ou qui concernent l'amélioration de leur cadre de vie. Sans exhaustivité, ne sont donc pas étudiées, même si elles font référence à la vulnérabilité, les dispositions du Code pénal qui visent à sanctionner le fait d'abuser de la situation particulière de vulnérabilité de certaines victimes[34] ; la loi qui, dans le but de garantir le droit d'accès à un avocat lors des procédures pénales, prend en compte « les besoins spécifiques des personnes vulnérables qui sont soupçonnées ou poursuivies »[35] ; la loi qui, s'inspirant de

[32] C'est ainsi que l'accueil et l'hébergement des demandeurs d'asile sont considérés comme une prestation d'aide sociale, voy. Cass. 16 décembre 2013, S.13.0056 ; Cass. 30 mars 2015, S.14.0017.F.

[33] Voy. J.-FR. FUNCK, *Droit de la sécurité sociale*, avec la collaboration de L. MARKEY, Bruxelles, Larcier, coll. Droit actuel, 2014, 754 p. ; J. VAN LANGENDONCK, Y. STEVENS, A. VAN REGENMORTEL, *Handboek Socialezekerheidsrecht*, 9ème éd., Intersentia, 2015, 780 p. ; en ce qui concerne la France, J.-J. DUPEYROUX, M. BORGETTO, R. LAFORE, *Droit de la sécurité sociale*, 18ème éd., Dalloz, Précis, Entreprise, économie & droit, 2015, 1300 p. ; J.-P. CHAUCHARD, J.-Y. KERBOUC'H, C. WILLMANN, *Droit de la sécurité sociale*, 7ème éd., Paris, L.G.D.J., Lextenso, 2015, 658 p.

[34] Loi du 26 novembre 2011, modifiant et complétant le Code pénal en vue d'incriminer l'abus de la situation de faiblesse des personnes et d'étendre la protection pénale des personnes vulnérables contre la maltraitance. Voy. aussi Loi du 29 avril 2013 modifiant l'article 433*decies* du Code pénal en vue de préciser la situation particulièrement vulnérable de la victime d'un marchand de sommeil. Pour un commentaire critique, voy. K. HANOULLE et G. MARLIER, « Une législation forte pour des personnes faibles ? », *J.T.*, 2014, p. 162 et S.

[35] Directive 2013/48/UE du 22 octobre 2013 du Parlement européen et du Conseil relative au droit d'accès à un avocat dans le cadre des procédures pénales et des procédures relatives au mandat d'arrêt

plusieurs recommandations du Conseil de l'Europe[36], réforme les incapacités civiles des majeurs vulnérables[37]…

B. Le cadre juridique : dispositions légales applicables en Belgique

La situation belge sert de cadre de référence lorsqu'il est question de circonscrire, sur le plan juridique, la protection sociale des personnes en situation de vulnérabilité[38]. Toutes les dispositions applicables en Belgique sont susceptibles d'être prises en compte, en ce compris le droit des entités fédérées et celles qui sont d'origine internationale. Au-delà des règles nationales, sont ainsi susceptibles d'être évoqués les traités européens, la Charte des droits fondamentaux, les principes généraux du droit européen, les directives et les règlements de l'Union européenne, la Convention européenne des droits de l'homme, la Charte sociale européenne ainsi que la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, de la Cour européenne des droits de l'homme et du Comité européen des droits sociaux. Enfin, au-delà de ce corpus de droits européens, sont susceptibles d'être prises en compte, cette liste n'étant pas exhaustive, les dispositions de droit international telles que la Convention OIT n° 102 concernant la sécurité sociale (norme minimum) de 1952, la Recommandation OIT n° 202 sur les socles nationaux de protection sociale de 2012, le Pacte international des droits économiques sociaux et culturels des Nations Unies de 1966, la Convention internationale relative aux droits de l'enfant de 1988, la Convention internationale relative aux droits des personnes handicapées de 2006...

SECTION 2. LE CONTEXTE GÉNÉRAL DE LA RECHERCHE : L'ETAT SOCIAL ACTIF ET LA RESPONSABILISATION CROISSANTE DES ASSURÉS SOCIAUX

Depuis le début des années 1990, un changement de paradigme est intervenu dans la philosophie générale de la protection sociale, avec l'émergence de l'Etat social actif et une attention plus grande portée à la responsabilité individuelle. La mise en discussion de ce changement de paradigme n'est pas, comme telle, un objectif de la présente recherche. Je renvoie donc à la littérature en la matière. Dans la mesure où le paradigme de l'Etat social actif fait partie du contexte actuel de la protection sociale, je donne toutefois quelques

---

européen, au droit d'informer un tiers dès la privation de liberté et au droit des personnes privées de liberté de communiquer avec des tiers et avec les autorités consulaires, *Journal officiel*, L. 294, 6 novembre 2013, art. 13. Loi du 21 novembre 2016 relative à certains droits des personnes soumises à un interrogatoire, *M.B.*, 24 novembre 2016.

[36] Voy. Recommandation R(99) 4 du Comité des Ministres aux Etats membres du Conseil de l'Europe, sur les principes concernant la protection juridique des majeurs incapables, adoptée par le Comité des Ministres le 23 février 1999, ainsi que Recommandation CM/REC(2009)11 du Comité des Ministres aux Etats membres sur les principes concernant les procurations permanentes et les directives anticipées ayant trait à l'incapacité, adoptée par le Comité des Ministres le 9 décembre 2009. Loi du 17 mars 2013 réformant les régimes d'incapacité et instaurant un nouveau statut de protection conforme à la dignité humaine.

[37] Voy. N. GALLUS, TH. VAN HALTEREN, *Le nouveau régime de protection des personnes majeures. Analyse de la loi du 17 mars 2013*, Bruxelles, Bruylant, 2014, p. 15.

[38] L'état de la législation a été arrêté au 1er juillet 2018.

précisions sur les manifestations les plus caractéristiques de l'Etat social actif qui peuvent être pertinentes pour la présente recherche (*infra*, A.) et sur l'hypothèse anthropologique qui est privilégiée quant à son origine (*infra*, B.).

A. Quelques manifestations de l'Etat social actif

Le constat qu'il est de plus en plus souvent fait appel à la responsabilité individuelle des assurés sociaux fait largement consensus[39]. La responsabilisation et l'activation sont à l'œuvre dans les programmes de lutte contre le chômage[40], mais pas uniquement. L'activation des invalides, du moins lorsque leur écartement du marché du travail ne semble pas définitif, et des personnes en incapacité de travail est aussi à l'ordre du jour. Ainsi, pour ces personnes, l'OCDE recommande de mettre en place une nouvelle logique d'activation et d'obligations mutuelles, avec amélioration des incitations au travail. L'idée est d'aligner progressivement l'activation des invalides et des personnes en incapacité de travail sur ce qui est prévu pour les chômeurs[41]. La responsabilisation concerne aussi, depuis plus longtemps, certaines personnes en situation de pauvreté. Cela fait, en effet, quelques décennies que l'explication de la pauvreté par la paresse a (re)gagné du terrain dans l'ensemble des pays européens, alors que l'explication par l'injustice sociale a fortement régressé[42]. Dans cette perspective, la volonté des pouvoirs publics de ne plus seulement servir des aides financières à des personnes qui sont supposées les attendre passivement est mise en avant pour renforcer les politiques d'activation.

---

[39] Voy. D. DUMONT, *La responsabilisation des personnes sans emploi en question. Une étude critique de la contractualisation des prestations sociales en droit belge de l'assurance chômage et de l'aide sociale*, Bruxelles, La Charte, coll. Association belge pour le droit du travail et de la sécurité sociale, 2012, 613 p. ; V. DE GREEF, *Droit au travail et troubles mentaux. Une analyse critique des exclusions et des inclusions par le droit en assurance chômage et en aide sociale*, Bruxelles, la Charte, coll. Association belge pour le droit du travail et de la sécurité sociale, 2016, 553 p. ; E. DERMINE, *Droit au travail et politiques d'activation des personnes sans emploi : étude critique du rôle du droit international des droits humains*, Bruxelles, Bruylant, Coll. Centre des droits de l'homme de l'UCL, 2017, 521 p. ; J.-M. BONVIN, E. MOACHON, « L'activation et son potentiel de subversion de l'État social », in *L'État social actif : vers un changement de paradigme ?*, P. VIELLE, PH. POCHET, I. CASSIERS (dir.), Bruxelles, P.I.E Peter Lang, coll. Travail & société, 2005, p. 63-92.

[40] L'OCDE joue un rôle actif de promotion des « programmes actifs des marchés du travail », voy. notamment, OCDE, *Politiques d'activation pour des marchés du travail plus inclusifs*, Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2015, Paris, Editions de l'OCDE, p. 117-186, http://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2015-7-fr; voy. aussi D. DUMONT, *La responsabilisation des personnes sans emploi en question. Une étude critique de la contractualisation des prestations sociales en droit belge de l'assurance chômage et de l'aide sociale*, Bruxelles, La Charte, coll. Association belge pour le droit du travail et de la sécurité sociale, 2012, p. 487 et s.

[41] OCDE, *Maladie, invalidité et travail : Surmonter les obstacles : Synthèse des résultats dans les pays de l'OCDE*, Paris, Éditions OCDE, 2010, http://dx.doi.org/10.1787/9789264088870-fr.

[42] S. PAUGAM, « Vers un nouveau contrat social », in *Repenser la solidarité. L'apport des sciences sociales*, S. PAUGAM (dir.), Paris, PUF, 2007 (1ère éd.), Quadrige, 2011, p. 953 ; N. DUVOUX, *Le nouvel âge de la solidarité, Pauvreté, précarité et politiques publiques*, Paris, Seuil, La République des Idées, 2012, 105 p.

La responsabilisation, en particulier des personnes sans emploi, est parfois présentée comme indispensable à la survie de la protection sociale[43], même si c'est au prix d'un glissement d'un régime de *welfare* à un régime de *workfare*[44]. Tout en concédant qu'il donne fréquemment lieu à des hybridations conjuguant des éléments de *workfare* et des survivances du *welfare*, ROBERT BOYER évoque différentes manifestations de ce glissement. Perçu à l'origine comme « un risque essentiellement macroéconomique qui dépasse largement la volonté et le pouvoir d'adaptation des individus », le chômage est dorénavant perçu comme ayant des « aspects proprement microéconomiques »[45]. Ainsi, alors que « l'organisation de la société elle-même et la politique économique supposaient une responsabilité collective (…), les nouveaux dispositifs (…) retiennent des actions ciblées et tendent à invoquer des responsabilités individuelles, liées par exemple à l'accoutumance au chômage et à la dépendance par rapport à l'aide publique ». En d'autres termes, il ne s'agit plus « de corriger les failles du marché [du travail] par le budget social » et d'organiser « des transferts monétaires compensatoires afin d'éviter que les chômeurs tombent dans la pauvreté », mais de réduire « la générosité de l'indemnisation de l'inactivité » dans le but de « favoriser l'intégration par le travail »[46].

Décrivant les variations de l'activation, ELISE DERMINE distingue, quant à elle, les « mesures de renforcement de la contrainte économique au travail », comme par exemple une réduction des prestations sociales destinée à provoquer le retour sur le marché du travail, les « mesures de renforcement de la contrainte juridique au travail », comme l'élargissement de la notion d'emploi convenable, le contrôle de la recherche active d'emploi ou la subordination de l'octroi de certaines prestations à l'accomplissement de prestations de travail non rémunérées et, finalement, le développement « de droits, de services ou d'opportunités liés au travail », comme le soutien de la demande de travail peu qualifié *via* des réductions de cotisations sociales ou encore l'amélioration de l'offre de travail grâce à des stages et des formations.

---

[43] C. FERREIRA, *Invalides psychiques, experts et litiges*, Lausanne, Antipodes, Existence et société, 2015, p. 55

[44] La paternité de l'expression est attribuée au Président Nixon qui en 1969 a déclaré : « *What America needs now is not more welfare but more 'workfare'* ». Le terme '*workfare*' résulte de la contraction des termes 'work' et 'welfare'. Il évoquait à l'origine l'idée que les aides sociales devraient obligatoirement avoir comme contrepartie un travail ou un service à la société. Les significations du terme ont évolué. Il est parfois considéré comme synonyme d'activation. Pour une discussion du terme, voy. D. DUMONT, *La responsabilisation des personnes sans emploi en question. Une étude critique de la contractualisation des prestations sociales en droit belge de l'assurance chômage et de l'aide sociale*, Bruxelles, La Charte, coll. Association belge pour le droit du travail et de la sécurité sociale, 2012, p. 417-435. Voy. aussi J.-C. BARBIER, « Pour un bilan du workfare », *La Vie des idées*, 4 novembre 2008, *http://www.laviedesidees.fr/Pour-un-bilan-du-workfare.html*

[45] R. BOYER, « Comment concilier solidarité sociale et efficacité économique à l'ère de la globalisation : une lecture régulationniste », in *Repenser la solidarité. L'apport des sciences sociales*, S. PAUGAM (dir.), Paris, PUF, 2007 (1ère éd.), Quadrige, 2011, p. 900.

[46] R. BOYER, « Comment concilier solidarité sociale et efficacité économique à l'ère de la globalisation : une lecture régulationniste », in *Repenser la solidarité. L'apport des sciences sociales*, S. PAUGAM (dir.), Paris, PUF, 2007 (1ère éd.), Quadrige, 2011, p. 900-902.

Dans la pratique, les Etats combinent de façon variée ces différentes mesures. En fonction de la prépondérance octroyée à l'une ou à l'autre, ils réalisent des arbitrages entre le droit et le devoir de travailler des personnes sans emploi[47]. Mon propos, à ce stade, n'est pas d'approfondir ces différentes mesures mais uniquement d'illustrer la diversité des processus qui se déploient sous l'étendard de l'Etat social actif.

B. A propos des origines de l'Etat social actif : l'inscription dans un temps long

L'origine de l'Etat social actif est expliquée de différentes façons qui ne s'excluent pas les unes des autres. Sans exhaustivité, j'évoque quatre explications. *Primo,* la victoire idéologique des économistes conservateurs se rattachant de près ou de loin à l'Ecole de Chicago est souvent évoquée. Ce courant a ciblé ses attaques sur l'Etat-providence qui dissuaderait les citoyens d'assumer leurs responsabilités individuelles et les rendrait dépendants de la protection sociale. *Secundo,* il est souvent question du « trou de la Sécu » évoqué pour soutenir qu'il n'y aurait pas d'autre choix que de démanteler certains pans de la protection sociale ou, à tout le moins, d'en réduire la voilure[48]. *Tertio,* il est aussi parfois suggéré que l'aspiration profonde à plus d'individualisme et d'indépendance conduirait les citoyens à se détourner des mécanismes de protection sociale considérés comme trop obscurs et trop paternalistes et comme ne laissant pas une liberté de choix suffisante[49]. *Quarto,* bien qu'elle ne soit pas directement à l'origine de l'Etat social actif, il est aussi parfois question de la critique venue de la 'deuxième gauche'. Elle évoque la triple crise de l'Etat-providence à la fois financière, d'efficacité et de légitimité, objectivée dès le début des années 1980 par PIERRE ROSANVALLON[50]. Elle propose de remédier à ces crises, non pas en réduisant la couverture des risques et en augmentant la responsabilité individuelle, mais en reconfigurant

[47] E. DERMINE, *Droit au travail et politiques d'activation des personnes sans emploi: étude critique du rôle du droit international des droits humains,* Bruxelles, Bruylant, Coll. Centre des droits de l'homme de l'UCL, 2017, p. 199-224 ; E. DERMINE, D. DUMONT, (eds), *Activation Policies for the Unemployed, the Right to Work and the Duty to Work,* P.I.E.- Peter Lang, Work & Society, Bruxelles, 2014, 284 p.

[48] J. DUVAL, *Le mythe du trou de la Sécu*, Paris, Raisons d'agir, 2007, 137 p.

[49] Sur l'individualisme, voy., notamment, L. DUMONT, *Essais sur l'individualisme. Une perspective anthropologique sur l'idéologie moderne*, Paris, Seuil, Points-essais, 1983 (1ère ed.), 1985, 310 p. ; A. RENAUT, *L'ère de l'individu. Contribution à une histoire de la subjectivité*, Paris, Gallimard, Bibliothèque des idées, 1989.

[50] Sur le diagnostic des crises de l'Etat-providence, voy., notamment, P. ROSANVALLON, *La crise de l'Etat-providence,* Paris, Seuil, Points-politique,1984, 183 p. ; S. PAUGAM (dir.), *Repenser la solidarité. L'apport des sciences sociales*, Paris, PUF, 2007 (1ère éd.), Quadrige, 2011, 980 pages ; « *Les 60 ans de la sécurité sociale* », P.VIELLE, P. REMAN (coord.), *RBSS*, vol. 47, n° 2, 2007, p. 225-364 ; PH. POCHET, « Gouverner la sécurité sociale : les enjeux européens. Essai de clarification méthodologique », *RBSS*, vol. 47, n° 2, 2007, p. 263-284 ; M. LEFEBVRE, P. PESTIEAU, *L'Etat-providence. Défense et illustration*, Paris, PUF, 2017, 233 p.

les politiques sociales, notamment en les 'réencastrant' dans la société de manière à pallier le caractère trop abstrait, trop formel et illisible des mécanismes de solidarité[51].

L'explication qui est privilégiée par la présente recherche s'appuie sur les travaux de JEAN-LOUIS GENARD[52]. L'explication est à la fois historique et anthropologique. Elle s'inscrit dans un temps long et pourra paraître assez distanciée des polémiques suscitées par l'Etat social actif. De manière très schématique, trois temps forts sont évoqués[53].

Le premier moment coïncide avec l'émergence de la modernité au 18ème siècle et est le résultat d'un très long processus[54]. L'interprétation responsabilisante de l'activité humaine devient alors dominante et la capacité à s'engager devient la qualité première de l'homme, même si elle n'est pas accessible à tous[55]. La capacité des uns coexiste alors avec l'incapacité des autres (qui comme les femmes sont sous la tutelle juridique de leur mari et n'ont pas le droit de vote).

Le deuxième temps fort a été rendu possible par l'émergence progressive, à partir de la seconde moitié du 19ème siècle, des sciences humaines, du savoir statistique et des techniques assurantielles. Une approche objectivante et experte de l'homme se met alors en place. Elle concurrence l'interprétation responsabilisante de l'activité. L'exemple paradigmatique de la concurrence faite à l'approche responsabilisante est la loi sur les accidents du travail. Au tournant du 19ème et du 20ème siècle, est mis en place, en France puis en Belgique, un régime d'indemnisation sans faute des accidents du travail. La loi en la matière est le premier jalon

---

[51] P. ROSANVALLON, *La crise de l'Etat-providence*, Paris, Seuil, Points-politique, 1984, p. 109 et s.

[52] Voy. aussi D. DUMONT, *La responsabilisation des personnes sans emploi en question - Une étude critique de la contractualisation des prestations sociales en droit belge de l'assurance chômage et de l'aide sociale*, Bruxelles, La Charte, coll. Association belge pour le droit du travail et de la sécurité sociale, 2012, p. 17-95.

[53] voy. aussi J.-L. GENARD, « Capacités et capacitation : une nouvelle orientation des politiques publiques ? », in *Action publique et subjectivité*, J.-L. GENARD, F. CANTELLI (eds), Paris, L.G.D.J., 2007, p. 41-64.Trois strates du politique sont distinguées dans la seconde modernité : l'Etat-libéral et les droits-libertés, l'Etat-social et les droits-créances, l'Etat-réseau et les droits-autonomies. A propos de ce dernier GENARD précise: « La crise des sociétés fordistes et le déclin de l'Etat-Providence, mais aussi le processus de libération des mœurs des années 60-70, ont permis l'apparition d'une troisième strate, où l'on a pu voir apparaître un Etat animateur, réflexif, social actif… termes auxquels nous avons préféré celui d'Etat-réseau ».

[54] J.-L. GENARD, *La grammaire de la responsabilité*, Paris, Cerf, Humanités, 1999, 209 p.

[55] Pour ne pas être trop schématique, j'ajoute que dans sa présentation de l'émergence de l'interprétation responsabilisante, GENARD identifie à côté de la capacité « à commencer » une capacité « à répondre de », qui toutefois s'incarne plus dans la morale que dans le droit. Voy. J.-L. GENARD, *La grammaire de la responsabilité*, Paris, Cerf, Humanités, 1999, p. 109 à 154. Je n'approfondis pas cette distinction, même si elle est importante sur un plan historique : le renvoi vers la morale « du répondre de » a facilité le maintien, pendant tout le 19ème siècle, d'un Etat libéral qui estimait ne pas devoir s'occuper de la misère ouvrière autrement que par un tel renvoi (à la philanthropie). Voy. D. DUMONT, *La responsabilisation des personnes sans emploi en question. Une étude critique de la contractualisation des prestations sociales en droit belge de l'assurance chômage et de l'aide sociale*, Bruxelles, La Charte, coll. Association belge pour le droit du travail et de la sécurité sociale, 2012, p. 25-30.

d'un Etat social qui progressivement se préoccupe du bien-être de la population (que le savoir statistique permet de mieux connaître) et qui s'engage sur le terrain de la socialisation de la responsabilité, grâce aux techniques assurantielles[56]. *Via* la sécurité sociale et d'autres techniques de mutualisation que l'Etat appréhende avec plus ou moins de confiance, la population a vocation à bénéficier d'une certaine sécurité d'existence. L'interprétation responsabilisante ne disparait pas pour autant. Ainsi, par exemple, dans le cadre de l'indemnisation du chômage, la personne sans emploi conserve l'obligation d'accepter tout emploi convenable qui lui est proposé et de rechercher un travail. L'heure est ainsi souvent aux hybridations entre les interprétations objectivante et responsabilisante.

C'est dans ce contexte qu'émerge le troisième temps fort. Dans le dernier quart du 20ème siècle, l'interprétation responsabilisante retrouve une certaine vigueur. A la faveur de changements devenus perceptibles sur le plan anthropologique, la capacité à s'engager et à assumer une responsabilité n'est définitivement plus considérée comme l'apanage de certains. Elle n'est plus distribuée d'une manière disjonctive entre ceux qui sont considérés comme capables et ceux qui ne le sont pas. La capacité devient un attribut commun à tous. Mais cette nouvelle distribution comporte une limitation qui rend, d'ailleurs, possible l'imputation à tous d'une capacité à s'engager. Cette imputation intervient en combinaison avec l'éventualité également toujours présente d'une réduction partielle ou temporaire de capacité. Dans ce contexte, tout le monde affiche une capacité qui, même limitée ou résiduaire, est susceptible d'être activée en permanence, ce à quoi l'Etat social actif s'emploie plus que par le passé. Les changements anthropologiques évoqués ci-dessus sont illustrés et développés à différents stades de la recherche. Ils constituent une hypothèse de travail importante.

A la différence d'autres lectures qui évoquent un surgissement qui, sous la pression de changements politiques et idéologiques, a renforcé la conditionnalité du droit aux prestations (de chômage et d'aide sociale, essentiellement)[57], l'explication anthropologique inscrit l'émergence de l'Etat social actif dans un temps long. Elle privilégie ainsi l'hypothèse qu'il intervient dans un contexte changeant et qu'il est lui-même évolutif et susceptible d'intensités variables. Comme d'autres auteurs, il me paraît en effet nécessaire de ne pas perdre de vue le constat qu'en ce qui concerne les politiques de l'emploi notamment, des versions *soft* de l'activation et de la contractualisation caractéristiques de l'Etat social actif coexistent avec des versions plus coercitives[58]. Ce constat est documenté dans la littérature scientifique par des études comparatives au niveau européen[59].

---

[56] J.-L. GENARD, *La grammaire de la responsabilité*, Paris, Cerf, Humanités, 1999, p.192-200 ; F. EWALD, *L'Etat-providence*, Paris, Grasset, 1986, p. 228-380.

[57] Voy. les auteurs cités par D. DUMONT, « Activation rime-t-elle nécessairement avec stigmatisation ? Une mise en perspective critique du procès de l'Etat social actif », *Droit et société*, n° 78, 2011, p. 449-451.

[58] Voy. ci-dessus, E. DERMINE, *Droit au travail et politiques d'activation des personnes sans emploi: étude critique du rôle du droit international des droits humains*, Bruxelles, Bruylant, Coll. Centre des

En privilégiant une analyse sur le long terme, je me tiens volontairement à distance du débat qui a opposé à partir du début des années 2000, et qui continue à opposer, les partisans et les pourfendeurs de l'Etat social actif. J'ai en effet indiqué que l'Etat social actif n'est pas, comme tel, l'objet de la présente recherche. Je retiens néanmoins qu'il donne lieu à de nouveaux partages de responsabilités entre l'Etat et les individus et que ces nouveaux partages ne sont pas figés et sont susceptibles d'intensités variables. Il n'est donc pas exclu qu'ils soient renégociés à l'avenir et soient l'objet de nouveaux arbitrages. La référence à la vulnérabilité n'est pas nécessairement étrangère à cette perspective.

* * *

En résumé, la présente recherche se propose d'étudier la vulnérabilité dans le champ du droit belge de la protection sociale entendu de manière large. La protection sociale comprend les différentes aides qui sont accordées par les pouvoirs publics pour permettre aux citoyens de remédier à tout ce qui compromet leur indépendance sociale. Je n'entends pas méconnaître le contexte général dans lequel la protection sociale est actuellement appréhendée. La recherche tient compte de la réalité de l'Etat social actif, dont j'ai souligné qu'il se manifeste par une reconfiguration du partage de responsabilités entre les individus et les pouvoirs publics. J'ai toutefois aussi signalé que cette reconfiguration est susceptible d'intensités variables, qu'elle n'est pas stable et peut encore évoluer.

---

droits de l'homme de l'UCL, 2017, p. 199-224 ; voy. aussi D. DUMONT, *La responsabilisation des personnes sans emploi en question. Une étude critique de la contractualisation des prestations sociales en droit belge de l'assurance chômage et de l'aide sociale*, Bruxelles, La Charte, coll. Association belge pour le droit du travail et de la sécurité sociale, 2012, p. 407-461 ; D. DUMONT, « Activation rime-t-elle nécessairement avec stigmatisation ? Une mise en perspective critique du procès de l'Etat social actif », *Droit et société*, n° 78, 2011, p. 447-471.

[59] J.-C. BARBIER, « Peut-on parler d' 'activation' de la protection sociale en Europe ? », *Revue française de sociologie*, vol. 43, n°2, 2002, p. 307-332 ; J.-C. BARBIER, « Pour un bilan du workfare », La Vie des idées, 4 novembre 2008, *http://www.laviedesidees.fr/Pour-un-bilan-du-workfare.html*

CHAPITRE 3. FORMULATION DES QUESTIONS DE RECHERCHE

Dans le cadre de la présente recherche, mon premier objectif est de mieux comprendre la référence à la vulnérabilité telle qu'elle apparaît dans certains dispositifs du droit de la protection sociale. Mon second objectif est de déterminer quels peuvent être les apports de la vulnérabilité pour le droit de la protection sociale et de voir comment ces apports peuvent être mis en œuvre.

Deux questions principales sont ainsi à la base de la présente recherche, l'une en lien avec la démarche de compréhension de la référence à la vulnérabilité, l'autre en lien avec l'apport normatif de la vulnérabilité pour le droit de la protection sociale.

SECTION 1. UNE QUESTION EN LIEN AVEC L'OBJECTIF DE COMPRÉHENSION DE LA RÉFÉRENCE À LA VULNÉRABILITÉ

Au chapitre 1, j'ai souligné le succès largement rencontré par le concept de vulnérabilité ainsi que le besoin de clarification qui l'entoure. Ce concept est en effet rarement défini et est l'objet d'usages multiples. J'ai également évoqué son immixtion dans le droit de la protection sociale. Cette immixtion qui apparaît comme l'appropriation d'un succès forgé en-dehors du droit n'est pas étrangère, me semble-t-il, à la place qu'occupait déjà le concept de vulnérabilité dans le langage courant et dans différentes autres sciences humaines lorsqu'il a fait son apparition plus tardivement, au début des années 2000, dans différents dispositifs juridiques.

A première vue, le besoin de clarification de la référence à la vulnérabilité est susceptible de concerner les origines de la vulnérabilité, la manière de la traiter et l'impact qu'elle peut avoir pour les personnes considérées comme vulnérables. Cela me conduit à faire l'hypothèse que pour la présente recherche, il est pertinent de se demander comment les personnes en situation de vulnérabilité sont effectivement identifiées, de quelle manière leur vulnérabilité est prise en compte et quels sont, pour ces personnes, les impacts de cette prise en considération.

Si on admet que la thématique de la vulnérabilité a progressivement émergé dans le droit de la protection sociale à la suite du succès rencontré par ce concept dans d'autres disciplines de sciences humaines, je puis également formuler l'hypothèse que pour améliorer la compréhension de la référence à la vulnérabilité dans le droit de la protection sociale, il est souhaitable de repartir des disciplines non juridiques et d'entretenir, avec elles, un dialogue interdisciplinaire.

La première question de recherche est donc la suivante : dans quelle mesure les approches de la vulnérabilité développées en sciences humaines par différentes disciplines non-juridiques peuvent-elles contribuer à la compréhension des références à la vulnérabilité qui sont apparues depuis le début des années 2000 dans différents dispositifs de droit de la protection sociale ?

La première question de recherche peut être déclinée au travers des sous-questions suivantes :

- A quelles conditions un dialogue interdisciplinaire est-il possible entre le droit de la protection sociale et d'autres sciences humaines, à propos de la vulnérabilité ?
- Les questionnements formulés, en-dehors du droit, par les sciences humaines à propos de la vulnérabilité peuvent-ils contribuer à faciliter la compréhension de la référence à la vulnérabilité inscrite dans certains dispositifs de protection sociale ?
- Les sciences humaines développent-elles, en-dehors du droit, des questionnements pertinents à propos de l'origine des situations de vulnérabilité, des fonctions remplies par le fait de s'y référer et de l'impact de la référence à la vulnérabilité pour les personnes concernées ?
- Le droit de la protection sociale est-il réceptif à ces questionnements ?
- Quelles clarifications en retient-il concrètement ?

SECTION 2. UNE QUESTION EN LIEN AVEC L'APPORT DE LA VULNÉRABILITÉ POUR LE DROIT DE LA PROTECTION SOCIALE

Au chapitre 2, j'ai précisé le périmètre de la recherche. J'ai proposé de définir largement la protection sociale en considérant que la référence à la vulnérabilité est susceptible d'être rencontrée dans d'autres dispositifs sociaux que la sécurité sociale au sens strict. Il m'a, de même, paru indispensable de tenir compte du fait que la protection sociale évolue actuellement dans le contexte d'une plus forte responsabilisation des assurés sociaux et que, s'il n'est pas comme tel l'objet de la présente recherche, l'Etat social actif ne peut pas être ignoré.

La seconde question de recherche est donc la suivante : quels sont les apports de la référence à la vulnérabilité pour le droit de la protection sociale, y compris en ayant à l'esprit le contexte d'Etat social actif dans lequel évolue actuellement la protection sociale ?

Cette seconde question a une portée normative. Elle s'intéresse à ce que le droit de la protection sociale « pourrait ou devrait être » lorsqu'il fait référence à la vulnérabilité de certains de ses destinataires. Elle vise donc à identifier l'apport qui, pour le droit de la protection sociale, peut être attendu du fait de se référer à la vulnérabilité de certaines catégories de bénéficiaires. Il s'agit, à cette fin, de mobiliser les résultats de la démarche de compréhension appliquée à différentes dispositifs de droit de la protection sociale, en vue d'identifier les éventuelles convergences entre ces dispositifs. Il peut, en effet, être formulé comme hypothèse que l'application des questionnements développés par les sciences humaines à différents dispositifs de droit de la protection sociale faisant référence à la vulnérabilité laissera apparaître des convergences entre eux, même s'ils concernent des situations de vulnérabilité différentes.

La seconde question de recherche peut ainsi être déclinée au travers des sous-questions suivantes :

- L'application des questionnements formulés par les sciences humaines à différents dispositifs de droit de la protection sociale faisant référence à la vulnérabilité laisse-t-elle apparaître des convergences entre eux ?

- Des convergences peuvent-elles être identifiées à propos de l'identification des personnes en situation de vulnérabilité, à propos des modalités de prise en compte de la vulnérabilité de certains destinataires du droit de la protection sociale et à propos de l'impact de cette prise en compte pour les personnes considérées comme vulnérables ?

- Ces convergences renforcent-elles ou au contraire atténuent-elles le souci de responsabilisation individuelle qui caractérise l'Etat social actif ?

- Comment ces convergences peuvent-elles être traduites concrètement dans des dispositifs juridiques ?

CHAPITRE 4. MÉTHODOLOGIE DE LA RECHERCHE

Il résulte de l'exposé des questions de recherche que l'objet d'étude est la référence à la vulnérabilité inscrite dans différents dispositifs relevant du droit de la protection sociale. La présente recherche adopte un point de vue externe modéré, au sens défini par OST et VAN DE KERCHOVE. Ce point de vue externe, essentiellement alimenté par les approches de la vulnérabilité en sciences humaines, est adopté de manière à construire une compréhension critique des références et des usages de la vulnérabilité. Sur la base des résultats de cette démarche de compréhension, la référence à la vulnérabilité est ensuite envisagée de manière à en clarifier l'apport pour le droit de la protection sociale. La présente recherche est donc interdisciplinaire et combine un point de vue interne au droit et un point de vue externe.

Pour clarifier cette démarche méthodologique, les différents points de vue qui peuvent être développés à propos d'une question juridique sont d'abord présentés de manière théorique (*infra*, section 1). Leur articulation concrète dans le cadre de la présente recherche est ensuite évoquée, de manière à en saisir la portée interdisciplinaire (*infra*, section 2). Des indications sont ensuite données sur la visée compréhensive de l'ouverture interdisciplinaire (*infra*, section 3).

SECTION 1. POINT DE VUE INTERNE ET POINT DE VUE EXTERNE : LES DIFFÉRENTES MANIÈRES D'ÉTUDIER UNE QUESTION JURIDIQUE

Dans le cadre d'une démarche scientifique, le droit peut être appréhendé de manière interne ou de manière externe. L'analyse interne privilégie l'étude du contenu des normes et de leurs applications, en se basant sur des sources juridiques ou des concepts juridiques qui restent intérieurs au droit. L'analyse externe se base sur des éléments extérieurs qui peuvent être soit des principes philosophiques ou métaphysiques, soit des éléments, faits ou discours, tirés de la réalité sociale.

Relève ainsi, par exemple, de l'analyse interne le positivisme empirique qui vise à décrire le droit positif de manière aussi précise que possible, en se gardant de l'évaluer ou de contribuer à son élaboration[60]. Le point de vue est alors seulement descriptif et non normatif, en ce sens qu'il ne s'attache pas à dire ce que le droit devrait être. Une autre démarche interne est la dogmatique juridique, telle qu'elle est très régulièrement pratiquée par la doctrine qui s'exprime dans les revues juridiques. Pour les non-juristes, cette démarche est parfois mal comprise[61]. Elle entend analyser, critiquer, les normes juridiques et les applications qui en sont faites, notamment par les cours et tribunaux, en prenant parti dans les diverses controverses que suscitent l'interprétation et l'application de ces normes, de manière à en

[60] F. OST , M. VAN DE KERCHOVE, « Comment concevoir aujourd'hui la science du droit ? » , *Déviance et société*, 1987, p. 184.

[61] Voy. P. BOURDIEU, « La force du droit. Eléments pour une sociologie du champ juridique », in *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 64 : « De quel droit ? », 1986, p. 3-19. La science juridique apparaît alors comme celle qui « appréhende le droit comme un système clos et autonome, dont le développement ne peut être compris que selon sa dynamique interne».

évaluer la cohérence et la portée internes. Il peut être question, grâce à ces analyses, de contribuer à leur élaboration ou à leur amélioration. Le point de vue est interne et normatif. Il reste interne car ce qui dans la démarche dogmatique permet, *in fine,* de clôturer le raisonnement et de conclure à la validité d'un énoncé scientifique est sa conformité avec « des éléments (fait ou acte juridique, comme une loi, ou concept juridique, comme l'absence de lacunes ou de contradictions) qui sont intérieurs au système juridique considéré »[62]. Le point de vue est normatif car il ne s'attache pas uniquement à décrire le droit tel qu'il est, mais vise à dire, *in fine*, ce qu'il devrait être. Le droit peut aussi être soumis à un point de vue externe appuyé (par opposition au point de vue externe modéré dont il est question ci-dessous). L'objectif est alors moins de connaître le droit que de le soumettre à des critères d'évaluation externes, tirés par exemple d'une conception *jusnaturaliste.* L'objectif de la démarche est alors de vérifier la conformité du droit avec la « nature des choses » ou de « le fonder en vérité sur base de principes *a priori* » ou encore de « l'évaluer à l'aune d'une hiérarchie de valeurs »[63]. Une autre perspective externe appuyée est celle qui fait référence au matérialisme historique de manière à démontrer que dans le contexte de rapports de productions donnés, le droit participe, « en dernière instance », à la superstructure idéologique qui caractérise ces rapports de production[64]. Après avoir évoqué des points de vue internes et externes purs ou 'monistes', j'évoque les formes plus hybrides que sont « l'approche interne ouverte » et, ce que OST et VAN DE KERCHOVE appellent « l'approche externe modérée ».

Le point de vue interne ouvert est celui qui tient compte des éléments de compréhension et d'explication développés par d'autres disciplines de manière à construire des ponts, mais « sans mélange des genres »[65]. L'ouverture suppose que les faits sociaux concernés par le dispositif juridique, qui est l'objet de l'étude scientifique, reçoivent un éclairage dans d'autres disciplines. Dans ce cas, le juriste peut évoquer cet éclairage à l'occasion de l'analyse interne de ce dispositif de manière à ce que la pertinence, voire l'utilité sociale, de son analyse en sortent renforcées. On peut prendre l'exemple du juriste qui s'intéresse à la législation sur le harcèlement au travail et qui, à l'occasion de l'analyse juridique (interne) des difficultés d'interprétation de la notion de harcèlement moral, signale les statistiques portant sur le peu de cas de harcèlement recensés et suggère que cette situation s'explique par les difficultés d'interprétation qu'il relève. BAILLEUX et DUMONT citent, comme autre exemple d'ouverture

---

[62] O. CORTEN, « Éléments de définition pour une sociologie politique du droit », in *Droit et société*, vol. n° 39, 1998, p. 353.

[63] F. OST et M. VAN DE KERCHOVE, « Comment concevoir aujourd'hui la science du droit ? », *Déviance et société*, 1987, p. 184.

[64] F. OST et M. VAN DE KERCHOVE, *De la pyramide au réseau ? Pour une théorie dialectique du droit*, Bruxelles, Publications des facultés universitaires Saint-Louis, 2002, p. 460. Pour des analyses externes de ce type, voy. M. MIAILLE, *Une introduction critique au droit*, Paris, Maspero, textes à l'appui, 1976 (1ère éd.), 1980, p. 75-94 ; M. MIAILLE, *L'Etat du droit. Introduction à une critique du doit constitutionnel*, Presses universitaires de Grenoble, Maspero, 1980, 275 p.

[65] H. DUMONT, A. BAILLEUX, « Esquisse d'une théorie des ouvertures interdisciplinaires accessibles aux juristes », *Droit et société*, vol. 75, n° 2, 2010, p. 287.

interdisciplinaire de ce type, une étude dans laquelle « l'analyse est d'abord menée d'un strict point de vue juridique, mais elle se poursuit en enrichissant l'intelligibilité de l'illégalité qu'elle décèle par la mise en rapport de celle-ci avec des analyses de science politique » [66], qui en éclairent l'origine. Il n'est pas encore question de véritable pluralisme méthodologique ou épistémologique. Le point de vue reste un point de vue interne relevant le plus souvent de la dogmatique juridique. Le fait de signaler une analyse extérieure telle que celle portant sur des statistiques ne conduit pas à changer de point de vue. L'intérêt principal d'une telle ouverture est de se distancier d'une approche positiviste du droit « caractérisée par la volonté d'isoler celui-ci de tout élément extérieur au droit positif »[67]. Mais au-delà de cela, cette ouverture préserve l'autonomie du droit par rapport aux faits sociaux[68]. Cela revient à dire que les explications juridiques ne peuvent se couper des explications sociologiques mais pour autant qu'il n'y ait pas de véritables interférences entre elles.

Le « point de vue externe modéré » proposé par OST et VAN DE KERCHOVE est assez différent dans la mesure où il implique une rupture épistémologique[69]. L'approche n'est plus principalement interne et implique une articulation entre les points de vue interne et externe. Cette articulation appelle deux précisions importantes. Il apparait, tout d'abord, que l'objet d'étude reste le phénomène juridique[70]. Il n'est pas fait abstraction de la dimension normative du problème, comme cela peut être le cas lorsque le point de vue externe est plus appuyé. Il ne s'agit donc pas « de rompre avec les valeurs et les représentations véhiculées par les acteurs mêmes du système juridique » ou de tenter de « reconstruire entièrement l'objet 'droit' à partir de concepts et d'hypothèses empruntés à d'autres disciplines en vue d'intégrer les phénomènes juridiques dans des champs plus vastes »[71]. Il y a toutefois - et j'en viens ainsi à la seconde observation importante -, rupture épistémologique dans la mesure où la compréhension de l'objet juridique et, le cas échéant, les explications qui sont formulées à son sujet sont alimentées, pour partie au moins, par des éléments extérieurs. Il ne s'agit pas simplement de mettre en parallèle les explications juridiques et les explications non juridiques, de manière à ce que l'éclairage des unes rejaillissent sur la pertinence des autres.

---

[66] H. DUMONT, A. BAILLEUX, « Esquisse d'une théorie des ouvertures interdisciplinaires accessibles aux juristes », *Droit et société*, vol. 75, n° 2, 2010, p. 289.

[67] H. DUMONT, A. BAILLEUX, « Esquisse d'une théorie des ouvertures interdisciplinaires accessibles aux juristes », *Droit et société*, vol. 75, n° 2, 2010, p. 284.

[68] H. DUMONT, A. BAILLEUX, « Esquisse d'une théorie des ouvertures interdisciplinaires accessibles aux juristes », *Droit et société*, vol. 75, n° 2, 2010, p. 285.

[69] F. OST et M. VAN DE KERCHOVE, *De la pyramide au réseau ? Pour une théorie dialectique du droit*, Bruxelles, Publications des facultés universitaires Saint-Louis, 2002, p. 449 à 488 ; F. OST et M. VAN DE KERCHOVE, « Comment concevoir aujourd'hui la science du droit ? », *Déviance et société*, 1987, p. 186-188 ; F. OST et M. VAN DE KERCHOVE, « De la scène au balcon. D'où vient la scène du droit ? » in *Normes juridiques et régulations sociales*, F. CHAZEL et J. COMMAILLE (dir.), Paris, L.G.D.J., 1991, p. 67 et s.

[70] Comme la référence, dans un dispositif juridique, à la vulnérabilité de certains de ses destinataire…

[71] F. OST et M. VAN DE KERCHOVE, *De la pyramide au réseau ? Pour une théorie dialectique du droit*, Bruxelles, Publications des facultés universitaires Saint-Louis, 2002, p. 459. Dans le cas de l'analyse externe fondée sur le matérialisme historique, le phénomène juridique est reconstruit à l'aide des concepts issus du marxisme.

Il s'agit ici de faire rentrer dans l'analyse juridique des éléments externes de manière à progresser dans la compréhension et l'explication du phénomène juridique. Le point de vue externe modéré relève ainsi « d'un 'pluralisme' essentiel, en ce qu'il entend articuler les points de vue interne et externe, sans exclure ni l'un ni l'autre »[72]. OST et VAN DE KERCHOVE admettent ainsi que ce dialogue interdisciplinaire doit être prudent, doit se faire par étapes, de manière dialectique, mais qu'il peut être fructueux pour peu que l'observateur externe ne méconnaisse pas le point de vue interne des juristes et que l'extériorité serve à comprendre le sens interne du droit, les conventions explicites et implicites du discours juridique de même que les interprétations portées par les participants internes (législateurs, juges, praticiens…). Il faut donc accepter de mobiliser les exigences de plusieurs disciplines, dans le respect de chacune, ce qui rend l'exercice difficile[73].

SECTION 2. L'ADOPTION POUR LA PRÉSENTE RECHERCHE D'UN POINT DE VUE EXTERNE MODÉRÉ : MOBILISER AU MIEUX LES ACQUIS DES SCIENCES NON JURIDIQUES

Pour la présente recherche, le point de vue externe modéré est le plus adapté. C'est la conclusion à laquelle j'aboutis après avoir évalué les mérites respectifs des différents points de vue.

L'analyse a débuté par un premier examen des approches de la vulnérabilité dans et hors le champ du droit. Il en résulte que les études juridiques sont moins nombreuses et souvent assez ciblées[74]. Comme déjà signalé au chapitre 1, les approches en sciences humaines sont diversifiées et combinent une approche élargie dans laquelle la vulnérabilité est une caractéristique communément partagée et une approche catégorielle dans laquelle certaines catégories de personnes sont considérées comme présentant une vulnérabilité spécifique. Il a été signalé que les études juridiques n'évoquent généralement la vulnérabilité qu'au travers de catégories particulières et défendent même parfois que les approches élargies ne sont pas

---

[72] F. OST, M. VAN DE KERCHOVE, *De la pyramide au réseau ? Pour une théorie dialectique du droit*, Bruxelles, Publications des facultés universitaires Saint-Louis, 2002, p. 459.

[73] Voy. H. DUMONT, A. BAILLEUX, « Esquisse d'une théorie des ouvertures interdisciplinaires accessibles aux juristes », *Droit et société*, vol. 75, n° 2, 2010, p. 286. Cette difficulté justifie une réserve à l'égard du point de vue externe modéré que ces auteurs formulent comme suit : « Pour mener à bien une approche scientifique du droit réellement externe, tout étant avertie du point de vue interne, il faut être un théoricien du droit professionnel capable de jongler aussi bien avec la doctrine juridique qu'avec au moins certains des paradigmes de la sociologie, de la science politique et de la philosophie. Le juriste auquel nous nous adressons et que nous sommes nous-mêmes ne présente pas ce profil. Il ne peut donc prétendre contribuer à la construction de cette science du droit que par des ouvertures limitées vers les sciences sociales, au départ de son approche qui sera d'abord et principalement d'ordre juridique, c'est-à-dire menée du point de vue interne à celui-ci ».

[74] Voy. ainsi, J. PETIN, *La vulnérabilité en droit européen de l'asile*, Thèse présentée pour obtenir le grade de Docteur en droit, soutenue publiquement à Bayonne le 30 novembre 2016 ; A. TIMMER, *Strengthening the Equality Analysis of the European Court of Human Rights: The Potential of the Concepts of Stereotyping and Vulnerability*, thèse pour obtenir le grade de Docteur en droit, soutenue à l'Université de Gand en 2014 ; pour une approche plus transversale, voy. M. BLONDEL, *La personne vulnérable en droit international*, Thèse de doctorat en Droit public, défendue à Bordeaux le 3 décembre 2015,

intéressantes pour le droit car elles risquent de lui faire perdre sa spécificité. Personnellement, je trouve cette dualité de focales caractéristique des approches non juridiques plutôt très stimulante. Elle est indicative de la richesse des approches non juridiques. Elle a renforcé mon souhait d'articuler l'analyse juridique avec ces approches.

La seconde raison de s'appuyer sur les analyses développées en-dehors du droit est l'absence d'harmonie dans la définition juridique de la vulnérabilité. L'incertitude relevée à propos de la définition de la vulnérabilité et l'absence d'inscription de la vulnérabilité dans une tradition juridique claire ont des conséquences potentiellement significatives. Elles sont susceptibles de compliquer l'identification des personnes qui sont considérées comme vulnérables. Elles rendent plus ardue la question des fonctions de la référence à la vulnérabilité. Elles peuvent conduire à laisser dans l'ombre la plus-value de cette référence, de même que les difficultés qu'elle suscite. Ces éléments d'incertitude justifient donc pleinement de ne pas se cantonner à la dogmatique juridique. Une démarche interdisciplinaire, qui donne toute sa place aux autres sciences humaines, est donc nécessaire pour mieux cerner la référence à la vulnérabilité inscrite dans différents dispositifs relevant du droit de la protection sociale.

Le besoin de prendre en compte les approches développées en-dehors du droit a orienté mon choix vers une méthodologie ouverte aux sciences non juridiques. En théorie (*supra*), cette ouverture pourrait se faire *via* une approche externe appuyée, une approche interne ouverte ou une approche externe modérée. Ce dernier point de vue est toutefois le plus pertinent.

Le point de vue externe appuyé a été écarté pour deux raisons. Je ne dispose pas des compétences pour participer à une reconstruction entièrement philosophique, historique ou sociologique de la référence à la vulnérabilité dans différents dispositifs de protection sociale. Je reste, par ailleurs, attaché à la dimension proprement juridique de cette référence. Or, comme le relèvent OST et VAN DE KERCHOVE à propos des approches externes appuyées, « sans nier l'effet de démystification que peuvent produire ces approches, de même que les éléments de vérité qu'elles contiennent, il est aisé de montrer que l'objectivation recherchée et l'explication proposée mutilent les phénomènes juridiques en les amputant de la dimension normative qui constitue précisément leur spécificité. L'externalité s'avère donc ici trompeuse et réductrice »[75]. Le point de vue externe appuyé n'a donc pas été retenu. De même, le point de vue interne ouvert n'a pas été retenu car il n'aurait pas été à la hauteur de la tâche. Il aurait certes permis d'éclairer certains aspects de l'analyse juridiques au moyen d'éléments externes. Ces derniers n'auraient, toutefois, pas été au-delà d'un éclairage ou d'une illustration du concept. Ils n'auraient pas permis de progresser dans la compréhension 'profonde' de la référence à la vulnérabilité. Or, une telle compréhension est nécessaire pour clarifier le concept de vulnérabilité, notamment, en ce qui concerne l'identification des personnes vulnérables, les fonctions que la référence à la vulnérabilité peut remplir ainsi que l'impact qui peut en résulter pour les personnes vulnérables. Même ouvert, le point de vue

[75] F. OST, M. VAN DE KERCHOVE, « Comment concevoir aujourd'hui la science du droit ? », *Déviance et société*, 1987, p. 187

interne ne permettrait pas de rencontrer les incertitudes découlant, comme précisé ci-dessus, de l'absence d'harmonie dans la définition juridique de la vulnérabilité.

Finalement, le point de vue externe modéré est le plus apte à répondre aux objectifs que je me suis assigné, à savoir mieux comprendre le sens de la vulnérabilité lorsqu'elle est mobilisée par le droit de la protection sociale et définir les apports de la référence à la vulnérabilité pour ce droit. Après un premier tour d'horizon de la littérature, il m'est donc apparu que seule une méthode qui place l'interdisciplinarité au centre de la recherche est susceptible de tirer pleinement profit des analyses développées par d'autres disciplines que le droit. Ces éclairages sont, en effet, multiples et plus riches que ce que l'on peut trouver dans la littérature juridique. Un tel constat n'est pas surprenant puisque l'intérêt pour la vulnérabilité a émergé plus tardivement en droit que dans d'autres sciences humaines. Le point de vue externe est donc celui qui présente le plus grand potentiel pour la recherche. L'exigence qu'il reste 'modéré' découle quant à elle des objectifs de la recherche. Pour que les apports à la fois compréhensif et normatif soient utiles au droit, il est indispensable que ce dernier reste l'objet étudié.

SECTION 3. PORTÉE ET MODALITÉS DE L'OUVERTURE INTERDISCIPLINAIRE : L'IMPORTANCE DE LA DÉMARCHE DE COMPRÉHENSION

Le choix méthodologique étant ainsi précisé, j'évoque brièvement la portée et les modalités de l'ouverture interdisciplinaire telle qu'envisagée pour mener à bien les objectifs de la présente recherche et plus particulièrement le premier de ces objectifs, qui est de mieux appréhender la référence à la vulnérabilité dans le droit de la protection sociale[76]. Sans être exclusive, la visée de cette ouverture est essentiellement compréhensive. A cet égard, il peut être utile de rappeler en quelques mots la distinction entre expliquer, comprendre et critiquer.

Pour illustrer cette distinction, GENARD propose de mobiliser la dynamique des pronoms personnels[77]. Expliquer, c'est objectiver, identifier les causes, les systèmes, les structures. C'est mettre à distance pour analyser et évaluer. La démarche explicative évoque donc la distance qui caractérise le tiers et le pronom 'il'. Comprendre, c'est se mettre à la place de, se tourner vers, prendre au sérieux, reconnaître. La démarche de compréhension évoque le pronom 'tu'. Elle incite au dialogue et est à la fois plus empathique et moins déterministe que la démarche explicative. Elle est aussi moins fortement évaluative. Enfin, critiquer, c'est adopter la posture de l'engagement et de la responsabilité à la première personne (le pronom 'je'). C'est ainsi, notamment, proposer des alternatives.

Dans le cadre de la présente recherche, les analyses des sciences humaines sont, avant tout, envisagées comme des outils de compréhension de la référence à la vulnérabilité dans les

[76] Le second objectif, à savoir déterminer l'apport normatif de la référence à la vulnérabilité, est comme tel moins interdisciplinaire et plus interne au droit.
[77] J.-L. GENARD, « Expliquer, comprendre, critiquer », *SociologieS* [En ligne], La recherche en actes, Régimes d'explication en sociologie, 2011, http://journals.openedition.org/sociologies/3555.

dispositifs de protection sociale. Il ne s'agit pas d'expliquer pourquoi, à un moment donné, le droit de la protection sociale a ressenti le besoin de mobiliser le concept de vulnérabilité et s'est en partie construit autour d'une référence à la vulnérabilité de certaines personnes. Il s'agit plutôt de tenter d'éclairer le fonctionnement de la référence à la vulnérabilité en cherchant, grâce à l'apport des sciences humaines, à répondre aux questions que l'on peut se poser à propos de l'identification des personnes en situation de vulnérabilité, à propos des modalités de prise en compte de leur vulnérabilité ou à propos de l'impact qui en résulte pour ces personnes.

En pratique, comme cela est précisé au chapitre suivant, le dialogue interdisciplinaire est construit comme suit : les approches de la vulnérabilité en sciences humaines sont décrites de manière à élaborer une grille de compréhension qui reprend différents questionnements pertinents suscités par les sciences humaines ; cette grille est ensuite appliquée à différents dispositifs de droit de la protection sociale faisant référence à la vulnérabilité, de manière à mieux comprendre cette référence dans la mesure où l'analyse interne du droit ne permet pas suffisamment cette compréhension.

La grille n'a pas une visée principalement évaluative. Elle ne cherche pas à distinguer les dispositifs qui intègrent correctement le discours des sciences humaines et ceux qui ne le font pas correctement. Une approche aussi évaluative supposerait l'adoption d'un point de vue externe appuyé, consubstantiellement relié à l'idée que la référence 'idéale' à la vulnérabilité est celle qui intègre parfaitement les analyses des sciences humaines. Cela reviendrait à minimiser la spécificité du droit (et des critères internes d'évaluation qui restent présents). Dans la démarche externe modérée, il est seulement prévu, pour guider la compréhension, de voir si les références à la vulnérabilité inscrites dans certains dispositifs de droit de la protection sociale sont réceptives aux questionnements qu'autorisent les sciences humaines et si ces questionnements améliorent la compréhension que l'on peut avoir de ces références.

CHAPITRE 5. CONSTRUCTION DE LA RECHERCHE

Dans les chapitres précédents, il a été constaté que si le droit de la protection sociale fait régulièrement référence à la vulnérabilité, cette dernière ne s'inscrit pas dans une tradition juridique particulière mais résulte plutôt de l'appropriation, un brin opportuniste, d'une notion qui s'est développée en-dehors du droit. Tenant compte de cette origine, la recherche adopte, vis-à-vis du droit positif, un point de vue externe modéré, c'est-à-dire un point de vue dans lequel l'étude reste centrée sur le phénomène juridique, mais est alimentée par des éléments extérieurs. En ce qui concerne la vulnérabilité, ces éléments extérieurs sont multiples puisqu'en sciences humaines, la vulnérabilité est mobilisée de longue date par de nombreux auteurs, dans le cadre de la théorie du *care*, par exemple, ou en-dehors de celle-ci.

L'étape suivante de la recherche est l'adoption d'une grille de compréhension de la référence à la vulnérabilité. Cette grille est mise au point sur la base d'analyses développées en-dehors du droit dans le cadre d'une approche tantôt élargie, tantôt au contraire catégorielle de la vulnérabilité. La première renvoie à la vulnérabilité comme caractéristique communément partagée, la seconde à la vulnérabilité de certaines catégories de personnes. Cette grille est ensuite appliquée à différents dispositifs juridiques faisant explicitement appel à la vulnérabilité de leurs destinataires, de manière à comprendre la portée de la vulnérabilité dans ces dispositifs. Ces différents cas d'étude concernent certains arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, l'accueil des demandeurs d'asile, la contractualisation du droit à l'intégration sociale et le dispositif communautaire flamand d'aide sociale générale. La dernière partie de la thèse s'appuie sur les constats déduits de l'application de la grille de compréhension aux dispositifs juridiques étudiés. Les orientations sont plus normatives. Mon ambition est en effet de pouvoir montrer ce que la référence à la vulnérabilité peut apporter au droit de la protection sociale et de préciser dans quelles circonstances et à quelles conditions cet apport est le plus significatif.

Au-delà de cette évocation synthétique de la ligne générale qui est suivie dans la suite de la recherche, je présente de manière plus détaillée le plan des différentes parties, de manière à les rendre plus accessibles au lecteur. La partie II est consacrée aux analyses non juridiques et se termine par la mise en place de la grille de compréhension (*infra*, section 1). Dans la partie III, la grille de compréhension est appliquée aux quatre dispositifs cités ci-dessus (*infra*, section 2). La partie IV vise à tirer certains enseignements plus normatifs des parties précédentes (*infra*, section 3).

SECTION 1. LES APPROCHES DE LA VULNÉRABILITÉ EN SCIENCES HUMAINES ET SOCIALES : MISE AU POINT D'UNE GRILLE DE COMPRÉHENSION

L'objectif est de disposer d'une grille de lecture qui inclut certains questionnements formulés, à partir des sciences humaines, à propos de la vulnérabilité. Cette grille doit

améliorer la compréhension de la référence à la vulnérabilité en droit de la protection sociale. Cette partie est structurée au départ du constat de la coexistence, en sciences humaines, d'une approche élargie, selon laquelle la vulnérabilité est une caractéristique communément partagée par tous les êtres humains, et d'une approche catégorielle mettant en lumière le fait que parmi les êtres humains, certains sont plus vulnérables que d'autres.

La partie II commence par un chapitre consacré à une présentation générale des approches de la vulnérabilité en-dehors du droit. Il commence par préciser concrètement la portée de l'ouverture interdisciplinaire et la distinction entre l'approche élargie et l'approche catégorielle. Il justifie l'intérêt, et l'importance, de cette double approche pour la présente recherche. Il évoque, ensuite, une question commune aux deux approches. Cette question commune concerne l'origine de la vulnérabilité : cette origine se situe-t-elle dans des caractéristiques intrinsèques à la personne considérée comme vulnérable ou dérive-t-elle des interactions entre les caractéristiques de cette personne et le contexte dans lequel elle évolue ? Il est suggéré qu'elle ne donne pas lieu à une réponse unanime en sciences humaines, même s'il apparaît que les sciences sociales sont sensibles à la démarche interactive qui conduit à privilégier l'identification des vulnérabilités par référence au risque de subir un tort dans un contexte déterminé. Il apparait que l'évolution de la perception du handicap va dans le même sens. Le modèle médical, fondé sur les déficiences de la personne, a progressivement été éclipsé par un modèle social dans lequel l'accent est mis sur les barrières et les interactions qui, dans l'environnement de la personne handicapée, font obstacle à sa pleine participation à la vie sociale. En conclusion du chapitre, il est proposé d'inclure dans la grille de compréhension, la question de savoir si les vulnérabilités doivent être considérées comme des caractéristiques intrinsèques ou comme dérivant d'un risque de subir un tort dans un contexte interactif.

Le chapitre 2 est consacré à l'approche élargie de la vulnérabilité. Il met l'accent sur la vulnérabilité comme caractéristique communément partagée, cette vulnérabilité dérivant du fait que pour notre développement et notre socialisation, nous dépendons des autres et des réseaux dans lesquels nous nous insérons. Pour illustrer cette approche de la vulnérabilité, la théorie du *care* est présentée de manière détaillée. Il est souligné qu'elle s'est développée en réaction à des théories qui, comme la théorie du « développement moral » et la théorie de la justice de RAWLS, valorisent l'abstraction et l'autonomie individuelle et, partant, négligent la réalité des relations et des interdépendances. La théorie du *care*, quant à elle, met l'accent sur la sensibilité aux autres (ce dont témoigne la forte attention qu'elle porte aux activités de soins) et invite à complexifier la notion d'autonomie pour en faire une affaire de contexte, d'expériences et de sensibilités intégrant des faits humains fondamentaux tels que les relations, la vulnérabilité et les interdépendances. L'enseignement du chapitre est donc qu'en mettant en avant l'autonomie relationnelle, l'approche élargie invite à s'interroger sur la manière dont le droit structure les relations et sur le type d'autonomie que cette structuration promeut. Cette préoccupation est considérée comme un élément important du questionnement que les sciences humaines permettent de développer à propos de la vulnérabilité. Elle est donc intégrée dans la grille de compréhension. En conclusion du chapitre, il est donc proposé

d'inclure dans la grille de compréhension, la question de savoir comment le dispositif juridique structure les relations et quel type d'autonomie est favorisé par cette structuration.

Le chapitre 3 s'intéresse à l'approche catégorielle. La vulnérabilité n'est plus envisagée comme une caractéristique communément partagée mais comme une caractéristique particulière qui concerne des catégories spécifiques de personnes. Les réflexions se situent alors principalement sur le terrain des sciences sociales. L'intérêt se porte sur la construction sociale des catégories de personnes vulnérables et sur les interactions entre les personnes catégorisées et les catégories. Le chapitre s'intéresse aussi aux différentes perspectives, à la fois négative et positive, des actions de type catégoriel qui visent à rencontrer la vulnérabilité particulière de différentes catégories de personnes. L'aspect négatif est le risque de stigmatisation auquel les personnes vulnérables peuvent être exposées. De manière plus positive, il est suggéré que l'action catégorielle est aussi susceptible de permettre de sortir d'approches (trop) universalisantes dont l'efficacité, y compris dans le cadre des politiques sociales et de la lutte contre la pauvreté, est parfois remise en cause. Ces discussions invitent à réfléchir sur le type d'actions et de dérogations qui peuvent être mis en place pour rencontrer les besoins spécifiques des personnes considérées comme vulnérables. Elles invitent aussi à voir comment le risque de stigmatisation de ces personnes est pris en compte. Ce questionnement constitue le troisième volet de la grille de compréhension. En conclusion du chapitre, il est proposé d'inclure dans la grille de compréhension, la question de savoir quels type d'actions, le dispositif juridique met en place pour rencontrer la vulnérabilité des catégoires de personnes concernées par ce dispositif et comment ce dernier envisage de rencontrer le risque de stigmatisation.

SECTION 2. L'APPLICATION DE LA GRILLE DE COMPRÉHENSION À DIFFÉRENTS DISPOSITIFS JURIDIQUES FAISANT RÉFÉRENCE À LA VULNÉRABILITÉ PARTICULIÈRE DE CERTAINS DESTINATAIRES

La partie III est l'occasion d'appliquer la grille de compréhension à quatre dispositifs juridiques ayant en commun de faire référence à la vulnérabilité de certains de leurs destinataires.

Chaque dispositif est l'objet d'un chapitre distinct. Sont ainsi successivement envisagés, différents arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, l'accueil des demandeurs d'asile vulnérables, la contractualisation du droit à l'intégration sociale et l'aide sociale générale organisée par la Communauté flamande. Conformément à la méthodologie décrite précédemment, chaque dispositif est d'abord analysé selon un point de vue interne. Il s'agit, à ce stade, de prendre connaissance du droit positif ainsi que des difficultés susceptibles de retenir l'attention, notamment, sur le plan de sa cohérence interne. Chaque chapitre comporte une seconde section consacrée à la reprise critique et à la manière dont le dispositif réagit au questionnement dont question ci-dessus.

Le premier volet du questionnement qui, comme indiqué précédemment, concerne l'identification des situations de vulnérabilité et de leur origine suscite des réponses

partagées. En effet, à la question de savoir si les vulnérabilités sont envisagées comme des caractéristiques intrinsèques à certaines personnes ou comme dérivant d'un risque de subir un tort dans un contexte interactif, les dispositifs juridiques apportent des réponses contrastées, parfois hésitantes, mais qui témoignent néanmoins de ce que le droit est potentiellement réceptif à l'analyse des sciences sociales et est, en tout cas, ouvert à la dimension interactive des vulnérabilités.

Le second volet du questionnement est consacré aux actions spécifiquement mises en place pour rencontrer les vulnérabilités. Il confirme l'hypothèse que ces actions ne sont pas radicalement différentes de celles qui sont envisagées pour les bénéficiaires qui ne sont pas considérés comme vulnérables. La présence d'un principe de continuité, mais aussi de subsidiarité, peut ainsi être décelée de manière plus ou moins appuyée en fonction du dispositif. Par contre, la question du risque de stigmatisation des personnes vulnérables, auquel les sciences sociales accordent une large importance, n'est pas très présente dans les dispositifs juridiques.

Le dernier volet du questionnement traduit les préoccupations exprimées dans le cadre de l'approche élargie de la vulnérabilité. Il concerne l'horizon d'autonomie que le dispositif juridique permet d'envisager pour les personnes concernées. La réponse à ce volet du questionnement laisse apparaître de grandes disparités entre les dispositifs. Elle conduit à constater néanmoins qu'aucun d'entre eux ne privilégie clairement l'autonomisation des personnes en situation de vulnérabilité.

SECTION 3. PERSPECTIVES NORMATIVES : L'APPORT DE LA RÉFÉRENCE À LA VULNÉRABILITÉ POUR LE DROIT DE LA PROTECTION SOCIALE

La dernière partie de la recherche s'intéresse aux apports de la vulnérabilité pour le droit de la protection sociale ainsi qu'aux conditions dans lesquelles ces apports peuvent être les plus pertinents. Elle fait écho aux différentes questions reprises dans la grille de compréhension, mais, cette fois, selon un point de vue normatif ou *de lege ferenda*.

Dans cette partie finale, je défends que la référence à la vulnérabilité peut être utile au développement du droit de la protection sociale et à sa plus grande adéquation aux besoins des personnes vulnérables, pour autant que la priorité soit donnée à sa dimension interactive et que le traitement des vulnérabilités se traduise dans des dispositifs qui renforcent la cohésion et l'inclusion sociales de ces personnes, en privilégiant l'idée de continuité sur celle de subsidiarité. Enfin je suggère que la référence à la vulnérabilité peut offrir des perspectives émancipatrices pour autant que le droit de la protection sociale s'attache à reconnaître en faveur des personnes vulnérables un droit à l'accompagnement dans lequel le choix d'un environnement relationnel favorable, notamment à la confiance en soi, est prévu.

PARTIE II. LES APPROCHES DE LA VULNERABILITÉ EN SCIENCES HUMAINES ET SOCIALES : ENTRE CARACTÉRISTIQUE COMMUNÉMENT PARTAGÉE ET CATÉGORIES PARTICULIÈRES

Depuis le début des années 2000, un certain nombre de dispositifs juridiques font, dans le champ de la protection sociale, référence à la situation de vulnérabilité de leurs destinataires. Face au besoin de clarification qui a été souligné, l'objectif de la présente partie est de mettre en place, sur la base d'approches non juridiques, une grille d'analyse visant à améliorer la compréhension de la référence à la vulnérabilité dans ces dispositifs. La présente partie s'inscrit donc dans une démarche interdisciplinaire. Dans leur diversité, les sciences humaines et sociales approchent la vulnérabilité de différentes manières : une approche élargie qui fait de la vulnérabilité une caractéristique communément partagée coexiste avec une approche qui s'intéresse aux catégories particulières de vulnérabilité et de personnes vulnérables. La grille que la présente partie vise à construire se nourrit de ces deux approches.

L'apport, pour la grille de compréhension, de l'approche élargie pourra sembler relativement limité puisqu'il concerne essentiellement la question de savoir comment le droit structure les relations et quel type d'autonomie il promeut au travers de cette structuration. Ce questionnement est toutefois d'une grande importance. Il conduit à interroger le primat, si fort dans la pensée occidentale, de l'autonomie individuelle et à enrichir la compréhension des dispositifs juridiques grâce à une conception relationnelle de l'autonomie. L'apport de l'approche catégorielle pourra sembler plus classique. Il concerne les fonctions de la référence à la vulnérabilité en posant la question du type d'actions et de dérogations mis en place afin de rencontrer les besoins spécifiques des personnes présentant une vulnérabilité particulière. Enfin, un apport commun aux deux approches sera mis en lumière. Il concerne la question de l'identification des vulnérabilités au travers de la tension entre la vulnérabilité conçue comme une caractéristique intrinsèque de la personne vulnérable et la vulnérabilité comme résultant d'interactions dans un contexte déterminé.

La présente partie débute par une présentation générale qui permet de préciser la portée de l'ouverture interdisciplinaire dans laquelle cette partie s'inscrit et de justifier la pertinence d'une double approche pour une recherche sur le droit alors que le droit, de manière générale, et le droit de la protection sociale en particulier, sont perçus comme catégoriels (chapitre 1). Les approches élargie et catégorielle sont ensuite décrites. Elles font l'objet de présentations selon un schéma parallèle, mais légèrement différent. Si l'approche élargie est illustrée de manière étendue par la théorie du *care* qui dans le champ de l'éthique évoque les potentialités de la vulnérabilité comme caractéristique communément partagée (chapitre 2), l'approche catégorielle n'est pas rattachée à une théorie particulière qui lui servirait d'étendard. Il s'agit plutôt de voir comment les sciences humaines et les sciences sociales permettent d'analyser

la catégorisation des personnes considérées comme vulnérables, en ce compris les effets négatifs induits par cette catégorisation (chapitre 3).

CHAPITRE 1. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES APPROCHES DE LA VULNÉRABILITÉ

Les dispositifs juridiques qui, dans le champ de la protection sociale, font référence à la situation de vulnérabilité sont devenus relativement nombreux. Il est question de certains de ces dispositifs dans la troisième partie. Dans les textes légaux, la référence à la vulnérabilité est parfois explicite. Il en est ainsi dans la directive européenne sur l'accueil des demandeurs d'asile. Il arrive aussi que la référence ne résulte pas du texte même de la loi mais seulement des travaux préparatoires. C'est le cas de l'assurance autonomie (ou « assurance soins ») qui dans le cadre de la protection sociale flamande prévoit une prestation financière en faveur des personnes dont l'autonomie est réduite de manière significative et pour une longue durée[78]. Le décret ne se réfère pas expressément à la vulnérabilité même s'il ne fait pas de doute à lecture des travaux préparatoires que le législateur flamand a eu en vue la vulnérabilité de certains personnes âgées[79]. Ceci étant, même lorsque la volonté du législateur de prendre en compte la vulnérabilité de certaines catégories de personnes apparaît nettement, l'identification et la caractérisation des vulnérabilités ne sont pas toujours claires. Comme les chercheurs actifs dans d'autres disciplines, les juristes sont, avec la vulnérabilité, confrontés à une notion largement polysémique, voire carrément floue, d'autant que les fonctions qui lui sont assignées sont également variables[80]. De ce constat, découle l'option de base de la présente recherche d'enrichir la réflexion sur la vulnérabilité dans le droit de la protection sociale en s'intéressant à ce que les sciences humaines en disent ou permettent d'en dire. La portée de cette ouverture interdisciplinaire est d'emblée précisée (section 1). Dans la mesure où elle se traduit par une approche à la fois élargie et catégorielle, la pertinence de cette double approche pour une recherche sur le droit est ensuite justifiée (section 2). Enfin, l'attention se porte sur une question commune aux deux approches. Elle concerne le fait de savoir si la vulnérabilité est envisagée comme une caractéristique intrinsèque de la personne identifiée comme vulnérable ou comme résultant d'interactions plus larges (section 3).

SECTION 1. LES CONTOURS DE L'OUVERTURE INTERDISCIPLINAIRE

Les fondements théoriques et la finalité de la démarche interdisciplinaire qui sert de clé de voûte à la présente recherche ont été précisés dans la première partie. Il s'agit d'introduire dans l'analyse juridique un point de vue externe permettant d'avoir une compréhension critique des usages de la vulnérabilité dans le droit de la protection sociale. Ce point de vue externe a été qualifié de modéré pour souligner que l'analyse du droit positif et l'interrogation

[78] Décret du 24 juin 2016 relatif à la protection sociale flamande, *M.B.*, 16 décembre 2016, art. 42.
[79] Ontwerp van decreet houdende de Vlaamse sociale bescherming, *Doc. parl.*, Vl. Parl, 715 (2015-2106) – n° 1, p. 3.
[80] J.-Y. CARLIER, « Des droits de l'homme vulnérable à la vulnérabilité des droits de l'homme, la fragilité des équilibres », *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, 2017, p. 187.

sur le sens interne du droit restent ma préoccupation principale. Le détour par d'autres disciplines peut sembler important puisqu'il occupe toute la présente partie. Il est toutefois à la mesure de l'attention que la vulnérabilité reçoit, de manière générale, dans le champ des sciences humaines. La vulnérabilité intéresse la philosophie, l'éthique, la philosophie politique, la science politique, la sociologie (qu'elle soit micro, macro ou méso), l'histoire, la psychologie… Elle suscite des travaux scientifiques importants tant dans l'espace francophone qu'anglo-saxon[81]. Elle invite au dialogue entre les disciplines. En pratique, elle impose toutefois de faire des choix. Il n'est pas possible, sauf à rester très superficiel, de rendre compte de tous les travaux de recherche et d'analyse qui, dans différentes disciplines, s'intéressent à la vulnérabilité. Par ailleurs, comme le relèvent H. DUMONT et A. BAILLEUX, le juriste qui entreprend un travail interdisciplinaire – et je ne fais certainement pas exception à la règle – n'est pas nécessairement « capable de jongler aussi bien avec la doctrine juridique qu'avec au moins certains des paradigmes de la sociologie, de la science politique et de la philosophie » [82]. Il est donc utile de cibler les ouvertures de manière, également, à respecter la grammaire propre à chaque discipline[83].

J'écarte d'emblée, ne disposant pas de la formation nécessaire, la possibilité d'aborder les études qui, dans le champ de la philosophie contemporaine, se consacrent au thème de la vulnérabilité. Il ne sera donc pas directement question des travaux de RICOEUR ou de LEVINAS, par exemple, même si je pense avoir tiré un certain bénéfice de la lecture de la thèse de doctorat de Nathalie MAILLARD qui, après une présentation de différents concepts

---

[81] Voy. A. COLE, « All of Us Are Vulnerable, But Some Are More Vulnerable than Others: The Political Ambiguity of Vulnerability Studies, an Ambivalent Critique », *Critical Horizons*, vol. 17, n° 2, 2016, p. 260-277, ainsi que parmi l'imposante bibliographie proposée par cette auteure: E. C. GILSON, *The Ethics of Vulnerability: A Feminist Analysis of Social Life and Practice*, New York, Routledge, 2014 ; J. BUTLER, *Precarious Life: The Powers of Mourning and Violence*, New York, Verso, 2006; J. BUTLER, *Frames of War : When is Life Grievable?*, New York, Verso, 2009; A. GREAR, Vulnerability, « Advanced Global Capitalism and Co-Symptomatic Injustice: Locating the Vulnerable Subject » in *Vulnerability : Reflections on a New Ethical Foundation for Law and Politics*, M. A. FINEMAN, A. GREAR (eds), Burlington, Ashgate, 2013; E. F. KITTAY, *Love's Labor: Essays on Women, Equality and Dependency*, New York, Routledge, 2013; R. E. GOODIN, *Protecting the Vulnerable: A Reanalysis of Our Social Responsibilities*, Chicago, University of Chicago Press, 1985, 235 p. ; M.A. FINEMAN, « The Vulnerable Subject: Anchoring Equality in the Human Condition », *Yale Journal of Law and Feminism*, 2008; K. OLIVER, *Witnessing : Beyond Recognition*, Minneapolis, University of Minnesota Press, 2001; J. ANDERSON, A. HONNETH, « Autonomy, Vulnerability, Recognition, and Justice », in *Autonomy and the Challenges to Liberalism : New Essays*, J. CHRISTMAN, J. ANDERSON (eds), New York, Cambridge University Press, 2005; C. MACKENZIE, « The Importance of Relational Autonomy and Capabilities for an Ethics of Vulnerability », in *Vulnerability: New Essays in Ethics and Feminist Philosophy*, C. MACKENZIE, WENDY ROGERS, SUSAN DODDS (eds),New York, Oxford University Press, 2014, p. 33-59; S. DODDS, « Dependence, Care, and Vulnerability » in Vulnerability: New Essays in Ethics and Feminist Philosophy, C. MACKENZIE et alii (eds), New York, Oxford University Press, 2014 ; B. S. TURNER, *Vulnerability and Human Rights*, University Park, Penn State Press, 2006.

[82] H. DUMONT, A. BAILLEUX, « Esquisse d'une théorie des ouvertures interdisciplinaires accessibles aux juristes », *Droit et société*, vol. 75, n° 2, 2010, p. 286.

[83] F. OST, « La thèse de doctorat en droit : du projet à la soutenance », *Ann. dr. Louvain*, 2006, p. 22.

pertinents, compare le point de vue respectif de ces deux grands philosophes sur la vulnérabilité et l'autonomie[84]. J'ai aussi pris le parti de ne pas privilégier une lecture historique des vulnérabilités. Cette lecture, dont l'intérêt a été démontré au-delà du fait qu'elle implique de revoir le passé à l'aune d'un concept dont l'émergence est largement contemporaine[85], pourrait me contraindre à une analyse de faits historiques trop éloignés des dispositifs juridiques faisant actuellement référence à la vulnérabilité. En effet, la lecture historique des vulnérabilités semble se confondre assez largement avec l'évolution des perceptions de la pauvreté. Il s'agit d'une lecture qui, dans les ouvrages consultés, s'intéresse principalement à la période située entre la naissance de l'Etat social à la fin du 19ème siècle et le milieu des années septante[86].

Je pourrais, sans doute, encore affiner la sélection en éliminant d'autres disciplines pouvant me sembler trop éloignées de mon sujet ou de mon aptitude à les maîtriser. Ce n'est pas toutefois de cette manière que je procéderai. Plutôt que de pousser le découpage des champs disciplinaires jusqu'au bout de sa logique, c'est la manière d'approcher la vulnérabilité que je mobilise comme critère de distinction. Comme le signale Marie ABSIL, il est possible d'identifier dans le champ des sciences humaines la coexistence d'une approche élargie et d'une approche catégorielle de la vulnérabilité[87]. Cette double focale a pu être considérée comme la « dualité fondatrice » de la vulnérabilité comme « agencement articulé d'une question existentielle et sociale »[88]. Ce constat d'une dualité, que partagent certains auteurs anglo-saxons[89], témoigne d'une certaine ligne de partage entre des discours qui assument une conception élargie, quasiment universelle, de la vulnérabilité et une approche particulière, socio-historique, qui s'attache à des vulnérabilités spécifiques et prescrivent des solutions

---

[84] N. MAILLARD, *La vulnérabilité, une nouvelle catégorie morale*, Genève, Labor et Fides, Champ éthique, 2011, 379 p. ; pour une autre discussion dans le champ philosophique, voy. A. ASSITER, « Kierkegaard and Vulnerability », in *Vulnerability: Reflections on a New Ethical Foundation for Law and Politics*, M.A. FINEMAN, A. GREAR (eds.), Surrey, Ashgate, Gender in Law, Culture, and Society, 2013, p. 29-40.

[85] A. BRODIEZ-DOLINO, *Combattre la pauvreté*, Paris, CNRS Editions, 2013, p. 28. Cette auteure justifie l'usage de la notion de vulnérabilité en histoire en relevant que « si les sociétés des 19ème et 20ème siècles ne se pensent pas nécessairement comme vulnérables, elles le sont pourtant *de facto*, soumises bien plus que d'autres aux crises économiques (…), aux guerres européennes et mondiales (…) et aux fluctuations politiques… ».

[86] A. BRODIEZ-DOLINO, *Combattre la pauvreté*, Paris, CNRS Editions, 2013, 328 pages ; le parcours historique de cet ouvrage va de 1880 à 1975 ; voy. aussi N. MUSSCHE, « De grenzen van het sociaal burgerschap in een federaal bestel. De Vlaamse sociale bescherming en het territorialiteitprincipe », in *De gelaagde welvaartsstaat*, Antwerpen Oxford, Intersentia, Forum Federalisme, 2010, p. 199-227.

[87] M. ABSIL, « Les discours sur la notion de vulnérabilité », juin 2014, wwwpsychiatries.be.

[88] D. MARTUCELLI, « La vulnérabilité, un nouveau paradigme ? » in *Vulnérabilités sanitaires et sociales. De l'histoire à la sociologie*, A. BRODIEZ-DOLINO, I. VON BUELTZINGLOEWEN, B. EYRAUD, C. LAVAL, B. RAVON (dir.), Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2014, p. 29.

[89] M.A. FINEMAN, « Equality, Autonomy, and the Vulnerable Subject in Law and Politics », in *Vulnerability: Reflections on a New Ethical Foundation for Law and Politics*, M.A. FINEMAN, A. GREAR (éd.), Surrey, Ashgate, Gender in Law, Culture, and Society, 2013, p. 21; A. COLE, « All of Us Are Vulnerable, But Some Are More Vulnerable than Others: The Political Ambiguity of Vulnerability Studies, an Ambivalent Critique », *Critical Horizons*, vol. 17, n° 2, 2016, p. 260-277.

catégorielles. Au-delà des disciplines, et bien qu'on retombe inévitablement sur une certaine division disciplinaire[90], il semble possible de « faire de la vulnérabilité tout à la fois une caractéristique universelle et ontologique, donc permanente, immanente à l'homme, et un trait spécifique à la période très contemporaine, donc éminemment située dans le temps, donc non permanente et *a priori* non ontologique »[91]. Les discours sur la vulnérabilité sont alors susceptibles de faire écho tout aussi bien à l'existence de catégories de personnes vulnérables « à qui nous devrions une attention spécifique et que nous négligeons habituellement » [92], qu'au fait que « nous sommes tous vulnérables, et [que] c'est cette dimension qu'il faut accepter, en rupture avec les différents impératifs ou idéaux moraux qui constituent la morale classique »[93].

L'ouverture interdisciplinaire que je me propose de réaliser ne sera donc pas structurée sur une base strictement disciplinaire mais en fonction de la distinction entre une approche élargie et une approche catégorielle de la vulnérabilité. La légitimité d'une telle démarche paraît justifiée. YVES CARTUYVELS ne suggère-t-il pas qu'en « sciences humaines, c'est aujourd'hui peut-être plus entre paradigmes qu'entre disciplines que se creusent les régimes d'incommensurabilité (…) et qu'apparaît la possibilité ou non d'un espace de dialogue et d'interpellation, de traduction et de restructuration des concepts »[94] ? Ainsi, face à la multiplicité des travaux qui, en sciences humaines, se réfèrent à la vulnérabilité ou y sont dédiés, deux options étaient ouvertes. La première consistait à faire le choix d'une discipline non-juridique et de réaliser l'inventaire le plus complet possible de tout ce qui se dit et s'écrit sur le thème de la vulnérabilité ou des vulnérabilités, dans cette discipline. La seconde option consistait à s'emparer du constat que quelle que soit la discipline, plusieurs approches coexistent, ce qu'il est possible d'illustrer au travers d'applications ou de théories considérées comme représentatives, voire emblématiques, de chaque approche. Bien qu'elle puisse présenter l'inconvénient d'être moins exhaustive et qu'elle implique de se mouvoir sur le terrain de plusieurs disciplines non juridiques[95], cette seconde manière de procéder permet de ne pas méconnaître la transversalité de la vulnérabilité en sciences humaines. Elle est donc de nature à permettre que la grille de lecture que la présente partie vise à mettre en place soit plus complète.

---

[90] Je ne surprendrai pas le lecteur en constatant que l'approche catégorielle concerne surtout les sciences sociales tandis que l'approche élargie est davantage tournée vers la philosophie et l'éthique.

[91] A. BRODIEZ-DOLINO, « La vulnérabilité, un concept opératoire ? », in *Vulnérabilités sanitaires et sociales. De l'histoire à la sociologie*, A. BRODIEZ-DOLINO, I. VON BUELTZINGLOEWEN, B. EYRAUD, C. LAVAL, B. RAVON (dir.), Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2014, p. 24-25.

[92] M. GAILLE, S. LAUGIER, « Grammaires de la vulnérabilité », Présentation du dossier, *Raison Publique*, n° 14, 2011.

[93] M. GAILLE, S. LAUGIER, « Grammaires de la vulnérabilité », Présentation du dossier, *Raison Publique*, n° 14, 2011.

[94] Y. CARTUYVELS, « Introduction », in *Les ambivalences du risque. Regards croisés en sciences sociales*, Y. CARTUYVELS (dir.), Bruxelles, Publications des facultés universitaires Saint-Louis, 2008, p. 25.

[95] En pratique, toutefois, la mobilisation concernera surtout l'éthique et la sociologie.

SECTION 2. PERTINENCE D'UNE DOUBLE APPROCHE DE LA VULNÉRABILITÉ POUR UNE RECHERCHE SUR LE DROIT

D'aucuns pourraient estimer que la distinction entre l'approche élargie et l'approche catégorielle de la vulnérabilité n'est pas pertinente pour le droit qui recourt largement aux distinctions catégorielles et qui n'aurait vocation à s'intéresser qu'aux besoins particuliers de certaines personnes considérées comme vulnérables. Le droit n'aurait pas de bénéfice à tirer d'une référence à la vulnérabilité comme caractéristique universelle. Une telle affirmation revient, en d'autres termes, à se demander si la distinction entre une approche élargie et une approche catégorielle est utile pour la présente recherche dès lors que le droit, en général, et le droit de la protection sociale, en particulier, resteraient dans le giron de l'approche catégorielle.

Dans le champ juridique, la référence à la vulnérabilité ne s'est pas imposée comme une évidence. Certains auteurs se sont, dans un premier temps, interrogés sur l'utilité de faire de la vulnérabilité un concept ou une catégorie juridique. Dans un second temps, il a été suggéré que la vulnérabilité pouvait servir le droit mais à condition de la cantonner à sa dimension catégorielle, et ce « afin qu'elle ne perde pas sa consistance juridique »[96]. Il est brièvement rendu compte de cette évolution en deux temps.

Au début des années 2000, lorsque certains juristes ont commencé à s'intéresser à la vulnérabilité, il a été suggéré par Frédérique FIECHTER-BOULVARD que le concept de vulnérabilité ne serait pas d'une grande utilité pour le droit. Le principal argument avancé à l'appui de cette attitude sceptique peut rétrospectivement être présenté comme suit : la vulnérabilité est une sorte de « pré-notion du droit » sous-jacente à de nombreux dispositifs juridiques mais dont la visibilisation dans le droit lui-même n'apporterait aucune véritable plus-value. La vulnérabilité devrait donc rester un objet insaisissable par le droit : « la vulnérabilité est une donnée commune à tous les êtres vivants et, en cela, les hommes sont égaux. C'est parce que l'homme est par nature un être vulnérable qu'il est un être social et c'est parce qu'il est un être social qu'il a recours aux règles de droit. C'est l'esprit tout entier de la matière juridique qui est dominé par cet état ; la vulnérabilité de l'homme précède l'esprit des lois »[97].

En s'appuyant sur un ensemble d'exemples tirés en particulier du droit civil, FIECHTER-BOULVARD a ainsi estimé que la vulnérabilité, entendue à la fois comme préoccupation sous-jacente et comme marqueur de la dimension sociale de l'être humain, fonde le besoin de

---

[96] J. PETIN, « Vulnérabilité et droit européen de l'asile : quelques précisions nécessaires », avril 2015, http://www.gdr-elsj.eu/2015/04/18/asile/vulnerabilite-et-droit-europeen-de-lasile-quelques-precisions-necessaires/

[97] F. FIECHTER-BOULVARD, « La notion de vulnérabilité et sa consécration par le droit », in *Vulnérabilité et droit, Le développement de la vulnérabilité et ses enjeux en droit*, colloque sous la direction et la coordination de Frédérique COHEY-CORDET, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 2000, p.16.

régulation et oriente les règles. A ce titre, la vulnérabilité peut être envisagée comme un outil anthropologique donnant des clés de compréhension de certains dispositifs juridiques. Mais il n'y aurait pas lieu d'aller au-delà et d'en faire un concept juridique : la généralisation et la conceptualisation de la vulnérabilité ne pourraient « qu'envahir inutilement le droit »[98], en élargissant « démesurément les protections existantes »[99]. Si dans certaines hypothèses particulières, le droit prend implicitement en compte la situation de faiblesse d'une victime potentielle[100] ou tient compte du fait qu'un dommage n'est que la réalisation d'un risque caractérisant une vulnérabilité préexistante, il serait dangereux d'en faire un véritable concept juridique (comparable, par exemple, à la bonne foi). La vulnérabilité pourrait rapidement apparaître comme une boîte de pandore élargissant de manière débridée les besoins de protection.

Le législateur, en ce compris le législateur européen[101], et la jurisprudence ayant succombé aux charmes de la vulnérabilité, cet appel à la prudence a été rapidement dépassé par les faits. Cette prudence inspire toutefois encore certains auteurs qui tout en prenant acte de l'immixtion de la vulnérabilité dans le droit proposent de n'avoir égard qu'à sa dimension catégorielle, c'est-à-dire à une approche qui ne vise qu'à identifier des catégories de personnes vulnérables et à leur accorder une protection adaptée à leurs besoins particuliers.

La proposition de s'en tenir à une approche catégorielle, notamment dans le domaine de la protection sociale, a pu être défendue au nom du souci d'effectivité du droit ou, c'est selon, par crainte de son ineffectivité. L'effectivité se rattache, en première analyse, à la capacité de la norme à être respectée : « classiquement, l'ineffectivité du droit renvoie à l'idée qu'il n'est pas appliqué par les autorités chargées de son contrôle et/ou par le juge compétent pour sanctionner les violations dont il fait l'objet. L'effectivité d'une norme repose, dès lors, soit sur la conformité des comportements suivis par ses destinataires ou par les autorités chargées

---

[98] F. FIECHTER-BOULVARD, « La notion de vulnérabilité et sa consécration par le droit », in *Vulnérabilité et droit, Le développement de la vulnérabilité et ses enjeux en droit*, colloque sous la direction et la coordination de Frédérique COHEY-CORDET, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 2000, p.16.

[99] F. FIECHTER-BOULVARD, « La notion de vulnérabilité et sa consécration par le droit », in *Vulnérabilité et droit, Le développement de la vulnérabilité et ses enjeux en droit*, colloque sous la direction et la coordination de Frédérique COHEY-CORDET, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 2000, p.16.

[100] F. FIECHTER-BOULVARD, « La notion de vulnérabilité et sa consécration par le droit », in *Vulnérabilité et droit, Le développement de la vulnérabilité et ses enjeux en droit*, colloque sous la direction et la coordination de Frédérique COHEY-CORDET, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 2000, p.19.

[101] Voy., par exemple, directive 2003/9/CE, du Conseil du 27 janvier 2003 relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les États membres, *Journal officiel*, n° L 031 du 6 février 2003 p. 18-25. En vertu de l'article 17 de cette directive, les Etats membres doivent tenir compte des besoins particuliers des personnes vulnérables, telles que les mineurs, les mineurs non accompagnés, les handicapés, les personnes âgées, les femmes enceintes, les parents isolés accompagnés de mineurs et les personnes qui ont subi des tortures, des viols ou d'autres formes graves de violence psychologique, physique ou sexuelle. Sur cette directive, voy. partie III., ch. 2.

de sa mise en œuvre, soit sur la sanction prononcée contre ceux qui ne respectent pas la règle »[102]. L'effectivité peut aussi être entendue de manière plus large en intégrant dans l'analyse l'utilisation qui peut être faite de la norme par ses destinataires ou encore en confrontant la finalité et les effets de la normes (en ce compris, le cas échéant, ses effets indésirables). L'effectivité revient alors à s'interroger non seulement sur la capacité de la norme à être respectée, mais aussi sur sa capacité **«** à orienter le comportement de ses destinataires dans le sens souhaité par le législateur »[103].

Le souci de maintenir cette capacité de la norme à orienter le comportement, en l'occurrence des Etats membres de l'Union européenne, et corrélativement d'éviter que la référence à la vulnérabilité soit dénuée de portée pratique, conduit Joanna PETIN à défendre une approche exclusivement catégorielle de la vulnérabilité. Pour elle, « c'est le particularisme issu d'une certaine vulnérabilité qui intéresse le droit »[104]. Le droit ne devrait donc s'intéresser qu'à certaines vulnérabilités : « l'incursion de la vulnérabilité dans le discours juridique permet la prise en compte de la vulnérabilité spéciale des individus. (…) Le recours à la vulnérabilité sert à distinguer, à différencier pour apporter une réponse spécifique, adaptée à une personne qualifiée de vulnérable »[105]. Analysant l'accueil des demandeurs d'asile, PETIN suggère que lorsqu'en matière d'asile, le législateur européen adopte une liste « non figée » de personnes vulnérables, il court le risque « qu'une infinie variété de personnes » puisse y être incluse, ce qui ne pourrait se faire « qu'au détriment de l'utilité juridique » de la qualification de vulnérabilité. Pour cette auteure, « l'enjeu est de circonscrire l'utilisation de la notion de personne vulnérable, afin qu'elle ne perde pas sa consistance juridique »[106]. Elle propose donc de s'intéresser aux besoins des personnes vulnérables plutôt qu'à leur vulnérabilité proprement dite. En pratique, elle va plus loin. Partant de ce que « qualifier une personne de vulnérable peut avoir une connotation péjorative », cette auteure suggère aussi qu'en ne s'intéressant qu'aux besoins particuliers, il est possible d'éviter qu'une personne ne soit qualifiée de vulnérable qu'au regard de ses caractéristiques intrinsèques. De même, elle avance qu'il est possible, en identifiant les capacités qui doivent être renforcées de « développer une approche constructive de la vulnérabilité particulière de certains individus

[102] Y. LEROY, « La notion d'effectivité du droit », *Droit et société*, n° 79, 2011, p. 717.
[103] F. OST, M. VAN DE KERCHOVE, *De la pyramide au réseau. Pour une théorie dialectique du droit*, Bruxelles, Publications des Facultés universitaires Saint-Louis, 2002, p. 329.
[104] J. PETIN, « Vulnérabilité et droit européen de l'asile : quelques précisions nécessaires », avril 2015, http://www.gdr-elsj.eu/2015/04/18/asile/vulnerabilite-et-droit-europeen-de-lasile-quelques-precisions-necessaires/
[105] J. PETIN, « Vulnérabilité et droit européen de l'asile : quelques précisions nécessaires », avril 2015, http://www.gdr-elsj.eu/2015/04/18/asile/vulnerabilite-et-droit-europeen-de-lasile-quelques-precisions-necessaires/
[106] J. PETIN, « Vulnérabilité et droit européen de l'asile : quelques précisions nécessaires », avril 2015, http://www.gdr-elsj.eu/2015/04/18/asile/vulnerabilite-et-droit-europeen-de-lasile-quelques-precisions-necessaires/

»[107]. PETIN souhaite en définitive éviter que la notion de vulnérabilité fasse office de concept « fourre-tout ». Elle propose donc de s'en tenir à l'articulation de la vulnérabilité avec des besoins particuliers[108], dans le cadre d'une approche exclusivement catégorielle.

Sans mobiliser spécifiquement le souci d'effectivité du droit, Edouard DUBOUT n'envisage pas les choses de manière fondamentalement différente. S'il admet que pour le philosophe, tout homme « en tant qu'être vivant conscient de sa propre finitude » est vulnérable, il considère que « le juriste raisonne, quant à lui, davantage sous forme de catégories statutaires : est vulnérable ce qui est revêtu d'un statut spécial de protection renforcée au regard d'un constat préalable de plus grande fragilité »[109]. Dans le domaine du droit privé, s'attachant plus particulièrement à l'origine étymologique de la vulnérabilité, DUTHEIL-WAROLIN défend que « la vulnérabilité n'est (….) pas universelle, mais, au contraire, éminemment relative et contingente. La sémantique utilisée dans l'ensemble des définitions (….) évoque toute cette relativité. Les termes sont ceux de personne exposée ou encore très sensible, qui donne prise, qui ressent douloureusement. La vulnérabilité vise une fragilité relativement importante, la vulnérabilité commune à tous ne suffit plus, en ce sens, à caractériser la vulnérabilité qui doit révéler une faiblesse particulière »[110]. Bref, on constate parmi les juristes, un certain attachement à l'approche catégorielle, en justifiant cette préférence par un souci d'effectivité.

A mon sens, la prédilection du droit pour l'approche catégorielle n'exclut pas que l'approche élargie, dont il est question en éthique par exemple, puisse être utile à la démarche interdisciplinaire que j'entends mener à bien. Je vois à cela deux raisons principales : l'une méthodologique, l'autre théorique.

Selon moi, une grille de lecture partiellement forgée au départ de disciplines faisant référence à une conception élargie de la vulnérabilité peut servir à clarifier des applications catégorielles. Le propre de l'interdisciplinarité n'est pas de créer un langage commun à plusieurs disciplines mais de les faire dialoguer dans le respect de la grammaire de chacune[111]. Le dialogue interdisciplinaire ne requiert pas que les disciplines se superposent de

---

[107] J. PETIN, « Vulnérabilité et droit européen de l'asile : quelques précisions nécessaires », avril 2015, http://www.gdr-elsj.eu/2015/04/18/asile/vulnerabilite-et-droit-europeen-de-lasile-quelques-precisions-necessaires/

[108] J. PETIN, « Vulnérabilité et droit européen de l'asile : quelques précisions nécessaires », avril 2015, http://www.gdr-elsj.eu/2015/04/18/asile/vulnerabilite-et-droit-europeen-de-lasile-quelques-precisions-necessaires/

[109] E. DUBOUT, « La vulnérabilité saisie par la CJUE », in *La vulnérabilité saisie par les juges en Europe*, L. BURGORGUE-LARSEN (dir.), Paris, Pédone, 2014, p. 31-32.

[110] L. DUTHEIL-WAROLIN, *La notion de vulnérabilité de la personne physique en droit privé*, Thèse de doctorat, Université de Limoges, Faculté de droit et de sciences économiques, 2004, p.6.

[111] Voy. F. OST, « La thèse de doctorat en droit : du projet à la soutenance », *Ann. dr. Louvain*, vol. 66, n° 1-2, 2006, p. 5-23. Cet auteur souligne la difficulté de la transdisciplinarité qui « croit pouvoir surmonter d'emblée les frontières entre les disciplines et propose à l'étude un objet nouveau et commun, résultant de l'hybridation des méthodes en présence, qui auront perdu leur autonomie et leur

manière parfaite. Dans le cadre de la démarche qui est la mienne, les disciplines non juridiques ne vont pas servir à réécrire le droit mais, d'abord, à mieux le comprendre. Elles doivent contribuer à la construction d'un point de vue externe au droit utile à sa compréhension (et plus accessoirement à son « amélioration »). A condition de garder à l'esprit ce qui est propre à chaque discipline, l'éventuelle différence d'approches ou de focales ne constitue donc pas un obstacle à la poursuite d'un parcours interdisciplinaire.

La seconde raison tient au fait que la préférence pour une approche exclusivement catégorielle de la vulnérabilité dans le champ du droit ne fait pas l'unanimité et pourrait même apparaître réductrice. Il existe, en particulier dans la littérature juridique anglo-saxonne, un courant qui assume le caractère paradoxal de la vulnérabilité, dont la force serait de s'appliquer à tous tout en prenant en compte les différences individuelles[112]. Théorisant l'existence d'un « sujet vulnérable », FINEMAN développe une position « post-identitaire » articulée sur le constat que si nous sommes tous vulnérables, certaines personnes le sont plus que d'autres[113]. J'aurai l'occasion de revenir sur ce courant, qui peut d'ailleurs se prévaloir d'une certaine filiation avec la pensée de Hannah ARENDT pour qui « la pluralité est la condition de l'action humaine, parce que nous sommes tous pareils, à savoir humains, sans que jamais personne soit identique à aucun autre homme ayant vécu, vivant ou encore à naître »[114]. A ce stade, je retiens que si le droit est plus naturellement porté vers l'approche catégorielle, sa compréhension peut aussi s'enrichir d'un point de vue externe qui pose comme hypothèse que la vulnérabilité est une caractéristique commune à tous les êtres humains.

* * *

C'est donc en ayant la distinction entre une approche élargie et une approche catégorielle comme guide qu'il est, dans la présente partie, question de la contribution des sciences humaines à la mise au point d'une grille de lecture destinée à faciliter la compréhension des dispositifs juridiques qui, dans le champ de la protection sociale, font référence à la vulnérabilité. La préoccupation première porte donc sur les clarifications que peuvent

---

spécificité (ex. : la sociobiologie). Dans ce cas, il ne s'agit plus de dialogue, mais de langue unique : une sorte d'espéranto scientifique ».

[112] M.A. FINEMAN, « Equality, Autonomy, and the Vulnerable Subject in Law and Politics », in *Vulnerability: Reflections on a New Ethical Foundation for Law and Politics,* M.A. FINEMAN, A. GREAR (eds.), Surrey, Ashgate, Gender in Law, Culture, and Society, 2013, p. 21; voy. aussi F. IPPOLITO, S. IGLESIAS SANCHEZ, Introduction, in *Protecting Vulnerable groups. The European Human Rights Framework,* F. IPPOLITO, S. IGLESIAS SANCHEZ (eds), Oxford Portland, Hart, Modern Studies in European Law, 2017, p. 1; A. COLE, « All of Us Are Vulnerable, But Some Are More Vulnerable than Others: The Political Ambiguity of Vulnerability Studies, an Ambivalent Critique », *Critical Horizons*, vol. 17, n° 2, 2016, p. 260-277.

[113] L. PERONI, A. TIMMER, « Vulnerable groups: The promise of an emerging concept in European Human Rights Convention law », *Int. Journal of Const. Law*, 2013, p. 1060.

[114] H. ARENDT, *Human condition* (1958), trad. *Condition de l'homme moderne (*1961), Paris, Pocket, Agora, 2002, p. 42-43. Voy. aussi P. ROSANVALLON, *La société des égaux*, Paris, Seuil, Points-essais, 2011, p. 397-411.

apporter ces deux approches. Avant de les aborder séparément, est évoquée la question commune de savoir si dans ces deux approches, la vulnérabilité est une caractéristique intrinsèque ou est liée à un ensemble d'interactions opérant dans un contexte déterminé.

SECTION 3. UNE QUESTION COMMUNE AUX DEUX APPROCHES : LE CARACTÈRE INTRINSÈQUE OU INTERACTIF DE LA VULNÉRABILITÉ

La question de savoir si la vulnérabilité est une caractéristique intrinsèque à certaines personnes se pose, de manière générale, quelle que soit l'approche de la vulnérabilité. Pour illustrer cette question, il est intéressant de remonter à la controverse suscitée, au tournant des années 2000, par un rapport de la Banque mondiale consacré à la lutte contre la pauvreté dans les pays en développement. Ce rapport a été lu comme ramenant les vulnérabilités à des déficiences individuelles (*infra*, *A*.). Les réactions suscitées par ce rapport ont été relativement critiques, en particulier dans le champ des sciences sociales. Dans ce champ, le débat persiste même si le souci de préserver la dimension de potentialité de la vulnérabilité et l'importance généralement accordée à l'analyse systémique conduisent à ne pas privilégier une approche exclusivement intrinsèque (*infra*, *B*). En matière de protection sociale, la question semble encore largement ouverte. L'évolution de la définition du handicap, en particulier depuis l'adoption de la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées[115], illustre toutefois la capacité d'adaptation du droit et son ouverture au point de vue systémique, même s'il faut se garder de tirer des conséquences générales de cette illustration (*infra*, *C*.).

A. A propos du caractère intrinsèque de la vulnérabilité : le débat suscité par un rapport de la Banque mondiale

Avant d'occuper le terrain des sciences sociales, la notion de vulnérabilité a été utilisée dans le domaine des sciences biomédicales et environnementales[116]. La gestion des risques naturels a été un terrain favorable au développement conceptuel des vulnérabilités. Dans ces disciplines, établir un lien entre un processus physique, comme source de danger, et la vulnérabilité, comme propension à être endommagé, a pu sembler assez évident[117]. Par extension, voire par simple osmose puisque l'étude des risques naturels et l'économie du développement sont des disciplines proches, les vulnérabilités ont progressivement été

[115] Convention relative aux droits des personnes handicapées et son Protocole facultatif adoptés par l'Assemble générales des Nations Unies le 13 décembre 2006 et entrés en vigueur le 3 mai 2008.
[116] C. MARTIN, « Penser la vulnérabilité. Les apports de Robert Castel », *Alter : European Journal of Disability Research / Revue européenne de recherche sur le handicap*, 2013, p. 2.
[117] Voy. S. LHOMME, D. SERRE, R. LAGANIER, « Réflexions autour du binôme vulnérabilité-résilience », in *La Vulnérabilité : questions de recherche en sciences sociales*, M. BRESSON, V. GERONIMI, N. POTTIER (dir.), Fribourg, Academic Press Fribourg, Res Socialis, 2013, p. 152 ; N. POTTIER, B. BAROCA, « Du concept à la mesure de la vulnérabilité aux risques naturels : mutations et ouvertures dans l'analyse géographique », in *La Vulnérabilité : questions de recherche en sciences sociales*, M. BRESSON, V. GERONIMI, N. POTTIER (dir.), Fribourg, Academic Press Fribourg, Res Socialis, 2013, p. 127 à 150.

associées aux risques de pauvreté des populations des pays en développement (*infra*, a.). Un auteur a vu dans cette approche la consécration d'une conception de la vulnérabilité ramenant les vulnérabilités à des déficiences individuelles et suggérant d'y remédier par des actions de résilience individuelle *(infra*, b*.).*

a) La vulnérabilité comme indice de pauvreté des populations

De manière à rendre les programmes d'aide au développement plus efficaces, différents économistes ont proposé de cartographier les facteurs de pauvreté avec plus de finesse. C'est au terme d'une double inflexion dans cette direction qu'est apparu l'usage controversé de la vulnérabilité. La première inflexion est restée en-dehors de la controverse. Elle a consisté à sortir de l'approche strictement monétaire fondée sur l'évolution du produit intérieur brut (PIB) pour une approche multidimensionnelle fondée sur « des indicateurs sociaux composites qui agrègent en les monétisant des données complémentaires aux produits intérieurs bruts »[118]. Cette première inflexion doit beaucoup aux travaux d'Amartya SEN[119].

La seconde inflexion – qui est à l'origine d'interprétations controversées – est partie du souci de mieux dissocier la pauvreté chronique et la pauvreté temporaire, en introduisant une dimension temporelle. L'objectif était de pouvoir rendre compte des trajectoires et des parcours des personnes pauvres, des entrées dans la pauvreté et des sorties ainsi que des spécificités de la pauvreté urbaine[120]. Dans cette perspective, la vulnérabilité est envisagée comme un facteur de pauvreté. Alors que la pauvreté évoque un état à un moment donné, généralement mesuré *a posteriori* à l'aide d'indicateurs de revenus ou de dépenses des ménages, la « vulnérabilité à la pauvreté » (*vulnerability to poverty*) renvoie à un état potentiel, susceptible de déboucher ultérieurement sur une situation de pauvreté[121]. Envisagée sous différents aspects (santé, capacité financière, type d'activité agricole…), la vulnérabilité devient ce qui permet d'évaluer *ex ante* le risque de pauvreté. Elle correspond, en d'autres termes, à une pauvreté attendue[122].

Cette évolution se trouve en filigrane d'un rapport de la Banque mondiale de 2000 proposant de réorienter la lutte contre la pauvreté en y intégrant la vulnérabilité comme instrument de

---

[118] J. CARTIER-BRESSON, « L'analyse économique des vulnérabilités microéconomiques dans les pays en développement » in *La Vulnérabilité : questions de recherche en sciences sociales*, M. BRESSON, V. GERONIMI, N. POTTIER (dir.), Fribourg, Academic Press Fribourg, Res Socialis, 2013, p. 228.

[119] Pour un exemple récent, J. DREZE, A. SEN, *Splendeur de l'Inde ? : Développement, démocratie et inégalités*, Paris, Flammarion, 2014, 400 p., trad. de *An uncertain glory : India and its contradictions*, New Delhi, Penguin Books, 2013, 448 p.

[120] Sur cette dissociation, voy. J. CARTIER-BRESSON, « L'analyse économique des vulnérabilités microéconomiques dans les pays en développement » in *La Vulnérabilité : questions de recherche en sciences sociales*, M. BRESSON, V. GERONIMI, N. POTTIER (dir.), Fribourg, Academic Press Fribourg, Res Socialis, 2013, p. 229.

[121] Voy. *infra*, B., a) : « préserver la dimension de potentialité de la vulnérabilité ».

[122] M. HOHBERG, K. LANDAU, TH. KNEIB, S. KLASEN, W. ZUCCHINI, « Vulnerability to poverty revisited: Flexible modeling and better predictive performance », *Journal of Economic Inequality*, 2018, p. 1-16.

mesure du risque de pauvreté, mais aussi – et c'est à partir de là que démarre la controverse – comme axe de recommandations politiques. Pour améliorer la sécurité matérielle des populations, le rapport propose de « rendre les pauvres moins vulnérables à la mauvaise santé, aux chocs économiques, aux mauvaises récoltes, aux bouleversements dus à l'action des gouvernants, aux catastrophes naturelles et à la violence physique, et [de] les aider à faire face aux chocs défavorables lorsqu'ils surviennent »[123]. Ce rapport qui, entre autres choses, recommande la diversification des activités des populations les plus pauvres[124] et témoigne d'une certaine défiance à l'égard des mécanismes formels et publics d'assurance sociale[125], a été à l'origine de critiques formulées de manière parfois vigoureuse : la vulnérabilité cesserait d'être envisagée en lien avec circonstances défavorables et se focaliserait sur les caractéristiques propres des populations les plus pauvres.

b) Une condamnation sans appel de la conception intrinsèque de la vulnérabilité

Le rapport de la Banque mondiale a, en particulier, été critiqué par HÉLÈNE THOMAS[126]. Cette auteure fait grief aux économistes du développement et aux experts de la Banque mondiale de centrer leurs analyses sur les déficits personnels des populations en réduisant les vulnérabilités à des carences individuelles et en évacuant les causes structurelles. Elle utilise une métaphore médicale et suggère que les vulnérabilités sont vues comme des déficiences individuelles qu'il revient aux experts de diagnostiquer et de traiter comme s'il s'agissait de maladies[127]. A l'appui de la critique de THOMAS, il peut être relevé que les termes choisis par les économistes qu'elle cite ne sont pas toujours appropriés. Certains évoquent la « prédisposition des populations à être affectées par un évènement préjudiciable externe » ou proposent de radiographier l'incapacité des populations « à faire face aux désastres qui pourraient survenir »[128]. Il a ainsi été reproché aux économistes de mettre l'accent sur le fait que les populations vulnérables seraient celles qui présentent une « inaptitude à gérer ou à faire face aux aléas »[129], inaptitude qu'il conviendrait de combattre en veillant à renforcer la résilience de ces populations. Le trait caractéristique de cette approche, à l'origine probablement bien intentionnée et largement plébiscitée en économie du développement,

---

[123] BANQUE MONDIALE, *Combattre la pauvreté*, Rapport 2000/2001 sur le développement, 381 pages, avant-propos, p. VI ; voy. aussi le chapitre 8 : « Aider les pauvres à gérer les risques », p. 159 et s.

[124] BANQUE MONDIALE, *Combattre la pauvreté*, Rapport 2000/2001 sur le développement, p. 167-168.

[125] Banque mondiale, *Combattre la pauvreté*, Rapport 2000/2001 sur le développement, p. 175 : « Il ne faut pas oublier non plus que les systèmes de protection formels risquent de sonner le glas des mécanismes d'auto-assurance ou des mécanismes d'entraide ».

[126] H. THOMAS, *Les vulnérables. La démocratie contre les pauvres*, Bellecombe-en-Bauge, Editions du Croquant, Terra, 2010, 254 pages.

[127] Voy. en particulier, H. THOMAS, *Les vulnérables. La démocratie contre les pauvres*, Bellecombe-en-Bauge, Editions du Croquant, Terra, 2010, p. 69 : elle évoque la « métaphore hippocratique ».

[128] J.C. VILLAGRÁN DE LEÓN, *Vulnerability : A Conceptual and Methodological Review*, Publication Series of UNU-EHS, n° 4, 2006 cité par N. SIRVEN, « De la pauvreté à la vulnérabilité : Évolutions conceptuelles et méthodologiques », *Mondes en développement*, vol. 140, n° 4, 2007/4 (n° 140) , p. 9-24.

[129] H. THOMAS, *Les vulnérables. La démocratie contre les pauvres*, Bellecombe-en-Bauge, Editions du Croquant, Terra, 2010, p. 67

serait ainsi de faire de la vulnérabilité une caractéristique « immanente au fonctionnement physiologique de l'être humain »[130], une sorte de « système immunitaire défaillant », appelant comme seul remède une amélioration de la capacité des individus à faire face, eux-mêmes, aux aléas.

Pour autant que la représentation de la vulnérabilité comme système immunitaire défaillant corresponde bien à la réalité du rapport litigieux[131], sa transposition dans le champ des politiques sociales est considérée comme ayant des effets délétères. Indifférente aux causes extérieures, la vulnérabilité servirait surtout à « blâmer la victime »[132] et serait un concept clé de la responsabilisation, de la culpabilisation, voire de la pénalisation des plus faibles, n'appelant comme seul remède face aux malheurs sociaux qui les accablent qu'un programme de renforcement de leur capacité à se prendre en charge. L'idée de vulnérabilité serait « affublée d'un double, variant en fonction de la discipline : nommée *coping*, ou résilience, la capacité à éviter, à encaisser un tort éventuel, ou à le compenser est tout simplement constituée en autre nom de la vulnérabilité »[133]. Il ne serait plus fait appel à la résistance mais à la résilience qui n'impliquerait aucune action sur les causes structurelles. Cette analyse conduit THOMAS à voir dans la référence à la vulnérabilité « un modèle syncrétique de la compréhension du social et de la vie à la fois biologique, génétique et mécaniste »[134]. Dans ce modèle, les fragiles, les vulnérables et les précaires seraient renvoyés (avec commisération et distance, ajoute-t-elle) à leurs fragilités, leur inexistence sociale, leur incertitude et leur instabilité pour se consacrer à la seule tâche qui leur incombe, à savoir travailler sur eux-mêmes, sur « leur corps », de manière à pouvoir mieux faire face. Cette auteure dénonce ainsi dans la référence aux vulnérabilités, un programme de *workfare* biologique « où les précaires résilients remplacent les résistants et réfractaires »[135]. Un tel programme serait la résultante d'un glissement « du discours médical au démographique et puis de l'économique au social »[136]. THOMAS dénonce donc, par avance et sans ménagement, toute utilisation de la notion de vulnérabilité dans le champ de la protection sociale. Sur ce terrain, elle ne semble pas avoir fait école. Bien que certains éléments de sa critique aient été

[130] H. THOMAS, *Les vulnérables. La démocratie contre les pauvres*, Bellecombe-en-Bauge, Editions du Croquant, Terra, 2010, p. 70.
[131] Pour une critique plus mesurée de l'approche de la Banque mondiale centrée sur le pouvoir d'action des individus et oublieuse de la dimension collective du pouvoir d'agir, voy., M.-H. BACQUE, C. BIEWENER, *L'empowerment une pratique émancipatrice ?*, Paris, La découverte, Poche, 2015, p. 95-98.
[132] Voy. E. FERRARESE, « Les vulnérables et le géomètre. Sur l'usage du concept de vulnérabilité dans les sciences sociales », *Raison publique*, 2013, www.raison-publique.fr/article655.html, p. 7 : cette auteure relate la critique sans s'y associer.
[133] Voy. E. FERRARESE, « Les vulnérables et le géomètre. Sur l'usage du concept de vulnérabilité dans les sciences sociales », *Raison publique*, 2013, www.raison-publique.fr/article655.html, p. 7.
[134] H. THOMAS, *Les vulnérables. La démocratie contre les pauvres*, Bellecombe-en-Bauge, Editions du Croquant, Terra, 2010, p. 98.
[135] H. THOMAS, *Les vulnérables. La démocratie contre les pauvres*, Bellecombe-en-Bauge, Editions du Croquant, Terra, 2010, p. 99.
[136] H. THOMAS, *Les vulnérables. La démocratie contre les pauvres*, Bellecombe-en-Bauge, Editions du Croquant, Terra, 2010, p. 69.

bien accueillis, son analyse a été reçue avec une certaine circonspection[137], notamment, parce qu'en suggérant qu'il faudrait purger le discours des sciences sociales de la référence à la vulnérabilité, THOMAS le prive d'un outil descriptif précieux[138].

B. La persistance du débat : des sensibilités différentes en fonction des disciplines

Le débat sur le caractère intrinsèque de la vulnérabilité conserve une certaine actualité. Ainsi, la philosophe Nathalie MAILLARD propose de distinguer la vulnérabilité corporelle ou ontologique (qui désigne le fait que « nous sommes des êtres corporels et temporels soumis aux lois de la croissance et du déclin ainsi qu'à toutes sortes de vicissitudes naturelles »), la vulnérabilité anthropologique (qui renvoie à la fragilité « de l'intégrité psychique et émotionnelle ainsi que des capacités humaines importantes ») et la vulnérabilité relationnelle[139]. Les deux premières s'identifient à des caractéristiques intrinsèques. En gérontologie, pour donner un autre exemple, la vulnérabilité est souvent associée à la notion de fragilité définie comme « un syndrome clinique qui reflète une diminution des capacités physiologiques de réserve »[140]. Dans cette discipline, la conception intrinsèque semble dominante.

Les sciences sociales, par contre, n'envisagent généralement pas la vulnérabilité comme s'enracinant exclusivement dans des caractéristiques intrinsèques. La vulnérabilité n'est pas considérée comme une essence singulière découlant des caractéristiques spécifiques d'un individu ou d'un groupe[141]. Dans la littérature de sciences sociales, on constate un certain consensus sur une dimension relationnelle des vulnérabilités[142]. SOULET suggère, par

---

[137] S. DAUPHIN, « Hélène Thomas, Les vulnérables. *La démocratie contre les pauvres* », *Politiques sociales et familiales*, vol. 104, 2011, p. 116-118 ; A. GONIN, « Hélène Thomas, Les vulnérables : la démocratie contre les pauvres », *Nouvelles pratiques sociales*, vol. 23, n°1, 2010, p. 289–292 ; cette auteure évoque le « portrait sombre » dressé par THOMAS ; M. ARRIGNON, « Comptes rendus », *Revue française de science politique*, vol. 60, 2010, p. 1056-1057, cet auteur relève, notamment, que « l'ouvrage n'évite pas la confrontation avec les auteurs les plus respectés en France et à l'étranger, le rôle de Pierre Bourdieu dans le mouvement des chômeurs de 1998 ou l'influence d'Ulrich Beck et d'Amartya Sen dans le développement d'une conception individualisante du risque et des capacités étant vivement discutés ».

[138] M. GARRAU, « Regards croisés sur la vulnérabilité. 'Anthropologie conjonctive' et épistémologie du dialogue», *Tracés. Revue de sciences humaines*, http://traces.revues.org/5731, note 15.

[139] N. MAILLARD, *La vulnérabilité, une nouvelle catégorie morale*, Genève, Labor et Fides, Champ éthique, 2011, p. 198.

[140] Voy. la définition retenue en 2011 par la Société française de Gérontologie. Cette définition est reprise dans les fiches d'information diffusées par la Haute autorité de la santé, https://www.has-sante.fr/portail/upload/docs/application/pdf/2013-06/fiche_parcours_fragilite_vf.pdf ; sur les spécificités de la fragilité et son fréquent usage en gérontologie, voy. C. MARTIN, « Penser la vulnérabilité. Les apports de Robert Castel », *Alter : European Journal of Disability Research / Revue européenne de recherche sur le handicap*, 2013, p. 3.

[141] M.-H. SOULET, « La vulnérabilité, une ressource à manier avec prudence » in *La vulnérabilité saisie par les juges en Europe*, L. BURGORGUE-LARSEN (dir.), Paris, Pédone, 2014, p. 13 et 19.

[142] Voy. D. MARTUCELLI, « La vulnérabilité, un nouveau paradigme ? » in *Vulnérabilités sanitaires et sociales. De l'histoire à la sociologie*, A. BRODIEZ-DOLINO, I. VON BUELTZINGLOEWEN, B. EYRAUD, C. LAVAL, B. RAVON (dir.), Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2014, p. 28. A. BRODIEZ-DOLINO,

exemple, que « c'est dans la relation avec l'environnement autant naturel qu'institutionnel, physique autant que social, qu'il faut chercher la force analytique de la notion de vulnérabilité »[143]. En sciences sociales, il est aussi avancé que la vulnérabilité trouve sa source dans un « étiolement progressif des liens »[144] ou dans « une faible intégration dans des réseaux de sociabilité primaire »[145]. Sans procéder à ce stade à une analyse approfondie, deux raisons semblent expliquer cette propension des sciences sociales à resituer la vulnérabilité dans son environnement et, en tout cas, à ne pas privilégier une approche exclusivement intrinsèque de la vulnérabilité : le souci de préserver sa dimension de potentialité (*infra*, a.) et la réceptivité des sciences sociales à la systémique comme méthode d'analyse des phénomènes sociaux (*infra*, b.).

a) Préserver la dimension de potentialité de la vulnérabilité

La vulnérabilité laisse entrevoir un horizon négatif. Elle évoque l'exposition au risque de subir un dommage ou un tort. Elle suppose toutefois que cet horizon est seulement probable ou seulement possible mais qu'en tout cas, il n'est pas encore réalisé. Elle comporte donc « un élément d'imprévisibilité objective ou au moins d'incertitude subjective, renvoyant à la probabilité d'un événement ou d'une action »[146]. Lorsque le dommage est certain ou que ce qui n'était qu'un risque s'est réalisé, la référence à la vulnérabilité n'est plus adéquate. Ainsi, suggère GOODIN, il est impropre d'affirmer « qu'un condamné à mort est vulnérable à son bourreau : la certitude qui s'attache à l'exécution rend d'autres épithètes plus pertinentes »[147]. C'est, en d'autres termes, à mauvais escient que le vocabulaire de la vulnérabilité est utilisé pour décrire des situations dans lesquelles il y a « certitude de la réalisation du risque » et où la seule question qui demeure est de savoir « quand et comment »[148], il va se réaliser. Pour préserver la dimension de potentialité du concept de vulnérabilité, il faut se garder d'une utilisation trop extensive du vocabulaire qui y fait référence. Cette utilisation pourrait lui faire

---

Combattre la pauvreté, Paris, CNRS Editions, 2013, p. 28 ; E. FERRARESE, « Vivre à la merci. Les trois figures de la vulnérabilité dans les théories politiques contemporaines », *Multitudes*, éd. Inculte, 2009, p. 132-142 ; E. BOUBLIL, L. WOLMARK, « Vulnérabilité, soin et accueil des demandeurs d'asile », *La Revue des droits de l'homme* [Online], n° 13, 2017.

[143] M.-H. SOULET, « La vulnérabilité, une ressource à manier avec prudence » in *La vulnérabilité saisie par les juges en Europe*, L. BURGORGUE-LARSEN (dir.), Paris, Pédone, 2014, p. 22.

[144] M. GARRAU, « Regards croisés sur la vulnérabilité. 'Anthropologie conjonctive' et épistémologie du dialogue», *Tracés. Revue de sciences humaines*, http://traces.revues.org/5731, p. 157.

[145] R. CASTEL, C. HAROCHE, *Propriété privée, propriété sociale, propriété de soi*, Paris, Fayard, 2001, p. 176 ; C. MARTIN, « Penser la vulnérabilité. Les apports de Robert Castel », *Alter : European Journal of Disability Research / Revue européenne de recherche sur le handicap*, Elsevier Masson, 2013, p. 6.

[146] M. GARRAU, « Comment définir la vulnérabilité ? L'apport de Robert Goodin », *Raison publique*, 2013, *www.raison-publique.fr/article658.html*, p. 3.

[147] R. E. GOODIN, *Protecting the Vulnerable. A Reanalysis of our Social Responsibilities*, Chicago, University of Chicago Press, 1985, p. 112: « *Vulnerability implies more than susceptibility to certain sorts of harm, however broadly conceived; it also implies that the harm is not predetermined. Where harm is unavoidable,'vulnerable' is too weak a term to describe the situation* ».

[148] M.-H. SOULET, « La vulnérabilité, une ressource à manier avec prudence » in *La vulnérabilité saisie par les juges en Europe*, L. BURGORGUE-LARSEN (dir.), Paris, Pédone, 2014, p. 21.

perdre sa spécificité et conduire à une euphémisation de certaines réalités sociales qui ne recevraient plus le traitement spécifique qu'elles appellent[149]. SOULET propose de définir la vulnérabilité comme une menace contenable[150]. En considérant la vulnérabilité comme n'étant pas figée dans des caractéristiques intrinsèques, les sciences sociales entendent préserver la dimension de potentialité de la vulnérabilité[151] : la vulnérabilité est alors présentée comme proche de la notion d'exposition au risque qui met l'accent sur le fait que la concrétisation de ce qui menace la personne dépend, pour partie au moins, d'éléments qui lui sont extérieurs. La dimension de potentialité est moins bien préservée si la vulnérabilité est considérée comme une caractéristique intrinsèque ou interne à la personne.

b) Tenir compte de l'influence de l'analyse systémique

Les sciences sociales sont largement ouvertes à l'analyse systémique qui postule qu'un phénomène peut demeurer incompréhensible tant que le champ d'observation n'est pas suffisamment large pour qu'y soit inclus le contexte dans lequel ledit phénomène se produit[152]. La notion de système qui est au cœur de l'approche systémique se présente sous des formes très variées (systèmes physiques, systèmes vivants, systèmes sociaux…)[153]. Un système peut être défini comme un « ensemble d'unités en interrelations mutuelles »[154]. Le propre d'un système est d'afficher un degré plus ou moins important d'ouverture à son environnement. Plus le système est ouvert, plus intenses sont les échanges avec tout ce qui l'entoure. L'approche systémique doit beaucoup à la cybernétique qui est une méthode apparue au milieu du 20ème siècle en rupture avec l'approche scientifique classique incarnée par le *Discours de la méthode* de Descartes. Selon l'approche cartésienne, un travail de recherche impose de se conformer à différents préceptes et notamment à celui de « diviser chacune des difficultés en autant de parcelles qu'il se pourrait et qu'il serait requis pour les mieux résoudre »[155]. Cette méthode traditionnelle postule que pour « comprendre la

---

[149] J.-Y. CARLIER, « Des droits de l'homme vulnérable à la vulnérabilité des droits de l'homme, la fragilité des équilibres », *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, 2017, p. 188 : multiplier les vulnérabilités réduit leur visibilité. Cet auteur évoque très justement, le risque de « trop et trop peu ». Il estime que ce sont les deux principales faiblesses qui guettent l'utilisation de la notion de vulnérabilité (en droit).

[150] M.-H. SOULET, « La vulnérabilité, une ressource à manier avec prudence » in *La vulnérabilité saisie par les juges en Europe*, L. BURGORGUE-LARSEN (dir.), Paris, Pédone, 2014, p. 21.

[151] A. BRODIEZ-DOLINO, *Combattre la pauvreté*, Paris, CNRS Editions, 2013, p. 27 ; PH. MILBURN, « La catégorie de 'vulnérabilité' et la question sociale ou le ressort d'une nouvelle gouvernementalité », in *La Vulnérabilité : questions de recherche en sciences sociales*, M. BRESSON, V. GERONIMI, N. POTTIER (dir.), Fribourg, Academic Press Fribourg, Res Socialis, 2013, p. 165.

[152] P. WATZLAWICK, J. HELMICK BEAVIN, D. JACKSON, *Une logique de la communication*, Paris, Seuil, Points-essais, 1972, p. 13-15.

[153] D. DURAND, *La systémique*, Paris, PUF, Que sais-je ?, 12ème éd., 2016, p. 9.

[154] D. DURAND, *La systémique*, Paris, PUF, Que sais-je ?, 12ème éd., 2016, p. 9.

[155] Les trois autres préceptes sont : de ne recevoir aucune chose pour vraie tant que son esprit ne l'aura clairement et distinctement assimilée préalablement ; d'établir un ordre de pensées, en commençant par les objets les plus simples jusqu'aux plus complexes et divers, et ainsi de les retenir toutes et en

complexité de notre univers, il nous faut d'abord en comprendre les éléments constitutifs »[156]. A l'inverse, la systémique et la cybernétique invitent à prendre en compte la réalité dans sa globalité, « en soutenant qu'une analyse de chaque élément d'un système ne permet pas de saisir les caractéristiques de l'ensemble »[157]. Le tout est, en effet, plus que la somme des parties qui le composent. Le principe de totalité est donc au cœur de la démarche. Il part du constat que les éléments d'un système ouvert sont liés entre eux et que la modification d'un élément entraîne la modification de tous les autres[158].

Dans le champ des relations humaines, l'analyse systémique invite à considérer que le comportement humain n'est pas, comme dans l'approche psychanalytique par exemple, « essentiellement le résultat de l'interaction supposée de forces intrapsychiques » (telles que la volonté, une pulsion, le surmoi ou toute autre instance réflexive[159]) mais le résultat d'interactions entre un individu et son environnement. Cette approche « conduit à un élargissement de la question des déterminants du comportement en y incluant les interactions entre l'individu et son contexte de vie, et cela non seulement de façon intériorisée ou fantasmée mais de manière bien concrète »[160]. Des analyses fort approfondies ont contribué à la réception de l'approche systémique dans les sciences sociales en montrant l'intérêt pour ces dernières d'opérationnaliser la distinction entre une entité appelée « système » et une autre entité dénommée « environnement »[161].

Les outils de la systémique peuvent conduire à ne pas isoler les situations de vulnérabilité mais à les situer dans l'environnement dans lequel elles évoluent et avec lequel elles interagissent. Il est dès lors recommandé de ne pas chercher à diagnostiquer la cause unique ou principale d'une situation de vulnérabilité particulière. L'approche systémique suggère, au contraire, qu'un risque, un contexte et les personnes concernées font système et qu'entre eux se développent des interactions en sens divers. L'analyse systémique conduit à ne pas cibler

---

ordre ; de passer toutes les choses en revue afin de ne rien omettre, voy. D. DURAND, *La systémique*, Paris, PUF, Que sais-je ?, 12ème éd., 2016, p. 9.

156 J.-J. WITTEZAELE, T. GARCIA-RIVERA, *A la recherche de l'Ecole de Palo Alto*, Paris, Seuil, Points-essais, 2006, p. 80.

157 J.-J. WITTEZAELE, T. GARCIA-RIVERA, *A la recherche de l'Ecole de Palo Alto*, Paris, Seuil Points-essais, 2006, p. 81.

158 D. PICARD, E. MARC, *L'Ecole de Palo Alto*, Paris, PUF, Que sais-je ?, 2ème éd., 2015, p. 59.

159 J.-J. WITTEZAELE, *L'homme relationnel*, Paris, Seuil, Couleur Psy, 2003, p. 316 ; P. WATZLAWICK, J. HELMICK BEAVIN, D. JACKSON, *Une logique de la communication*, Paris, Seuil, Points-essais, 1972, p. 38-39 : ces déterminants intrapsychiques ne doivent pas nécessairement être étudiés ; ils peuvent être laissés dans la « boîte noire », en se contentant d'observer les relations entre les entrées (« input ») et les sorties (« output ») d'information, c'est-à-dire la communication.

160 J.-J. WITTEZAELE, *L'homme relationnel*, Paris, Seuil, Couleur Psy, 2003, p. 298.

161 C. ROIG, « La théorie générale des systèmes et les perspectives de développement dans les sciences sociales », *Revue française de sociologie*, vol.11, n° 1, 1970, p. 62 : l'environnement correspond à l'ensemble des objets dont un changement affecte le système et qui sont eux-mêmes affectés par les variations dans le comportement de celui-ci ; voy. aussi H. MEHAN, « Le constructivisme social en psychologie et en sociologie », *Sociologie et société*, n° 142, 1982, p. 93 : dans ces deux disciplines, « les activités (…) se construisent en collaboration dans les environnements sociaux de divers genres : intimes, institutionnels ou collectifs ».

la situation de vulnérabilité sur les personnes considérées comme vulnérables mais à élargir l'analyse aux interactions avec l'entourage. Des indices de cette dimension systémique et interactionnelle peuvent être identifiés dans le champ de protection sociale. Ainsi, pour l'octroi des allocations familiales majorées, la grille d'évaluation du handicap de l'enfant invite à mesurer les répercussions du handicap sur les possibilités d'activité et de participation de l'enfant mais aussi les répercussions pour son entourage familial. La réglementation impose, en effet, de tenir compte des traitements dispensés à domicile, des déplacements effectués par les parents en vue de permettre le suivi médical et les traitements ainsi que des adaptations du milieu de vie et des habitudes de vie[162]. Une forme de vulnérabilité par association est ainsi envisagée dans le chef des parents[163]. On peut évoquer dans le même sens les suppléments d'allocations familiales prévus en faveur des enfants d'invalides, de chômeurs de longue durée ou en cas de monoparentalité[164]. Dans ces exemples, la situation de vulnérabilité des enfants est associée à celle de leurs parents : elle n'est pas une caractéristique qui leur est propre.

* * *

En suggérant que la vulnérabilité n'est pas figée dans des caractéristiques intrinsèques à la personne vulnérable et qu'elle offre des perspectives d'évolution, de même qu'en suggérant que lorsqu'elle est un sujet d'étude, la vulnérabilité doit être envisagée de manière globale et interactive, les sciences sociales tendent à saisir la vulnérabilité dans sa relation à un contexte. Dans la suite de la présente recherche, l'importance du contexte et des interactions sera à différentes reprises soulignée, que ce soit dans le cadre de l'approche élargie lorsqu'il sera question de la critique de la théorie dite du développement moral ou dans le cadre de l'approche catégorielle lorsqu'il sera question des interactions entre les catégories de personnes vulnérables et les personnes catégorisées[165].

C. Une illustration pertinente pour le droit de la protection sociale : l'évolution de la définition du handicap

La question de savoir si dans le champ du droit de la protection sociale, la vulnérabilité est considérée comme une caractéristique intrinsèque ou doit être approchée de manière interactive est à première vue relativement ouverte. L'évolution de la définition du handicap, d'abord sur le plan de sa classification internationale et puis en droit de l'Union européenne,

---

[162] Voy. arrêté royal du 28 mars 2003 portant exécution des articles 47, 56*septies* et 63 des lois coordonnées relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés et de l'article 88 de la loi-programme du 24 décembre 2002, *M.B.* 23 avril 2003, art. 6, § 2, 3°.

[163] Comparer avec l'éventualité de la « discrimination par association » admise par la Cour de justice à propos du parent d'un enfant handicapé, CJUE, *Coleman*, 17 juillet 2008, C-303/06.

[164] Loi générale relative aux allocations familiales (LGAF) du 19 décembre 1939, art. 42*bis* (lorsque le droit est ouvert par un pensionné, un chômeur à partir du 7ème mois de chômage, un bénéficiaire de l'assurance faillite), art. 56, § 2 (lorsque le droit est ouvert à partir du 7ème mois d'incapacité) et art. 41 (lorsque l'allocataire est en situation de monoparentalité).

[165] Voy. chapitre 3, section 2, B., et la référence en particulier aux travaux de I. HACKING.

mérite toutefois d'être signalée car à la suite des travaux conduits par l'Organisation mondiale de la santé (OMS), elle est un bon exemple d'évolution d'une conception intrinsèque à une conception interactive. La conception médicale du handicap, fondée pour l'essentiel sur les déficiences internes de la personne handicapée, a été abandonnée au profit d'une conception qui met l'accent sur les barrières existant dans l'environnement de la personne[166]. Cette évolution est intéressante car elle est un exemple de traduction systémique du droit.

Il est question ci-dessous de l'évolution apparue dans les instruments de classification mis au point par l'Organisation mondiale de la santé (*infra*, a.) et puis de l'intégration de la conception sociale du handicap au sein du droit de l'Union européenne (*infra*, b.).

a) L'évolution du handicap dans la classification de l'Organisation mondiale de la santé

Longtemps, le terme « handicapé » a été utilisé pour désigner la personne « dans l'incapacité d'assurer par elle-même tout ou partie des nécessités d'une vie individuelle ou sociale normale, du fait d'une déficience, congénitale ou non, de ses capacités physiques ou mentales »[167]. L'accent était de la sorte mis sur l'existence d'une déficience interne au sujet. Cette définition médicale du handicap a évolué en deux temps. Une première étape coïncide avec l'adoption par l'organisation mondiale de la santé (OMS) en 1980 de *l'International Classification of Impairments, Disabilities and Handicaps*[168]. Cette classification (CIH) distingue trois niveaux d'expérience des troubles : la déficience qui se situe au niveau organique, l'incapacité qui se situe au niveau fonctionnel et le handicap qui se situe au niveau social[169]. Le handicap est alors défini comme le « désavantage résultant pour un individu d'une déficience ou d'une invalidité, qui limite l'individu concerné dans l'exercice d'un rôle normal pour lui, compte tenu de son âge, de son sexe et de facteurs sociaux et culturels ou l'empêche d'exercer ce rôle »[170].

---

[166] Pour un panorama de l'évolution du droit français, voy. A.-S. PARISOT, « Les savoirs de sciences juridiques », in *Handicap, une encyclopédie des savoirs. Des obscurantismes à de Nouvelles Lumières*, CH. GARDOU (éd.), Toulouse, Erès, 2014, p. 347-365.

[167] Déclaration des droits des personnes handicapées Proclamée par l'Assemblée générale de l'Organisation des Nations Unies (ONU) le 9 décembre 1975 ; cette Déclaration a été précédée d'une Déclaration des droits du déficient mental adoptée le 20 décembre 1971 par l'Assemblée générale des Nations Unies. Sur le rôle essentiel des Nations Unies dans l'évolution de la perception du handicap, voy. C. HAMONET, *Les personnes en situation de handicap*, Paris, PUF, Que sais-je ?, 2016, p. 89-91.

[168] WHO, *International Classification of Impairments, Disabilities and Handicaps. A Manual of Classification Relating to the Consequence of Disease*, Genève, OMS, 1980. Ce manuel a ultérieurement été traduit en français sous le titre « Classification internationale des handicaps : déficiences, incapacités, désavantages » (CIH).

[169] C. BARRAL, « La Classification internationale du fonctionnement, du handicap et de la santé : un nouveau regard pour les praticiens », *Contraste*, vol. 27, n° 2, 2007, p. 234-235.

[170] Cette définition a été reprise dans « Le Programme d'action mondial concernant les personnes handicapées » adopté par l'Assemblée générale des Nations Unies lors de sa trente-septième session, par sa résolution 37/52 du 3 décembre 1982.

Fig. 2 le schéma conceptuel de la CIH selon C. BARRAL (« La Classification internationale du fonctionnement, du handicap et de la santé : un nouveau regard pour les praticiens »).

Cette classification a été l'objet de vives critiques portant, en particulier, sur le rôle prépondérant toujours joué par la déficience, définie par la CIH comme la « perte ou anomalie d'une structure ou d'une fonction psychologique, physiologique ou anatomique ». La reconnaissance du rôle de la société dans la production du handicap restait très faible, la cause initiale du désavantage étant imputée à une déficience[171]. A travers ce modèle, « la 'responsabilité' d'un désavantage (le handicap) est attribuée à l'individu et aux déficiences dont il est porteur ». Cette vision biomédicale et individuelle du handicap a été considérée comme insatisfaisante par et pour les personnes handicapées elles-mêmes[172]. Plusieurs auteurs soulignent le rôle joué à l'époque par l'Organisation mondiale des personnes handicapées (fondée en 1980)[173]. Cette organisation non gouvernementale s'est fait connaître par sa revendication que le désavantage lié au handicap soit défini comme « la perte ou la limitation des possibilités de participer à la vie normale de la société sur une base égalitaire avec les autres en raison d'obstacles physiques et sociaux »[174]. Progressivement, cette autre manière de voir le handicap s'est imposée. Il a toutefois fallu attendre l'adoption en 2001 de la Classification internationale du fonctionnement, du handicap et de la santé (CIF), pour qu'elle soit officiellement consacrée[175]. La CIF propose un modèle fondé sur le principe qu'un handicap, physique, psychique ou mental, n'est pas un attribut intrinsèque de la personne mais un processus complexe mettant en relation état de santé, activités, participation et environnement physique et social[176]. L'approche est résolument systémique et interactive[177].

[171] C. BARRAL, « La Classification internationale du fonctionnement, du handicap et de la santé : un nouveau regard pour les praticiens », *Contraste*, vol. 27, n° 2, 2007, p. 231-246.
[172] V. LESPINET-NAJIB, C. BELIO, « Classification des handicaps : enjeux et controverses », *Hermès, La Revue*, n° 66, 2013, p. 104-110.
[173] P. FOUGEYROLLAS, « Modèles individuel, social et systémique du handicap. Une dynamique de changement social », *RIPPH*, vol. 16, n° 2, 2007 p. 11 ; V. LESPINET-NAJIB, C. BELIO, « Classification des handicaps : enjeux et controverses », *Hermès, La Revue*, n° 66, 2013, p. 105.
[174] C. BARRAL, « La Classification internationale du fonctionnement, du handicap et de la santé : un nouveau regard pour les praticiens », *Contraste*, vol. 27, n° 2, 2007.
[175] Classification internationale du fonctionnement, du handicap et de la santé, Genève, OMS, 2001.
[176] C. BARRAL, « La Classification internationale du fonctionnement, du handicap et de la santé : un nouveau regard pour les praticiens », *Contraste*, vol. 27, n° 2, 2007, p. 241.
[177] V. LESPINET-NAJIB, C. BELIO, « Classification des handicaps : enjeux et controverses », *Hermès, La Revue*, n° 66, 2013, p. 106 ; C. BARRAL, « La Classification internationale du fonctionnement, du handicap et de la santé : un nouveau regard pour les praticiens », *Contraste*, vol. 27, n° 2, 2007, p. 241 ; voy. aussi J.-F. RAVAUD, « Vers un modèle social du handicap », in *Une Nouvelle Approche de la différence : comment repenser le handicap*, R. RIEDMATTEN (ed.), Genève, Éditions Médecine et Hygiène, coll. Cahiers médico-sociaux, 2001, p. 55-68 ; A. TASIAUX, V. FLOHIMONT, « Risques et opportunité des nouvelles technologies pour les adultes âgés et/ou les personnes porteuses d'un handicap », sous presse (1er octobre 2018), n° 23.

La personne handicapée est replacée dans son environnement et dans la société. Dans ce modèle, identifié comme le modèle social, « le handicap est appréhendé en terme de pathologie sociale. L'unité d'analyse est la structure sociale, cible des interventions. Le traitement des problèmes que pose l'environnement physique, social et politique revêt deux formes : l'approche environnementaliste vise l'accessibilisation de tous les biens et services, afin d'éliminer les barrières architecturales, sociales et économiques qui font obstacle à l'intégration des personnes handicapées ; l'approche politique, référée aux droits de l'homme, vise la réduction des inégalités dans les droits, la mise en œuvre d'une politique de non-discrimination et d'accès à la pleine citoyenneté »[178]. Pris dans toute sa complétude, le modèle social comprend donc une dimension environnementaliste et politique.

Comme le relève M. WINANCE, « s'intéresser aux deux textes produits sur le handicap par l'OMS à 20 ans d'intervalle, 20 ans durant lesquels le paysage politique du handicap a fondamentalement bougé, permet de saisir certaines des évolutions qui ont eu lieu durant cette période. Le modèle de définition de la CIH, en définissant le handicap comme le désavantage social dû à une maladie, était l'aboutissement de l'histoire du handicap telle qu'elle s'est déployée au cours du 20ème siècle » [179]. Le modèle social du handicap est issu de la combinaison du travail des experts, qui notamment dans le monde anglo-saxon (avec les *disability studies*[180]) ont contribué à son affinement conceptuel, et des organisations représentatives des personnes handicapées qui ont affirmé la volonté de ces personnes de participer à la vie ordinaire en mettant l'accent sur les obstacles environnementaux et sociaux qui les en empêchent. Il faut enfin ne pas négliger le rôle de l'OMS qui a permis l'institutionnalisation de cette nouvelle approche du handicap[181]. La loi française de février 2005 est considérée comme l'une des premières réappropriation au niveau national de la conception sociale du handicap[182]. Elle définit ce dernier comme une « limitation d'activité ou restriction de participation à la vie en société subie dans son environnement par une personne en raison d'une altération substantielle, durable ou définitive d'une ou plusieurs fonctions physiques, sensorielles, mentales, cognitives ou psychiques, d'un polyhandicap ou d'un trouble de santé invalidant » [183].

---

[178] C. BARRAL, « La Classification internationale du fonctionnement, du handicap et de la santé : un nouveau regard pour les praticiens », *Contraste*, vol. 27, n° 2, 2007, p. 238.

[179] M. WINANCE, « La notion de handicap et ses transformations à travers les classifications internationales du handicap de l'OMS, 1980 et 2001 », *Dynamis*, n° 28, 2008, p. 406.

[180] Voy., par exemple, C. BARNES, « A Legacy of Oppression: A History of Disability in Western Culture », in *Disability Studies: Past Present and Future*, L. BARTON, M. OLIVER (ed.), Leeds, The Disability Press, 1997, p. 3-24; M. OLIVER, « Defining Impairment and Disability : Issues at Stake », in *Exploring the Divide : Illness and Disability*, C. BARNES, G. MERCER (dir.), Leeds, The Disability Press, 1996, p. 39-54.

[181] M. WINANCE, « La notion de handicap et ses transformations à travers les classifications internationales du handicap de l'OMS, 1980 et 2001 », *Dynamis*, n° 28, 2008, p. 406.

[182] Sur cette loi, voy. C. HAMONET, *Les personnes en situation de handicap*, Paris, PUF, Que sais-je ?, 2016, p. 88-98.

[183] Loi n° 2005-12 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées, art. 2.

b) L'intégration du modèle social au sein du droit de l'Union européenne

Au sein de l'Union européenne, la réception du modèle institué par la CIF s'est faite de manière indirecte par le biais de la signature et la ratification de la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées. Cette convention a, en effet, été ratifiée par l'Union européenne elle-même[184]. Comme les États membres qui de leur côté l'ont tous ratifiée[185], les institutions de l'Union sont donc liées par cet instrument international conformément à l'article 216, § 2, du TFUE[186].

La Convention des Nations Unies a été adoptée en 2006 et est entrée en vigueur le 3 mai 2008. En son article 1er, elle définit les personnes handicapées comme les « personnes qui présentent des incapacités physiques, mentales, intellectuelles ou sensorielles durables dont l'interaction avec diverses barrières peut faire obstacle à leur pleine et effective participation à la société sur la base de l'égalité avec les autres ». Cette définition n'évacue pas la question des déficiences individuelles mais met l'accent sur le rôle de tout ce qui, dans la société, fait barrage à la pleine participation des personnes handicapées. La dimension environnementaliste du modèle qui, comme souligné précédemment, « vise l'accessibilisation de tous les biens et services, afin d'éliminer les barrières architecturales, sociales et économiques qui font obstacle à l'intégration des personnes handicapées », est donc bien présente. En droit de l'Union, cette conception environnementaliste reçoit un écho à l'article 26 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne qui évoque le droit des personnes handicapées à bénéficier de mesures visant à assurer leur autonomie, leur intégration sociale et professionnelle et leur participation à la vie de la communauté[187].

La Convention des Nations Unies intègre également la dimension politique du modèle social, articulée autour des principes de non-discrimination, de respect de la différence, de participation et d'intégration pleines et effectives à la société, tels qu'ils sont inscrits en son article 3[188]. Le droit de l'Union européenne a ainsi pu se saisir de la définition du handicap

---

[184] Signée le 30 mars 2007 et ratifiée le 23 décembre 2010, en vertu de la Décision 2010/48/CE du Conseil du 26 novembre 2009 concernant la conclusion, par la Communauté européenne, de la convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées, *Journal officiel*, 2010, L 23, p. 35.

[185] Cette Convention a été ratifiée par la loi belge du 13 mai 2009, *M.B.*, 22 juillet 2009. Elle est entrée en vigueur le 1er août 2009.

[186] Le droit de l'Union doit ainsi, dans la mesure du possible, être interprété en conformité avec la Convention. Voy. les conclusions présentées par l'Avocate-générale KOKOTT dans les affaires, *Jette Ring et Lone Skouboe Werge c. Dansk Arbejdsgiverforening*, C-335/11 et C-337/11, n° 26.

[187] Voy. aussi Directive 2000/78 2000/78/CE du Conseil du 27 novembre 2000 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail, *Journal officiel*, 2 décembre 2000, n° L 303, p. 16-22, art. 5.

[188] En ce qui concerne la non-discrimination, voy. aussi dans la Convention des Nations Unies, les articles 4, § 1er, et 5, 6 (en ce qui concerne la dimension de genre), 23 (en ce qui concerne le domicile et la situation familiale), 24 (en ce concerne l'accès à l'éducation) et 25 (en ce qui concerne l'état de

inscrite dans la Convention des Nations Unies pour combler une lacune de la directive de 2000 portant sur l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail[189]. Si elle interdit très largement la discrimination fondée sur le handicap et prévoit l'obligation de mettre en place des aménagements raisonnables en faveur des personnes handicapées, cette directive ne définit pas le handicap. La Cour de justice a ainsi pu asseoir une définition du handicap, à la lumière de la Convention des Nations Unies[190]. Elle a ainsi admis qu'une maladie, curable ou incurable, peut relever de la notion de handicap si elle « entraîne une limitation, résultant notamment d'atteintes physiques, mentales ou psychiques, dont l'interaction avec diverses barrières peut faire obstacle à la pleine et effective participation de la personne concernée à la vie professionnelle sur la base de l'égalité avec les autres travailleurs et si cette limitation est de longue durée » : autrement dit, la maladie en elle-même ne constitue pas un handicap mais peut, en raison de ses conséquences, engendrer un handicap, temporaire ou permanent[191].

Dans la perspective sociale du handicap, si certaines personnes « sont dans l'incapacité d'accéder à un emploi ou à un service, le problème ne réside pas nécessairement dans les spécificités que ces personnes présentent par rapport à la majorité, il peut également résulter de ce que l'environnement est conçu sans tenir compte de leur situation »[192]. Les pouvoirs publics affichent ainsi « la volonté d'inclure les personnes handicapées dans tous les domaines de la vie sociale sans nier, ni gommer, les différences et en refusant toutes formes d'exclusion et de ségrégation »[193]. Dans le domaine de l'emploi, l'évolution se traduit par le passage d'un modèle fondé sur « une réforme de l'*offre* – impliquant des programmes de formation et de réhabilitation professionnelles au bénéfice des handicapés – à une réforme de la *demande* – impliquant une transformation des structures d'accueil du monde du travail,

---

santé). L'obligation d'aménagement raisonnable est prévue par ces différentes dispositions afin de promouvoir l'égalité et d'éliminer la discrimination.

[189] Directive 2000/78/CE du Conseil du 27 novembre 2000 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail.

[190] Voy. J. RINGELHEIM, « La réception en droit belge de l'obligation d'aménagement raisonnable en faveur des travailleurs handicapés », *J.T.*, 2018, p. 314-315 avec référence aux arrêts, CJUE, 11 avril 2013, *Jette Ring et Lone Skouboe Werge c. Dansk Arbejdsgiverforening*, aff. jointes C-335/11 et C-337/11 ; CJUE, 18 décembre 2014, *Karsten Kaltoft c. Billund Kommune*, aff. C-354/13; CJUE, 18 mars 2014, *Z. c. A Government department, The Board of management of a community school*, aff. C-363/12 ; CJUE, 1er décembre 2016, *Daouidi c. Bootes Plus SL, Fondon de Garantia Salarial, Ministerio Fiscal*, aff. C-395/15.

[191] A. TASIAUX, V. FLOHIMONT, « Risques et opportunité des nouvelles technologies pour les adultes âgés et/ou les personnes porteuses d'un handicap », sous presse (1er octobre 2018), n° 27.

[192] E. BRIBOSIA, J. RINGELHEIM, I. RORIVE, « Aménager la diversité : le droit à l'égalité face à la pluralité religieuse », *Rev.trim.d.h.*, 2009, p. 324 ; J. HUYS, « Het niet voorzien van redelijke aanpassingen voor persoon met een handicap is een vorm van discriminatie », *R.D.S.*, 2003, p. 392.

[193] Parlement francophone Bruxellois, Projet de décret relatif à l'inclusion de la personne handicapée, *Doc. parl.*, 96 (2012-2013) n° 1, p. 4 ; voy. aussi M. EL BERHOUMI, I. HACHEZ, « Lorsque l'inclusion se décrète : le décret de la Commission communautaire française du 17 janvier 2014 relatif à l'inclusion de la personne handicapée », *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, n° 1, 2015, p. 55-89.

afin de rendre celui-ci accessible aux personnes souffrant d'un handicap » [194]. En s'appuyant sur l'obligation de prévoir des aménagements raisonnables, cette nouvelle conception du handicap est porteuse de l'idée « qu'il n'appartient pas seulement au travailleur de s'adapter à l'emploi mais que l'employeur peut aussi être tenu d'adapter le contexte d'emploi aux besoins des travailleurs »[195]. La réception par les juridictions belges de cette conception du handicap semble avoir fortement progressé ces dernières années[196].

* * *

Si la préoccupation de ne pas essentialiser les déficits individuels est assez présente en sciences sociales et si l'évolution de la perception du handicap va dans le même sens, il serait téméraire de considérer que le droit de la protection sociale est globalement acquis à cette manière de voir les choses. La réception progressive d'une définition sociale du handicap est certainement une évolution marquante du droit. Elle confirme, à tout le moins, que la démarche systémique peut être intégrée dans un dispositif juridique. Il faut toutefois se garder de généraliser ce qui n'a été présenté que comme l'illustration d'une ouverture. La réflexion des juristes sur l'apport des démarches systémiques et interactives semble encore largement inaboutie[197]. Ainsi faut-il considérer que la question de savoir dans quelle mesure le droit, qui est lui-même rarement présenté comme un système ouvert sur son environnement[198], reçoit la vulnérabilité comme une caractéristique intrinsèque ou comme une donnée interactive, reste ouverte. Un important ouvrage consacré, en 2017, aux vulnérabilités en droit européen, n'identifie-t-il pas l'inhérence de la vulnérabilité à certaines personnes, comme critère distinctif[199] ? Dans la grille de lecture qui est proposée au terme du chapitre 3, le questionnement en lien avec le caractère intrinsèque ou interactif de la vulnérabilité sera, dès lors, formulé d'une manière ouverte.

---

[194] O. DE SCHUTTER, *Discriminations et marché du travail. Liberté et égalité dans les rapports d'emploi*, P.I.E.-Peter Lang, coll. Travail & Société, 2001, p. 190.

[195] J. RINGELHEIM, « La réception en droit belge de l'obligation d'aménagement raisonnable en faveur des travailleurs handicapés », *J.T.*, 2018, p.319.

[196] J.-FR. NEVEN, « Le droit européen de la non-discrimination : un impact décisif en faveur d'une obligation généralisée de reclassement professionnel ? », in *Le maintien au travail de travailleurs devenus partiellement inaptes*, Anthémis, 2013, p. 35-60 ; J. RINGELHEIM, « La réception en droit belge de l'obligation d'aménagement raisonnable en faveur des travailleurs handicapés », *J.T.*, 2018, p. 318. Cette auteure constate une meilleure prise en compte de la notion d'aménagement raisonnable par la jurisprudence.

[197] Voy. L. SILANCE, « La cybernétique et les méthodes de raisonnement en droit », *J.T.*, 1966, p.1-5.

[198] La tendance est plutôt de le présenter dans le fil de la pensée de N. LUHMANN comme un système autopoïétique, c'est-à-dire comme un sous-système qui se reproduit lui-même, sans aucune action de l'extérieur. Pour une notice de présentation, voy. J. CARBONNIER, *Sociologie juridique*, Paris, PUF, Quadrige Manuels, 3ème éd., 2016, p. 143. Voy. aussi de manière plus savante, J. CLAM, « Une nouvelle sociologie du droit ? Autour de Das Recht der Gesellschaft de Niklas Luhmann », *Droit et Société*, 1996, p. 405-423. G. TEUBNER, N. BOUCQUEY, « Pour une épistémologie constructiviste du droit », *Annales, Économies, Sociétés, Civilisations*, 1992 p. 1149-1169.

[199] F. IPPOLITO, S.I. SANCHEZ (éd.), *Protecting Vulnerable Groups: The European Human Rights Framework*, Hart Bloomsburry, Modern Studies in European Law, 2017, 481 p.

CHAPITRE 2. L'APPROCHE ÉLARGIE DE LA VULNÉRABILITÉ

Selon l'approche élargie, la vulnérabilité est une caractéristique commune à l'ensemble des êtres humains, voire à l'ensemble du vivant. On peut alors parler d'une vulnérabilité constitutive ou fondamentale. La théorie du *care* permet d'illustrer cette approche. Cette théorie mobilise une conception de la vulnérabilité qui prend en compte les interdépendances dans lesquelles toute personne est amenée à évoluer, non seulement aux stades extrêmes de la vie pendant l'enfance et la vieillesse, mais aussi à l'âge adulte. Elle s'intéresse aux activités de soins, sans se focaliser exclusivement sur certaines catégories de personnes. Elle a égard tant à celui qui reçoit le soin qu'à celui qui le donne. Le présent chapitre vise à identifier l'apport de l'approche élargie de la vulnérabilité. Cette approche conduit à interroger le postulat de l'autonomie individuelle et à envisager l'accès à l'autonomie sur un mode relationnel qui n'évince pas la question de nos interdépendances. Pour la grille de lecture que la présente partie vise à mettre en place, l'apport de l'approche élargie concerne dès lors surtout la critique de l'autonomie individuelle et les perspectives offertes par le concept d'« autonomie relationnelle ». Il implique de se demander comment le droit de la protection sociale structure les relations entre les individus ainsi qu'entre les individus et les institutions sociales et quel type d'autonomie cette structuration met en avant.

Comme le chapitre suivant, le présent chapitre se compose de quatre sections. Après une présentation générale de l'approche élargie (section 1), cette dernière est illustrée par la théorie du *care* (section 2). La section suivante évoque les perspectives contrastées de l'approche élargie. Si elle offre des perspectives normatives incertaines, elle met néanmoins l'accent sur le potentiel d'émancipation que la conception relationnelle de l'autonomie permet d'envisager (section 3). La dernière section précise le questionnement que l'approche élargie permet d'inclure dans la grille de compréhension (section 4).

SECTION 1. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE L'APPROCHE ÉLARGIE

Quelle que soit la discipline, l'analyse qui s'inscrit dans l'approche élargie prend pour acquis, à des degrés divers et avec une intensité pouvant être variable, que « l'être humain est vulnérable »[200], que l'insécurité vitale est inscrite dans chaque vie[201], bref que les gens vulnérables n'ont rien d'exceptionnel[202]. L'intérêt pour la vulnérabilité comme caractéristique communément partagée faisant largement écho à nos interdépendances peut se comprendre par le contexte anthropologique conjonctif dans lequel nous évoluons. Dans le cadre de la présente présentation générale, je précise donc en quoi la vulnérabilité peut être considérée comme communément partagée (*infra*, A.) et les liens qu'elle entretient avec le contexte anthropologique contemporain (*infra*, B.)

---

[200] F. BRUGERE, *Le sexe de la sollicitude*, Lormont, BDL, Diagnostics, 2014, p. 31.
[201] G. LE BLANC, *Vies ordinaires, vies précaires*, Paris, Seuil, La couleur des idées, 2007, p. 68.
[202] P. PAPERMAN, « Les gens vulnérables n'ont rien d'exceptionnel », *in* S. LAUGIER, P. PAPERMAN (dir.), *Le Souci des autres. Éthique et politique du* care, Paris, Éditions de l'EHESS, 2011, p. 320-337.

A. La vulnérabilité comme caractéristique communément partagée

La vulnérabilité comme caractéristique communément partagée renvoie au fait que pour sa socialisation et l'acquisition de capacités, l'être humain est essentiellement dépendant des autres et que pendant toute sa vie, il est inséré dans des réseaux plus ou moins stables dont il dépend en partie pour son épanouissement[203] [204]. Ce dernier trait suggère, dans le sens de la question commune évoquée au chapitre précédent, que la vulnérabilité ne peut pas être pensée uniquement « comme une vulnérabilité naturelle dérivant des limites internes des sujets humains », mais qu'elle doit aussi être réfléchie dans un contexte plus large, en fonction « de la dépendance structurelle de l'identité du sujet à la reconnaissance d'autrui »[205]. Ainsi envisagée, la vulnérabilité réactualise donc la dimension relationnelle de l'être humain et sa dépendance aux autres, dépendance qui, si on a égard à ce qui nous constitue intersubjectivement, « ne concerne pas que les bébés, les malades, les handicapés ou les personnes âgées (mais) caractérise plus ou moins tous les êtres humains »[206]. Au quotidien, cette vulnérabilité commune n'est pas mise en avant. Pour certaines personnes ou à certains moments de la vie, il semble d'ailleurs tentant de considérer que la vulnérabilité et la dépendance ne sont que des accidents de parcours qui n'arrivent qu'aux autres[207]. Mais la circonstance que « les mieux lotis ont la capacité d'en estomper ou d'en nier l'acuité » n'enlève rien au fait que la vulnérabilité, comme la dépendance, est un trait « de la condition de tout un chacun »[208].

Reconnaître l'importance de la vulnérabilité comme caractéristique largement partagée équivaut à remettre en cause l'idée que l'être humain est naturellement autosuffisant, indépendant et autonome. Sur le plan normatif, c'est aussi admettre que la vulnérabilité est

---

[203] Voy. N. MAILLARD, *La vulnérabilité, une nouvelle catégorie morale*, Genève, Labor et Fides, Champ éthique, 2011, p. 198 ainsi que L. CARRE, *Axel Honneth. Le droit de la reconnaissance*, Paris, Michalon, Le Bien commun, 2013, p. 53 : l'anthropologie historique de HONNETH repose sur la nature relationnelle de l'homme qui est vulnérable du fait qu'il dépend, pour son propre développement personnel, de conditions intersubjectives satisfaisantes de reconnaissance.

[204] Voy. F. FIECHTER-BOULVARD, « La notion de vulnérabilité et sa consécration par le droit », in *Vulnérabilité et droit, Le développement de la vulnérabilité et ses enjeux en droit*, Colloque sous la direction et la coordination de Frédérique COHEY-CORDET, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble, 2000, p.14. Cette auteure rapproche la vulnérabilité du risque de souffrance. Citant FREUD, elle situe cette souffrance au niveau du corps qui « destiné à la déchéance et à la dissolution, ne peut même se passer de ces signaux d'alarme que constituent la douleur et l'angoisse », du monde extérieur et des autres êtres humains (S. FREUD, *Malaise dans la civilisation*, 7ème éd., Paris, PUF, 1979, p. 21).

[205] M. GARRAU, « Regards croisés sur la vulnérabilité. 'Anthropologie conjonctive' et épistémologie du dialogue», *Tracés. Revue de sciences humaines*, http://traces.revues.org/5731, p. 150.

[206] F. BRUGERE, *Le sexe de la sollicitude*, Lormont, BDL, Diagnostics, 2014, p. 30-31.

[207] Voy. F. BRUGERE, *Le sexe de la sollicitude* , Lormont, BDL, Diagnostics, 2014, p. 34 : « l'accident sert à rappeler que renoncer à la vulnérabilité, c'est cesser d'être humain ». Voy. aussi la très intéressante lecture « comme voyage en terre de vulnérabilité » qu'en pages 32 à 34, F. BRUGERE propose du film *Babel*, le chef d'œuvre du réalisateur Alejandro González Iñárritu (2006).

[208] S. LAUGIER, P. PAPERMAN, « L'éthique de la sollicitude », *Sciences humaines*, décembre 2006, https://www.scienceshumaines.com/l-ethique-de-la-sollicitude_fr_15029.html

quelque chose dont il faut s'occuper et qu'à cet égard, les pratiques de soin sont importantes et doivent, au-delà de leur aspect technique, être appréhendées dans leur dimension relationnelle[209]. Comme le relève Frédéric WORMS, les activités de soin ne présupposent pas l'attachement mais au contraire « le constituent de manière immanente à leur pratique »[210]. Autrement dit, le soin peut être créateur de relation puisqu'il peut être envisagé en-dehors d'une relation déjà établie. Dépasser notre prétention à l'autosuffisance et prendre en compte les relations de soin, y compris dans ce qu'elles ont d'asymétrique lorsque soignant et soigné ne sont pas sur un pied d'égalité, sont précisément les traits fondamentaux de l'éthique du *care* dont il est question dans la section 2. Le *care* est donc à la fois une illustration du potentiel éthique de la vulnérabilité et une figure emblématique de l'approche élargie.

L'attention ainsi portée au *care* ne peut néanmoins faire oublier que l'approche élargie de la vulnérabilité est à la base d'autres théories[211], parmi lesquelles la théorie des « capabilités » de Martha NUSSBAUM[212]. Pour cette auteure également, la vulnérabilité, bien que « d'abord pensée comme une vulnérabilité naturelle, au croisement des capacités et des limites dont le corps est doté, (….) se définit comme l'envers d'un état d'autosuffisance. Et, si elle se manifeste de manière privilégiée dans certaines périodes de la vie comme l'enfance ou la vieillesse, elle renvoie à une condition commune et universellement partagée : celle d'êtres dont les capacités n'existent d'abord qu'au titre de potentialités et qui peuvent se voir privés à tout moment des conditions leur permettant de réaliser ce à quoi les prédispose leur nature et de mener, ainsi, une vie authentiquement humaine » [213]. Afin de ne pas multiplier les développements théoriques nécessaires à la grille d'analyse que la présente partie vise à construire, la théorie de NUSSBAUM ne fait pas l'objet d'une présentation approfondie.

B. Un contexte anthropologique favorable à une approche élargie de la vulnérabilité

[209] Voy. F. BRUGERE, *Le sexe de la sollicitude* , Lormont, BDL, Diagnostics, 2014, p. 31 : « reconnaître qu'une relation de sollicitude est interdépendante, c'est de ce fait, également, accepter le droit des plus vulnérables à refuser nos soins, à les contourner ou à les transformer radicalement ».

[210] F. WORMS, « Le *care* selon Carol Gilligan et le problème du soin », in *Carol Gilligan et l'éthique du care*, V. NUROCK (coord.), PUF, Débats philosophiques, Paris, 2010, p. 147.

[211] A. COLE, « All of Us Are Vulnerable, But Some Are More Vulnerable than Others : The Political Ambiguity of Vulnerability Studies, an Ambivalent Critique », *Critical Horizons*, vol. 17, n° 2, 2016, p. 262-263: « *Vulnerability is the gateway for Erinn Gilson to empathy, for Judith Butler to nonviolent interaffectivity, for Anna Grear to epistemic humility and for Eva Feder Kittay to another iteration of the ethic of care. In the scholarship of Robert Goodin, vulnerability justifies a robust welfare state; in Martha Albertson Fineman's, it enables governmental and legal responsiveness; and in Kelly Oliver's, it expands the reach of responsibility. Conversely, in Joel Anderson and Axel Honneth's and Catriona Mackenzie's respective works, vulnerability helps to clarify the relational component of individual autonomy* ».

[212] Pour une théorie du *Responsive State*, également fondée sur une conception élargie de la vulnérabilité, voy. M.A. FINEMAN, « Equality, Autonomy, and the Vulnerable Subject in Law and Politics », in *Vulnerability : Reflections on a New Ethical Foundation for Law and Politics*, M. A. FINEMAN, A. GREAR (eds), Surrey, Ashgate, Gender in Law, Culture, and Society, 2013, p. 13-28.

[213] M. GARRAU, « Regards croisés sur la vulnérabilité. 'Anthropologie conjonctive' et épistémologie du dialogue», *Tracés. Revue de sciences humaines*, http://traces.revues.org/5731, p. 145.

Dans la *Grammaire de la responsabilité*, GENARD décrit comment la première modernité, dont il situe l'émergence entre les 16ème et 18ème siècle, a permis l'apparition d'une interprétation responsabilisante de l'activité humaine fondée sur une montée en puissance du concept de capacité. Il s'est, par la suite, attaché à décrire avec beaucoup de précision l'évolution ultérieure de nos « coordonnées anthropologiques », c'est-à-dire des grilles interprétatives à partir desquelles se construisent les représentations sociales de l'humain.

GENARD reprend à son compte l'hypothèse développée par FOUCAULT dans *Les mots et les Choses* que l'anthropologie qui s'est mise en place au tournant du 18ème et du 19ème siècle, confère à l'homme un double statut. Considéré comme étant à la fois sujet et objet de connaissance, l'homme se trouve dorénavant au cœur d'une tension entre la liberté et le déterminisme. Déclinant cette tension, GENARD décrit ce qui dans l'homme relève de la liberté, de l'intentionnel, de la raison, de la responsabilité, du normal, de la capacité, de l'activité, de l'autonomie et ce qui relève du déterminé, de l'involontaire, de l'affectivité, de l'émotion, de l'irresponsabilité, du pathologique, de l'incapacité, de la passivité, de l'hétéronomie. L'individu capable ou actif est celui qui assume pleinement sa liberté alors que l'individu incapable n'est pas en mesure de jouir pleinement des attributs de la liberté, de la raison ou de la volonté autonome[214].

Ces caractéristiques opposées sont susceptibles d'articulations différentes en fonction des lieux et des époques. GENARD développe l'hypothèse que l'anthropologie est « disjonctive » lorsque l'accent est mis sur l'opposition entre ce qui relève de la liberté et ce qui relève du déterminisme au point que les êtres ne peuvent être classés que d'un côté ou de l'autre. L'anthropologie est, par contre, « conjonctive » lorsque les frontières entre le capable et l'incapable, l'actif et le non actif, le responsable et l'irresponsable sont moins marquées.

Dans une perspective diachronique, GENARD considère que le 19ème siècle était essentiellement disjonctif en ce sens qu'il séparait les êtres entre capables et incapables, responsables et irresponsables, actifs et passifs, et organisait notamment la distribution des droits fondamentaux (en particulier le droit de vote) en fonction de ces classifications. Il lui paraît, par contre, qu'au terme d'une lente évolution initiée au tournant du 19ème et du 20ème siècle, l'époque contemporaine est marquée par une radicalisation du regard conjonctif dans lequel la capacité n'apparaît plus comme « une propriété objective permettant de classer les êtres » mais « comme une disposition potentiellement présente chez chacun d'entre eux et qu'il s'agit de mobiliser, de former, d'éveiller ou d'activer ». Nous aurions donc dorénavant affaire à un *continuum* anthropologique au cœur duquel, dans l'entre-deux du normal et du pathologique, l'homme est « toujours (…) fragile, toujours vulnérable, mais aussi toujours responsable, bien que toujours excusable »[215].

---

[214] J.-L. GENARD, F. CANTELLI, « Êtres capables et compétents : lecture anthropologique et pistes pragmatiques », *SociologieS* [En ligne], Théories et recherches, n° 17.

[215] J.-L. GENARD, « Une réflexion sur l'anthropologie de la fragilité, de la vulnérabilité et de la souffrance » , in *Destins politiques de la souffrance. Intervention sociale, justice, travail*, Th.

GENARD donne plusieurs exemples illustrant le caractère conjonctif des coordonnées anthropologiques contemporaines[216]. Il relève que le partage entre le pathologique et le normal est devenu beaucoup moins marqué. Alors qu'au 19ème siècle et au début du 20ème, les personnes considérées comme incapables ou malades faisaient l'objet de traitements spécifiques clairement identifiés, dispensés dans des lieux spécialement dédiés (l'asile et l'hôpital, en particulier) et leur conférant un statut précis et visible, les dernières décennies du 20ème siècle ont vu émerger l'antipsychiatrie, les « thérapies pour normaux » (selon la formule de Robert CASTEL), une attention plus soutenue pour les maladies psychosomatiques dans lesquelles l'ancien dualisme entre l'esprit et le corps, entre la liberté et le déterminisme, s'effrite. Il évoque aussi l'extension du concept d'individu « *border line* », l'évolution de la santé mentale qui ne valorise plus seulement le bien-être mais aussi la résilience et la capacité à vivre avec ses manques et ses souffrances[217]… Dans ce contexte renouvelé, on ne parle plus de maladie, mais de troubles, de souffrances, de syndromes, de fragilité, et bien entendu de vulnérabilité. On soigne le moins possible en institution et le plus possible « en ambulatoire », le plus près possible du « lieu de vie ». Les détenteurs de savoirs spécialisés sont invités à s'insérer dans des réseaux pluridisciplinaires qui foisonnent. Dans un autre registre que celui de la santé, la raison et l'émotion ne sont plus perçues comme antagonistes et exclusives l'une de l'autre. L'émotion n'est plus systématiquement dévalorisée et considérée comme une faiblesse caractéristique de ceux qui souffrent d'un déficit de capacités. Elle fait dorénavant partie de ce qu'on montre. N'est-il pas, à cet égard, symptomatique qu'à différentes reprises, les médias ont rendu compte de l'émotion du président OBAMA, y compris lors de discours portant sur la définition de sa politique[218], soit à des moments où on s'attend à ce qu'un des hommes les plus puissants de la planète incarne un idéal de maîtrise et de raison ? La vulnérabilité, entendue comme caractéristique commune à tous les êtres humains, a évidemment trouvé dans ce contexte conjonctif contemporain et dans cette affirmation de l'homme comme *continuum*, un terrain propice à son éclosion et à son développement. Le terme vulnérabilité lui-même semble réfuter l'hypothèse disjonctive

---

PERILLEUX, J. CULTIAUX, (dir.), Eres, 2009, p. 27-46 **;** J.-L. GENARD, « La place du care dans la réorientation des théories critiques », in *Travail et care comme expériences politiques*, M. DE NANTEUIL, L. MERLA (dir.), Louvain-la-Neuve, UCL Presses universitaires de Louvain, 2017, p. 25.

[216] J.-L. GENARD, « L'humain sous l'horizon d'incapacité », *Recherches sociologiques et anthropologiques*, n° 46-1, 2015, p. 129-146. GENARD signale aussi la dimension politique de ce glissement anthropologique, que je ne développe pas ici: « profondément inscrit dans une avancée démocratique (GAUCHET/SWAIN, *La pratique de l'esprit humain*, 1980) mais également toujours soumis à des processus de 'récupération' (BOLTANSKI/CHIAPELLO, *Le nouvel esprit du capitalisme*, 1999) ».

[217] J.-L. GENARD, « Une réflexion sur l'anthropologie de la fragilité, de la vulnérabilité et de la souffrance », in *Destins politiques de la souffrance. Intervention sociale, justice, travail*, Th. PERILLEUX, J. CULTIAUX, (dir.), Eres, 2009, p. 27-46 ; J.-L. GENARD, « La place du care dans la réorientation des théories critiques », in *Travail et* care *comme expériences politiques*, M. DE NANTEUIL, L. MERLA (dir.), Louvain-la-Neuve, UCL Presses universitaires de Louvain, 2017, p. 25.

[218] Présentation par B. OBAMA de son plan de lutte contre la violence par les armes, voir *Le Soir* du 5 janvier 2016, http://www.lesoir.be/1085829/article/actualite/monde/2016-01-05/obama-pleure-en-public-plus-d-une-fois-par-an-photos

puisqu'à la différence d'autres termes (comme capacité, responsabilité, activité,…), il est difficile de lui opposer un « contraire » : la quête de l'invulnérabilité peut être qualifiée de futile ou d'inaccessible[219].

Pour finir – mais ce point a toute son importance pour la présente recherche – GENARD met aussi en évidence le fait que l'approche conjonctive a largement contribué au redéploiement des politiques sociales et remis à l'avant-plan la responsabilisation des bénéficiaires de prestations sociales, dont les capacités résiduaires sont, à tout moment, susceptibles d'être activées. Puisque dans la représentation entremêlée et conjonctive des vies contemporaines, il n'y a, en principe, pas d'incapacité sans que subsiste une part même minime de capacité et qu'il n'y a pas d'irresponsabilité sans l'espoir d'une reprise en main, les interventions de l'Etat social deviennent subordonnées à des exigences de réciprocité, à des engagements, à la signature de contrats, par exemple. L'articulation entre l'anthropologie conjonctive et l'Etat social actif est une hypothèse qui a été envisagée dès la partie I.

* * *

De cette présentation générale, il peut donc être retenu que l'approche élargie conduit à considérer la vulnérabilité comme une caractéristique communément partagée par tous les êtres humains, même si certains revendiquent un statut d'« invulnérabilité ». De même, il ne peut être perdu de vue que l'émergence de cette conception de la vulnérabilité est indissociable du contexte anthropologique actuel qui se caractérise par son caractère conjonctif.

SECTION 2. LE *CARE* : UNE ILLUSTRATION DE L'APPROCHE ÉLARGIE DE LA VULNÉRABILITÉ

Pour illustrer l'importance de la vulnérabilité comme caractéristique communément partagée dans le contexte anthropologique conjonctif qui vient d'être brièvement décrit, la présente section présente la théorie du *care*. Elle est un exemple paradigmatique des orientations qui peuvent être celles d'une approche élargie.

Le *care* est un vaste courant de pensée né dans les années 1980 en Amérique du Nord où il a connu un très fort développement au sein des milieux académiques et des mouvements qui se revendiquent du féminisme. Son succès outre-Atlantique n'a pas empêché qu'il soit l'objet de sensibilités différentes (aussi diverses, sans doute, que les courants qui traversent le féminisme) et qu'il se décline sur différents terrains en fonction souvent de la discipline d'origine de ses auteurs. Le *care* n'a pas été immédiatement reçu en Europe. Il suscite toujours une certaine défiance, notamment, dans les milieux politiques. C'est ainsi que lorsque Martine AUBRY (alors première secrétaire du parti socialiste français) s'est risquée à

[219] Voy. A. COLE, « All of Us Are Vulnerable, But Some Are More Vulnerable than Others : The Political Ambiguity of Vulnerability Studies, an Ambivalent Critique », *Critical Horizons*, vol. 17, n° 2, 2016, p. 265 : « *since vulnerability may be mitigated but never eradicated, the quest for invulnerability is quite simply futile* ».

déclarer que le *care* offrait des perspectives intéressantes pour la gauche française[220], elle a essuyé une volée de bois vert médiatique. Selon plusieurs chroniqueurs, le *care* n'est qu'une forme de maternalisme[221], un « galimatias de bons sentiments »[222], incompatible avec les valeurs universalistes qui fonderaient la société française. Ceci étant, depuis une quinzaine d'années au moins, le *care* a largement pénétré l'espace universitaire et intellectuel francophone où il semble faire l'objet d'analyses plutôt convergentes, voire consensuelles, en particulier si on les compare aux discussions qu'il suscite en Amérique du Nord à la fois au sein des milieux qui s'en revendiquent et en-dehors.

La traduction du terme *care* est souvent considérée comme problématique[223]. Généralement, on s'accorde sur le fait qu'il n'a pas de correspondant direct en français : sollicitude, soin, attention, souci des autres, sont des traductions possibles et qui « couvrent certes en partie le champ sémantique, mais aucun terme isolément n'est en mesure d'en prendre en charge la complexité »[224]. Pour cette raison, l'expression anglophone est le plus souvent utilisée, y compris dans la présente recherche.

Plusieurs raisons justifient de s'intéresser au *care* dans le cadre du présent chapitre. Indépendamment du fait qu'il permet d'illustrer le potentiel éthique du concept de vulnérabilité, le *care* est un bon exemple – même s'il y en a d'autres[225] – de l'approche élargie. La vulnérabilité y fait figure d'invariant anthropologique[226]. Loin d'être une morale centrée sur les faibles, comme elle est parfois présentée dans le débat public, l'éthique du

---

[220] Interview sur *Médiapart*, le 15 avril 2010: « Il faut passer d'une société individualiste à une société du «Care», selon le mot anglais que l'on pourrait traduire par le « soin mutuel »: la société prend soin de vous, mais vous devez aussi prendre soin des autres et de la société », accessible via www.mediapart.fr.

[221] R. SOUBROUILLARD, « Aubry : la *Care Academy* ou l'Etat mémère », www.marianne.net, 10 juin 2010.

[222] J-M. APATHIE, « Le care ou la nunucherie en politique », Blog RTL, www.rtl.fr.

[223] La question de la traduction du terme *care* est souvent évoquée ; voy. C. AUDARD, « Care », *in* B. CASSIN (éd.), *Vocabulaire européen des philosophies*, Paris, Seuil, Le Robert, 2004, p. 211-212.

[224] Voy. PAPERMAN, S. LAUGIER, « Introduction à la première édition », in *Le souci des autres. Ethique et politique du care*, Paris, Editions de l'EHSS, 2011, p. 22.

[225] Comme cela a été souligné des théories plus sociales ou normatives comme la théorie de la reconnaissance de A. HONNETH ou la théorie des capabilités de M. NUSSBAUM reposent aussi, quoique de manière moins marquée, sur une approche élargie de la vulnérabilité. La portée de l'œuvre de NUSSBAUM est discutée. La critique de l'autonomie individuelle liée à une conception élargie de la vulnérabilité se serait affaiblie au fil du temps. Voulant éviter le paternalisme, NUSSBAUM se serait rapprochée du libéralisme de RAWLS de sorte que le présupposé fondamental de sa théorie serait l'abstraction kantienne, voy. P. GOLDSTEIN, *Vulnérabilité et autonomie dans la pensée de Martha C. Nussbaum*, Paris, PUF, Philosophies, 2011, 160 p.

[226] M. GARRAU, A. LE GOFF, *Care, justice et dépendance. Introduction aux théories du care*, 2010, Paris, PUF, Philosophies, 2010, p. 8 : « loin de caractériser un état transitoire qui devrait être dépassé dans l'accès à l'autonomie, ou un état pathologique résultant de l'impossibilité d'un tel accès, (la vulnérabilité) doit d'abord être pensée comme une modalité irréductible de notre rapport au monde – une sorte d'invariant anthropologique ».

care est « une dynamique de tous vers tous »[227]. Le *care* suscite de très nombreux travaux. Il n'est toutefois présenté ici que dans ses éléments essentiels. L'attention se porte sur les origines du *care* et les critiques fondamentales dont il est issu pour montrer qu'il s'inscrit dans un courant de remise en cause de la figure du sujet autonome traditionnellement attribuée à l'individualisme libéral (*infra,* A.). Pour en illustrer l'originalité profonde, ses implications pratiques les plus importantes sont signalées. Elles concernent le domaine du soin (*infra,* B.).

A. Les origines du *care* et les critiques dont il est issu

Le *care* tire ses origines de la controverse suscitée par la théorie dite du développement moral soutenue dans les années soixante par le psychologue américain Lawrence KOHLBERG (*infra* a.). Il s'est également développé en réaction, parfois même en opposition, aux théories de la justice et à la théorie de John RAWLS en particulier (*infra* b.). Si le *care* s'est construit en opposition à diverses théories, il fait émerger une conception particulière de l'autonomie qui présente un véritable intérêt pour la présente recherche.

a) Le *care* et la théorie du développement moral

L'éthique du *care* a été développée en réaction à la théorie du développement moral de KOHLBERG[228] [229]. Cette théorie a été critiquée car elle n'envisage l'élévation du raisonnement moral que par la mise en œuvre de principes abstraits et impartiaux, négligeant dès lors d'autres principes moraux comme le souci de maintenir la relation avec autrui et de prendre en compte les particularités de la personne, en ce compris sa vulnérabilité. L'ouvrage de Carol GILLIGAN *In a Different Voice* est considéré comme fondateur de cette critique[230].

De manière schématique, KOHLBERG distingue six stades de développement moral, répartis en trois niveaux (les niveaux préconventionnel, conventionnel et postconventionnel), chaque niveau comprenant deux stades. Aux deux premiers stades, qui relèvent du niveau préconventionnel, l'individu reste marqué par un rapport particulier à l'autorité parentale et centré sur ses désirs égocentriques et ses intérêts propres : il n'intègre pas encore la perspective sociétale ou relationnelle. Les troisième et quatrième stades, qui relèvent du niveau conventionnel, se caractérisent par l'importance de l'ajustement au groupe et par

---

[227] M. ABSIL, « Ethique du care », juin 2013, *wwwpsychiatries.be*, p. 6.

[228] L. KOHLBERG, *Essays on Moral Development.* Vol. I: *The Philosophy of Moral Development: Moral Stages and the Idea of Justice*, San Francisco, Harper and Row, 1981 et Vol. II: *The Psychology of Moral Development: The Nature and Validity of Moral Stages*, San Francisco, Harper and Row, 1984.

[229] Avant lui, voir Jean PIAGET, *Le Jugement moral chez l'enfant*, F. Alcan, Paris, 1932. La théorie du développement moral de KOHLBERG doit également beaucoup à la théorie de la justice de J. RAWLS.

[230] C. GILLIGAN, *In a Different Voice : Psychological Theory and Women's Development*, Cambridge, Harvard University Press, 1982, traduction *Une si grande différence*, Paris, Flammarion, 1986 ; nouvelle traduction de A. KWIATEC revue par V. NUROCK, présentée par S. LAUGIER, P. PAPERMAN, C. GILLIGAN, *Une voix différente. Pour une éthique du care*, Paris, Flammarion, Champs essais, 2008, 285 p.

l'adaptation aux normes de la communauté : la personne est, d'abord, réceptive à l'approbation et à la désapprobation d'un groupe de référence composé de proches, puis manifeste son respect et son adhésion aux règles, aux lois et aux conventions qui sont considérées comme importantes pour le maintien de l'ordre social. Les deux derniers stades (niveau postconventionnel) consacrent la maturité du jugement moral avec l'apparition d'une capacité d'évaluation et de définition des principes de justice. KOHLBERG a ainsi voulu qu'au stade le plus élevé[231], le sujet incarne une « théorie déontologique de la morale », qui implique qu'au-delà d'une société donnée et des différentes cultures, il puisse faire usage, pour ses jugements sur le bien et le mal, de principes moraux universels tels que la dignité humaine, l'autonomie du sujet, la justice et la bienveillance[232]. La théorie de KOHLBERG est intégrative (chaque stade présupposant l'acquisition des précédents), séquentielle et hiérarchique (l'articulation, en séquences, des différents niveaux étant orientée vers les stades supérieurs et l'intégration progressive d'une éthique déontologique). La forme de perfection morale qui caractérise les stades supérieurs ne sont toutefois pas accessibles à tous. Ils semblent plutôt incarner un idéal moral, une forme de construction rationnelle de la morale[233].

La démarche de GILLIGAN, qui a travaillé avec KOHLBERG avant de s'en distancier, trouve son origine dans la prise de conscience de ce que la théorie du développement moral présente un problème méthodologique lié à l'exclusion des femmes et des personnes de couleur, de la recherche. Elle pose aussi un problème théorique lié à la valeur donnée à l'autonomie individuelle et à la rationalité comme critères du développement[234]. De manière à illustrer ces problèmes ainsi que les dualismes de genre et les hiérarchies patriarcales sur lesquels reposent les analyses de KOHLBERG, GILLIGAN procède comme ce dernier à des interviews approfondies permettant de savoir comment les personnes interrogées abordent certains dilemmes moraux et justifient la solution qu'elles préconisent. Cette démarche la conduit à suggérer que d'autres solutions sont possibles que celles que valorise la théorie du développement moral. GILLIGAN s'appuie en particulier sur l'entretien avec Amy et Jake, une petite fille et un jeune garçon de 11 ans. La manière dont ces enfants proposent de résoudre le dilemme auquel ils sont soumis est assez emblématique de la rupture que les éthiciennes du *care* ont voulu introduire dans la pensée éthique. Je m'y attarde donc quelque peu.

---

[231] Stade 6, le stade 5 étant plutôt celui du « contrat social ».

[232] Voy. C. S. TITUS, « Le développement moral dans la psychologie morale de Lawrence KOHLBERG et de Martin SELIGMAN », *Revue d'éthique et de théologie morale*, n° 251 (HS), 2008, p. 36 ; C. LELEUX, « Théorie du développement moral chez Lawrence KOHLBERG et ses critiques (GILLIGAN et HABERMAS) » in *Pour une éducation postnationale*, J.-M. FERRY, B. LIBOIS (dir.), Editions de l'Université de Bruxelles, Coll. Philosophie et Société, 2003, p. 111-128.

[233] V. NUROCK, « Le berceau du *care* : être et devoir être », in *Carol Gilligan et l'éthique du* care, V. NUROCK (coord.), Paris, PUF, Débats philosophiques, 2010, p. 46.

[234] C. GILLIGAN, « *Une voix différente*. Un regard prospectif à partir du passé », in *Carol Gilligan et l'éthique du* care, V. NUROCK (coord.), Paris, PUF, Débats philosophiques, 2010, p. 19.

Lors de l'entretien, les deux enfants doivent dire ce qu'ils feraient à la place de Heinz, dont l'épouse est malade et qui ne dispose pas des moyens financiers pour acheter le médicament permettant de la sauver. Pour Jake, le petit garçon, Heinz devrait voler le médicament[235]. Pour arriver à cette conclusion, il construit le dilemme qui lui est soumis sous la forme d'une opposition entre le droit de propriété du pharmacien et le droit à la vie de l'épouse de Heinz. Il présente ce dilemme sous la forme d'une équation (« une sorte de problème mathématique avec des êtres humains ») et le résout en faisant logiquement triompher le droit à la vie, car il considère que le pharmacien spolié pourra toujours compenser sa perte en vendant des médicaments à des gens riches. Pour le petit garçon, même si le vol est contraire à la loi et que cette dernière « contribue au maintien de l'ordre social », il faut relativiser la portée de ces lois qui « comportent des erreurs » et ne peuvent pas tout prévoir. Cette prémisse lui permet d'avancer, avec une confiance nourrie par la conviction que « toute personne dont la réflexion serait fondée sur la raison arriverait à la même conclusion », que si Heinz était arrêté, le juge penserait probablement « qu'il avait fait ce qu'il fallait faire » et lui appliquerait la peine la plus légère possible. Comme le souligne LAUGIER, la réponse de Jake s'inscrit bien dans le cadre du système de KOHLBERG qui situe le raisonnement déductif au sommet de l'échelle de maturité intellectuelle et morale. Jake perçoit d'emblée la structure cognitive interne du dilemme, c'est-à-dire la priorité logique de la vie sur le droit de propriété : il mobilise cet ordre pour justifier le vol puis la clémence du juge[236].

De la part de la jeune fille, GILLIGAN décrit une réponse hésitante, laissant entendre qu'il y a peut-être d'autres solutions que le vol, qu'il est peut-être possible de rassembler l'argent ou de l'emprunter et que « si Heinz volait le médicament, il sauverait peut-être la vie de sa femme mais risquerait d'aller en prison » de sorte que si elle était de nouveau malade, il ne serait pas là pour la soigner[237]. Pour la petite fille, il vaudrait donc mieux poursuivre la discussion avec le pharmacien et essayer de le convaincre qu'au vu de la gravité de la situation, la seule solution est qu'il donne le médicament ou en diminue le prix. Il apparaît ainsi qu'Amy ne conçoit pas le dilemme comme un problème de droits ou de mathématique. Elle tente de construire le dilemme et de lui apporter une solution dans « la narration de rapports humains dont les effets se prolongent dans le temps »[238]. Dans ce contexte, les protagonistes du dilemme ne sont pas perçus comme des adversaires qui se font face dans un conflit de droits mais comme « les membres d'un réseau de relations, du maintien duquel chacun dépend »[239]. En donnant de l'importance à la fois au souci que Heinz puisse rester aux

[235] C. GILLIGAN, *Une voix différente. Pour une éthique du care*, Paris, Flammarion, Champs essais, ed. 2008, p. 50-51.
[236] S. LAUGIER, « L'éthique d'Amy : le care comme changement de paradigme en éthique », in *Carol Gilligan et l'éthique du* care, V. NUROCK (coord.), Paris, PUF, Débats philosophiques, 2010, p. 62-63.
[237] C. GILLIGAN, *Une voix différente. Pour une éthique du* care, Paris, Flammarion, Champs essais, ed. 2008, p. 53-54.
[238] C. GILLIGAN, *Une voix différente. Pour une éthique du* care, Paris, Flammarion, Champs essais, ed. 2008, p. 53.
[239] C. GILLIGAN, *Une voix différente. Pour une éthique du* care, Paris, Flammarion, Champs essais, ed. 2008, p. 58.

côtés de son épouse et au fait que la relation avec le pharmacien ne soit pas rompue, la petite fille insiste sur la nécessité de répondre aux besoins d'autrui et sur les responsabilités que l'on a les uns à l'égard des autres.

Au regard de la théorie de KOHLBERG, la réponse d'Amy semble inférieure à celle du petit garçon : « tandis que ce dernier reconstruit le dilemme comme un problème abstrait susceptible d'être tranché par une évaluation critique des principes moraux en jeu, Amy apparaît incapable de faire des distinctions morales claires. Son hésitation serait le signe d'une incapacité à remettre en cause des vérités morales communément acceptées »[240]. Grâce à sa capacité de raisonnement logique et à sa faculté à distinguer les concepts de morale et de loi, Jake est perçu comme plus assertif. De même, son souci de dégager une solution reproductible, car elle serait celle du juge, démontre qu'il est en marche vers une conception de la justice fondée sur des principes qui témoignent d'une maturité morale et sur une capacité à résoudre un problème sans dépendre de qui que ce soit. Il fait exactement ce qu'on attend de lui dans le système de KOHLBERG : faire preuve d'abstraction et d'autonomie.

GILLIGAN s'élève contre cette focalisation sur l'abstraction et l'autonomie individuelle car elle étouffe tout ce qui est important pour Amy, à savoir le « contexte dans lequel émerge le dilemme moral », son souci de maintenir les relations de même que son attention « aux relations de dépendance » et à la vulnérabilité qui est fondamentalement le propre de tout être humain[241]. Selon GILLIGAN, Amy cherche à construire le problème autrement[242]. Elle envisage une solution particulière, adaptée au contexte[243]. Pour répondre aux besoins de l'épouse tout en évitant que Heinz se retrouve en prison et soit séparé d'elle, Amy déjoue le présupposé méthodologique de la question posée par KOHLBERG selon lequel la morale ne peut être qu'une affaire de logique et de raisonnement. Pour GILLIGAN, il n'y a pas de hiérarchie entre les réponses de Jake et de Amy[244]. Elle invite à entendre la voix d'Amy comme une voix qui n'est pas inférieure mais différente parce qu'elle prend en compte des données tirées de la vie ordinaire et « examine la question de la responsabilité en termes

---

[240] M. GARRAU, A. LE GOFF, *Care, justice et dépendance. Introduction aux théories du care*, 2010, Paris, PUF, Philosophies, 2010, p. 42.

[241] M. GARRAU, A. LE GOFF, *Care, justice et dépendance. Introduction aux théories du care*, 2010, Paris, PUF, Philosophies, 2010, p. 44.

[242] Cet « autrement » est discuté par J. COHEN, « Après Lévinas, l'éthique aujourd'hui », in *La philosophie en France aujourd'hui*, Cités, n° 58, 2014, p. 55 et s.; cet auteur pose la question de savoir si la « voix différente » d'Amy dans la résolution de ce dilemme est si différente de ce dont elle prétend se distinguer. En somme, il conviendrait de s'interroger sur la différence avancée entre cette sollicitude attentionnée aux besoins de l'autre et la conceptualisation abstraite d'une rationalisation de l'agir dans et par la recherche d'une *idée* de justice universelle et reconnue en sa teneur normative.

[243] On évoque en effet souvent le fait que le *care* s'inscrit dans un tournant *particulariste* de l'éthique. Voy., notamment, S. LAUGIER, « L'éthique d'Amy : le care comme changement de paradigme en éthique », in *Carol Gilligan et l'éthique du* care, V. NUROCK (coord.), Paris, PUF, Débats philosophiques, 2010, p. 59.

[244] P. PAPERMAN, *Care et sentiments*, Paris, PUF, Care Studies, 2013, p. 9. Cette auteure évoque une résistance à la hiérarchisation des préoccupations morales.

d'articulation du souci des autres et du souci de soi »[245] [246]. La pensée de GILLIGAN a suscité de multiples réactions alimentant les perspectives ouvertes par le *care* soit dans le sens d'une éthique genrée, soit d'une critique sociale (pour illustrer le glissement vers une critique sociale contestant plus encore, me semble-t-il, le primat de l'autonomie individuelle, je rends compte de cette dualité dans l'encart n° 1).

Indépendamment de la dimension polémique de l'ouvrage majeur de GILLIGAN, il faut très certainement, en synthèse, retenir son invitation à ne plus voir la morale exclusivement comme une affaire de principes et d'abstraction mais comme une affaire d'expériences et de sensibilités. Les points de vue moraux ordinaires, qui tirent cette caractéristique de ce qu'ils émergent de la vie de tous les jours et qu'ils ne sont pas inclus dans les conceptions majoritaires de la morale[247], comptent et ont de l'importance. Il faut donc réintégrer dans nos raisonnements, certains faits humains fondamentaux, tels que la dépendance et la vulnérabilité. Dans cette perspective, la plupart des auteurs se revendiquant du *care* se sont également élevés contre différents aspects des théories de la justice, approfondissant à cette occasion la critique du primat donné, dans ces théories, à l'autonomie individuelle.

b) Le *care* et les théories de la justice

Dans le cadre du tournant qui vient d'être évoqué, le *care* s'est aussi construit en réaction à la théorie de John RAWLS dans la mesure où cette théorie présuppose un sujet autonome, indépendant et doté d'une capacité d'autodétermination[248]. Les théories de la justice qui adoptent cette perspective ont été critiquées par les éthiciennes du *care* parce que, centrées sur un sujet largement idéalisé, elles s'avèrent incapables de prendre en compte la réalité concrète des vies *endommagées*[249].

Chez Kant et dans la tradition libérale, la capacité à s'autodéterminer est centrale. Elle joue un rôle dans la définition de ce qu'est une personne et de ce qu'est sa dignité. Cette capacité est ce que l'éthique et le politique doivent tendre à protéger. Comme le relève MAILLARD, «

---

[245] S. LAUGIER, « L'éthique d'Amy : le care comme changement de paradigme en éthique », in *Carol Gilligan et l'éthique du* care, V. NUROCK (coord.), Paris, PUF, Débats philosophiques, 2010, p.64.

[246] GILLIGAN illustre la tension entre le souci de soi et le souci des autres au travers d'interviews réalisées auprès de femmes ayant été confrontées à la décision d'avorter, C. GILLIGAN, *Une voix différente. Pour une éthique du* care, Paris, Flammarion, Champs essais, ed. 2008, p. 117-204.

[247] P. PAPERMAN, *Care et sentiments*, Paris, PUF, Care Studies, 2013, p. 13.

[248] Les travaux de GILLIGAN ont suscité, dans les années 1980, un large débat sur l'opposition supposée entre l'éthique du *care* et l'éthique de la *justice ;* outre les articles déjà cités de J. TRONTO, « Beyond gender difference. To a theory of care » et M. FRIEDMAN, « Beyond caring : the de-moralization of gender » (qui propose de dépasser la dichotomie entre *care* et *justice* en considérant qu'ils s'entremêlent plus que ne l'a souligné GILLIGAN), on pourra se référer à S.M. OKIN, « Reason and feeling in thinking about justice », *Ethics*, vol. 99, n°2, 1989, p. 229-249 (traduction in *Le souci des autres. Ethique et politique du* care, P. PAPERMAN, S. LAUGIER (dir.), Paris, Editions de l'EHSS, 2011, p. 131-156).

[249] N. MAILLARD, *La vulnérabilité, une nouvelle catégorie morale*, Genève, Labor et Fides, Champ éthique, 2011, p. 108-110.

dans les théories libérales, garantir aux individus la possibilité de s'autodéterminer va de pair avec l'affirmation d'une liberté négative, c'est-à-dire avec le respect d'un espace au sein duquel ni les autres sujets ni le pouvoir collectif ne sont autorisés à interférer »[250]. La focalisation sur la capacité à s'autodéterminer conduit toutefois à exclure du cercle des personnes dignes de respect, les êtres humains qui ne disposent pas d'une telle capacité. Plusieurs philosophes de la tradition libérale (Kant, Mill, Locke) excluent explicitement les individus non autonomes[251]. D'autres ne leur réservent qu'une place secondaire. Dans les théories du contrat social, les personnes non autonomes n'ont généralement pas de place puisque la finalité du contrat social est de permettre l'élaboration de principes de vie en société par « l'homme indépendant s'associant volontairement avec d'autres pour instituer un ordre politique »[252]. De même, dans la théorie procédurale de RAWLS, les personnes qui ne présentent pas un minimum d'autonomie (ou de sens de la justice) ne sont pas conviées à la « position originelle » (du voile d'ignorance) et ne sont donc pas censées participer à la délibération sur les principes de justice. Dans les théories structurées autour des personnes autonomes[253], la reconnaissance de droits aux personnes non autonomes est dès lors souvent problématique. Le sort de ces personnes est considéré comme relevant de la sphère privée, du travail de soin (non visible) ou de la charité. On a pu parler, à ce sujet, de « cécité à l'égard des activités et des gestes nécessaires au maintien des personnes », concourant « à faire de la justice une conversation entre adultes 'compétents' et égaux et qui ne seraient rattachées aux autres que volontairement, contractuellement et pour des affaires spécifiques »[254].

Le *care* dénonce le confinement des personnes non autonomes dans la sphère privée. L'éducation des enfants, l'aide aux personnes handicapées, les soins aux personnes âgées, ne sont pas des questions qui se jouent uniquement dans l'intimité du cercle familial. Le *care* affiche l'ambition de réintégrer ces personnes au cœur des préoccupations importantes de la vie humaine et c'est dans cette perspective que Joan TRONTO évoque le dépassement de la frontière public/privé. Elle explique, comme suit, le fait que cette frontière n'est pas qu'une question de séparation et de confinement mais aussi d'inégalité[255] :

> « le simple fait que le *care* soit un aspect fondamental de la vie humaine comporte de profondes implications. Il signifie, en premier lieu, que les humains ne sont pas pleinement autonomes, mais doivent toujours être envisagés comme interdépendants. Si nous n'avons pas tous besoin de l'aide des autres en toutes circonstances, notre

[250] N. MAILLARD, *La vulnérabilité, une nouvelle catégorie morale*, Genève, Labor et Fides, Champ éthique, 2011, p. 66.
[251] N. MAILLARD, *La vulnérabilité, une nouvelle catégorie morale*, Genève, Labor et Fides, Champ éthique, 2011, p. 108.
[252] F. BRUGERE, *Le sexe de la sollicitude*, Lormont, BDL, Diagnostics, 2014, p. 48 ; M. NUSSBAUM, *Frontiers of Justice*, Cambridge (Massachussetts) London, Belknap Harvard, 2006, p. 98.
[253] F. BRUGERE, *Le sexe de la sollicitude*, Lormont, BDL, Diagnostics, 2014, p. 109.
[254] P. PAPERMAN, S. LAUGIER, Introduction à la première édition, *Le souci des autres. Ethique et politique du* care, Paris, Editions de l'EHSS, 2011, p. 26.
[255] Voy. J. TRONTO, *Un monde vulnérable. Pour une politique du care*, Paris, La découverte, Textes à l'appui/philosophie pratique, 2009, p.137.

> autonomie ne s'acquiert qu'après une longue période de dépendance et, à bien des égards, nous restons dépendants des autres tout au long de notre vie : cela fait partie de la condition humaine. En même temps, nous sommes souvent appelés à aider les autres et à en prendre soin. Puisque nous sommes parfois autonomes et parfois dépendants, que nous apportons parfois le *care* à ceux qui sont dépendants, la meilleure manière de décrire les humains est de souligner leur interdépendance. Penser les personnes comme interdépendantes nous permet de saisir les éléments autonomes et les éléments imbriqués de la vie humaine »[256].

* * *

Grâce aux critiques sur lesquelles il se fonde, le *care* postule de reconfigurer la distinction entre l'autonomie et la dépendance et suggère, en particulier, que le concept d'autonomie doit être repensé et complexifié. Dans cette perspective, l'autonomie doit cesser d'être, comme dans la tradition libérale, l'attribut caractéristique d'un sujet idéalisé[257]. Pour la présente recherche, cette invitation à élargir nos conceptions de l'autonomie est fondamentale. La référence à la vulnérabilité invite à s'interroger sur le type d'horizon d'autonomie que l'on entend privilégier. Cette référence pose la question de savoir si on se situe dans la perspective d'une autonomie individuelle, synonyme d'indépendance, d'autodétermination et d'autogouvernement, ou si l'autonomie est une affaire de contexte, d'expériences et de sensibilités, intégrant, comme semble le suggérer la voix d'Amy, certains faits humains fondamentaux tels que les relations, la vulnérabilité et la dépendance. Le droit de la protection sociale ne se situe pas à l'écart de cette discussion[258]. L'horizon d'autonomie, de même que l'intérêt que ce droit porte – ou ne porte pas – à la vulnérabilité, sont susceptibles, par exemple, d'orienter le type d'accompagnement qui va prévaloir dans les politiques d'insertion sur le marché du travail[259]. La question du type d'horizon d'autonomie est approfondie à la fin du présent chapitre de manière à être intégrée dans la grille de compréhension que la présente partie vise à construire.

Dans l'immédiat, de manière à en illustrer l'originalité sur le plan éthique, j'examine brièvement les implications pratiques du *care*. Dès lors que sur le plan théorique, le *care* privilégie un point de vue contextualisé et des solutions adaptées aux situations concrètes

---

[256] J. TRONTO, *Un monde vulnérable. Pour une politique du care*, Paris, La découverte, Textes à l'appui/philosophie pratique, 2009, p. 212.

[257] N. MAILLARD, *La vulnérabilité, une nouvelle catégorie morale*, Genève, Labor et Fides, Champ éthique, 2011, p.139 et s.

[258] Voy. D. ROMAN, « Care et protection sociale », *Regards*, n° 50, 2016, p. 25-34. Cette auteure suggère que la protection sociale peut produire du *care* grâce à l'information, l'accompagnement et la participation. Voy. aussi D. ROMAN, « La 'responsabilisation' de l'individu : quel équilibre entre droits et devoirs ? », in *Quelle(s) protection(s) sociale(s) demain ?*, M. BORGETTO, A.-S. GINON, F. GUIOMARD, Dalloz, 2016, p. 249 et s.

[259] Voy. N. MAILLARD, *La vulnérabilité, une nouvelle catégorie morale*, Genève, Labor et Fides, Champ éthique, 2011, p. 63.

d'interdépendance et de vulnérabilité, il faut logiquement s'attendre à ce que ses implications pratiques soient diversifiées. C'est en particulier le cas dans l'analyse de TRONTO.

B. Les implications pratiques du *care* : l'importance des activités de soin

La réflexion morale laisse souvent de côté la description des pratiques et des activités concrètes[260]. Telle n'est pas l'approche des éthiciennes du *care* et de TRONTO, en particulier. Après avoir défini les activités de *care*, cette auteure entreprend un large travail de description et de qualification de ces activités. Elle propose d'ailleurs de définir le *care* comme « une activité générique qui comprend tout ce que nous faisons pour maintenir, perpétuer et réparer notre 'monde' de sorte que nous puissions y vivre aussi bien que possible »[261]. S'agissant d'illustrer une approche dans la perspective de la construction d'une grille de lecture et non pas de donner une présentation exhaustive des analyses de TRONTO, je me borne à souligner l'attention que cette auteure porte aux activités de soin et à établir le lien avec la critique de l'autonomie individuelle. En effet, c'est parce que dans les sociétés accordant un primat à l'autonomie et à la performance individuelles, les activités de soin sont reléguées au second plan, que TRONTO plaide en faveur de leur revalorisation. Dans l'encadré n°1, ce point de vue est explicité de manière à situer TRONTO par rapport à la démarche générale du *care* et à approfondir l'explication qu'elle donne de la relégation des activités de soin.

Encadré n° 1

La voix du care : d'une morale genrée à une critique sociale

L'affirmation de GILLIGAN que le biais méthodologique de la théorie du développement moral se double d'un biais de genre a très largement contribué à la notoriété de la Voix différente. Elle assume et défend qu'un fort sentiment de responsabilité à l'égard d'autrui, de même que l'investissement dans les relations, spécifient empiriquement la qualité morale des femmes[262]. GILLIGAN avance que la théorie du développement moral condamne les femmes à l'effacement, dès lors qu'elle ne prend pas en compte les préoccupations qui sont les leurs[263]. La question reste ouverte de savoir si GILLIGAN s'arrête au constat empirique que l'attention aux autres est une préoccupation plus largement partagée par les femmes ou si elle entend donner une explication genrée aux différences de moralité entre les hommes et les femmes, en considérant qu'elles trouvent leurs origines dans des modalités de socialisation primaire différentes selon le genre et dans une relation mère/enfant induisant une construction identitaire différente pour les garçons et pour les filles. Les références faites par GILLIGAN à l'ouvrage The Reproduction of Mothering de la psychanalyste Nancy CHODOROW,

[260] S. LAUGIER, « *Care* et perception. L'éthique comme attention au particulier » in *Le souci des autres. Ethique et politique du* care, P. PAPERMAN, S. LAUGIER (dir.), Paris, Editions de l'EHSS, 2011, p. 376.

[261] J. TRONTO, *Un monde vulnérable. Pour une politique du care*, Paris, La découverte, Textes à l'appui/philosophie pratique, 2009, p. 143 ; elle précise que le monde auquel se réfère sa définition, « comprend nos corps, nous-mêmes et notre environnement, tous éléments que nous cherchons à relier en un réseau complexe, en soutien à la vie » ; voy. aussi les précisions données p. 143 à 147.

[262] S. LAUGIER, « L'éthique d'Amy : le care comme changement de paradigme en éthique », in *Carol Gilligan et l'éthique du* care, V. NUROCK (coord.), Paris, PUF, Débats philosophiques, 2010, p. 65.

[263] C. GILLIGAN, « Une voix différente. Un regard prospectif à partir du passé », in *Carol Gilligan et l'éthique du* care, V. NUROCK (coord.), PUF, Débats philosophiques, Paris, 2010, p. 30.

conduisent néanmoins à privilégier la seconde hypothèse[264]. Indépendamment de l'explication retenue, la référence à des moralités différentes a entretenu un reproche d'essentialisme[265]. Certains auteurs ont proposé de dépasser ce reproche en rappelant la réalité historique de la division du travail du soin entre les sexes mais aussi entre les femmes elles-mêmes, pour en déduire que le care n'est pas tant une morale genrée qu'une morale sociale. Pour illustrer le fait que le care est « une disposition éthique liée au statut de dominé(e)s », Elsa DORLIN cite l'exemple des ouvrières du tabac à Durham, en Caroline du Nord, qui dans les années trente pouvaient se payer les services d'une femme de ménage – noire – pour un tiers de leur salaire[266]. La distribution du travail de soin ne répondrait donc pas toujours à une logique de genre mais serait aussi une question sociale. Cette approche est celle de TRONTO qui adosse aux descriptions de l'activité de soin, un important travail de critique sociale et politique. Elle réfute l'hypothèse d'une moralité spécifiquement féminine en considérant qu'il n'y a pas d'indices suffisants que les hommes et les femmes se caractérisent par des perspectives morales différentes. Se référant au moralisme des « philosophes des Lumières écossaises » (F. HUTCHESON, D. HUME, A. SMITH) qui à l'origine, en tout cas, ne faisaient pas des sentiments une affaire spécialement féminine, TRONTO soutient que l'assignation des sentiments aux femmes a une dimension historique[267]. Elle marque ainsi sa différence avec GILLIGAN. Elle va néanmoins plus loin et soutient qu'une telle différenciation serait, en définitive, stratégiquement dangereuse pour les femmes et les féministes, car l'affirmation d'une différence de genre « dans un contexte social identifiant le masculin à la norme » reviendrait à valider l'infériorité du féminin qui se distingue de cette norme[268]. Elle privilégie dès lors une critique sociale mettant en lumière le dédain dont souffrent les pratiques de soin « dans les sociétés accordant un primat à l'autonomie et à la performance individuelles et stigmatisant toute forme de dépendance ».

TRONTO donne une explication très approfondie de cette marginalisation en mettant en lumière trois frontières morales dont elle souligne la persistance depuis le 18ème siècle : outre la distinction public/privé, elle évoque la frontière dressée entre la morale et la politique ainsi que celle qui découle du besoin affirmé d'adopter un « point de vue moral ». Il en résulte non seulement que les activités de soin sont renvoyées vers la sphère privée mais aussi qu'elles ne sont pas politiquement prises en compte, ne relevant que d'un point de vue moral. TRONTO ne propose pas d'abolir ces frontières mais de les reconfigurer en défendant, dans une perspective de politisation du care[269], la revalorisation des activités de soin de manière à leur rendre une visibilité sociale et à les sortir des confinements qui en font un domaine accessoire traditionnellement dévolu aux catégories sociales inférieures et dominées : pour TRONTO, le parti d'accorder de la valeur aux activités du care est ainsi au cœur d'un processus politique. Il s'agirait de « reformuler les enjeux de la solidarité » en prenant en compte les

---

[264] Voy. C. GILLIGAN, *Une voix différente. Pour une éthique du* care, Paris, Flammarion, Champs essais, ed. 2008, p. 22-23-27, ainsi que M. GARRAU, A. LE GOFF, *Care, justice et dépendance. Introduction aux théories du care*, 2010, Paris, PUF, Philosophies, 2010, p. 49-52 ; F. BRUGERE, *L'éthique du* « care », Paris, PUF, Que sais-je ?, 2ème éd. 2014, p. 26-30.

[265] A propos de ce reproche d'*essentialisme*, voy. P. PAPERMAN, S. LAUGIER, « Introduction à la première édition », in *Le souci des autres. Ethique et politique du* care, Paris, Editions de l'EHSS, 2011, p. 26.

[266] E. DORLIN, « *Dark care*: de la servitude à la sollicitude », in *Le souci des autres. Ethique et politique du* care, P. PAPERMAN, S. LAUGIER (dir.), Paris, Editions de l'EHSS, 2011, p. 121.

[267] J. TRONTO, *Un monde vulnérable. Pour une politique du care*, Paris, La découverte, Textes à l'appui/philosophie pratique, 2009,en particulier, la partie II (p.53 à 138), intitulée « Contre la moralité des femmes ».

[268] J. TRONTO, « Au-delà d'une différence de genre. Vers une théorie du *care* » (*traduction de* « Beyond gender difference. To a theory of care »), in *Le souci des autres. Ethique et politique du* care, P. PAPERMAN, S. LAUGIER (dir.), Paris, Editions de l'EHSS, 2011, p. 52.

[269] Elle s'élève contre une stratégie « morale, d'abord », voy. J. TRONTO, *Un monde vulnérable. Pour une politique du care*, Paris, La découverte, Textes à l'appui/philosophie pratique, 2009, p. 207-211.

rapports d'interdépendance qui lient les êtres humains entre eux, « au lieu de mettre en avant l'idéal d'un sujet rationnel devant constamment chercher à renforcer les moyens de son autonomie »[270].

Dans la perspective de TRONTO, le *care* ne doit pas être compris comme un principe mais comme une pratique englobant « l'ensemble des activités qui trouvent leur finalité dans la réponse à une vulnérabilité avérée »[271]. Le *care* peut recevoir des intensités variables selon les cultures et les époques[272]. Concret et non idéalisé, il peut donner lieu à des conflits entre le dispensateur de soin et le bénéficiaire ou entre les dispensateurs appelés à intervenir à différents niveaux[273]. TRONTO identifie dans le travail du *care* plusieurs phases qu'elle met en corrélation avec différents éléments éthiques caractérisant l'attitude (idéalement) requise lors de chaque étape[274]. Parmi ces éléments éthiques, l'attention à autrui est considérée comme un élément central. La division du travail et le caractère impersonnel de l'interdépendance généré par la marchandisation des services de soin, peuvent toutefois renforcer le manque d'attention (*infra*, section 3, encadré n° 2 à propos de « l'indifférence des privilégiés »)[275].

Phases du *care*	**Eléments éthiques**
Se soucier de (*caring about*) = reconnaître un besoin et évaluer la possibilité d'y apporter une réponse	L'*attention* qui suppose d'assumer la position d'une personne ou d'un autre groupe[276]
Prendre en charge (*taking care of*) = reconnaître que l'on peut agir pour traiter un besoin non satisfait	La *responsabilité* par rapport au besoin identifié en cherchant comment y répondre

[270] M. DE NANTEUIL, L. MERLA, « Introduction », in *Travail et* care *comme expériences politiques*, Louvain-la-Neuve, Presses universitaires de Louvain, 2017, p. 5.

[271] M. GARRAU, A. LE GOFF, *Care, justice et dépendance. Introduction aux théories du care*, 2010, Paris, PUF, Philosophies, 2010, p. 83 ; voy. aussi A. LE GOFF, *« Care*, empathie et Justice. Un essai de problématisation », *Revue du MAUSS*, vol. 32, n° 2, 2008, p. 222.

[272] TRONTO concède que le champ du *care* est très large mais que des activités comme la recherche de plaisir, le jeu, l'activité créatrice, la production, la mise sur le marché, la destruction ne relèvent, en principe, pas du *care*, même si certaines de ces activités peuvent recevoir une finalité de soin.

[273] J. TRONTO, *Un monde vulnérable. Pour une politique du care*, Paris, La découverte, Textes à l'appui/philosophie pratique, 2009, p. 151.

[274] J. TRONTO, *Un monde vulnérable. Pour une politique du care*, Paris, La découverte, Textes à l'appui/philosophie pratique, 2009, p. 147-150 et 173-183.

[275] J. TRONTO, *Un monde vulnérable. Pour une politique du care*, Paris, La découverte, Textes à l'appui/philosophie pratique, 2009, p. 174 et 176. Voy. aussi encadré n° 2 consacré à « l'indifférence des privilégiés » .

[276] A rapprocher des pratiques d'*empathie*, voy. A. LE GOFF, « Care, empathie et Justice. Un essai de problématisation », *Revue du MAUSS*, vol. 32, n° 2, 2008, p. 224. Se référant à HOFFMAN, cette auteure indique que l'empathie implique « des affects appropriés à la situation » mais ne suppose ni fusion, ni perte d'identité et reste possible à l'égard de personnes lointaines et inconnues (*idem*, p. 208 et 210).

Prendre soin (*care giving*) = rencontrer de manière directe, généralement par un travail concret, les besoins de *care*	La *compétence* car l'adéquation du soin est la mesure de sa réussite
Recevoir le soin (*care receiving*) = pour le bénéficiaire, réagir au soin reçu	La capacité de réponse ou *réceptivité* qui suppose de pouvoir considérer la position d'autrui telle que lui-même l'exprime

Fig. 3. Les différentes phases du *care* et les éléments éthiques correspondants[277].

Dans l'analyse de TRONTO, le *care* apparaît comme un processus social complexe, caractérisé par une temporalité longue et par un besoin de coordination entre différents acteurs, en particulier lorsque ceux-ci relèvent de phases différentes[278]. TRONTO adosse à la description des activités de soin un important travail de critique sociale et politique. Le découpage du *care* en différentes phases la conduit à appréhender la division des activités de soin selon des critères non seulement de genre mais aussi de race et de classe. La surreprésentation des femmes d'origine étrangère dans le groupe, généralement mal protégé, des personnes qui dispensent le soin est un élément central de cette réalité. Il ne concerne pas que l'Amérique du Nord[279]. TRONTO propose donc de revaloriser les activités de soin pour les faire sortir des confinements qui en font un domaine accessoire, traditionnellement dévolu aux catégories sociales inférieures et dominées[280]. Elle veut rendre une visibilité sociale aux activités de soin et les sortir du dédain dont elles souffrent dans les sociétés accordant un primat à l'autonomie et à la performance individuelles et stigmatisant toute forme de dépendance[281]. Sa critique sociale et la critique de l'autonomie individuelle sont donc liées.

* * *

Le *care* met l'accent sur une conception de la vulnérabilité qui insiste sur les interdépendances. Il invite à repenser l'autonomie individuelle en partant du constat que de nombreuses théories d'inspiration libérale sous-estiment les interdépendances, certaines de ces théories allant jusqu'à ignorer les personnes dont la capacité à s'autodéterminer n'est pas pleine et entière. Le *care* n'échappe pas pour autant à toute critique. La 'compétence morale' particulière qui est requise pour pouvoir identifier correctement les besoins des autres et y

[277] Le présent tableau est établi au départ de M. GARRAU, A. LE GOFF, *Care, justice et dépendance. Introduction aux théories du care*, 2010, Paris, PUF, Philosophies, 2010, p. 81-82.

[278] M. GARRAU, A. LE GOFF, *Care, justice et dépendance. Introduction aux théories du care*, 2010, Paris, PUF, Philosophies, 2010, p. 82-84.

[279] La dévalorisation du travail de *care* est tout autant présente dans les pays européens les plus développés comme l'a montré P. MOLINIER, *Le travail du care*, Paris, La dispute, Le genre du monde, 2013, 222 p.

[280] J. TRONTO, *Un monde vulnérable. Pour une politique du care*, Paris, La découverte, Textes à l'appui/philosophie pratique, 2009, p. 207-211.

[281] A. LE GOFF, *« Care*, empathie et Justice. Un essai de problématisation », *Revue du MAUSS*, vol. 32, n° 2, 2008, p. 222.

répondre de manière satisfaisante, est l'objet d'interrogations[282]. La focalisation sur la responsabilité à l'égard d'autrui suscite l'opposition des auteurs d'inspiration libérale. Ils reprochent à la théorie du *care* de s'appuyer sur une équation jugée simpliste entre « souffrances » et obligations morales, et ce de manière à rendre nos responsabilités à l'égard d'autrui quasiment illimitées[283]. Le *care* n'apporterait pas de réponse satisfaisante à la question des limites assignées à nos responsabilités, alors que « si nous souhaitons jouir d'une véritable autonomie, nous devons savoir à l'avance quelles sont nos responsabilités »[284] [285]. Ces questions rejoignent celles que suscite de manière générale l'approche élargie (*infra*).

SECTION 3. LES PERSPECTIVES CONTRASTÉES DE L'APPROCHE ÉLARGIE : ENTRE PROLONGEMENTS NORMATIFS INCERTAINS ET 'AUTONOMIE RELATIONNELLE'

L'approche élargie de la vulnérabilité, qui ne se limite pas à la théorie du *care*, présente comme caractéristique d'interroger le postulat du sujet autonome en mettant l'accent sur l'importance concrète des interdépendances. Sa force est de « contrer la figure du sujet autoengendré[286] ». Elle affiche toutefois une certaine faiblesse liée à son ambition de préserver un haut degré de généralité malgré une démarche largement contextualisée. Si mettre l'accent sur nos dépendances et interdépendances, et ainsi concevoir la vulnérabilité comme une caractéristique commune à l'ensemble des êtres humains, permet de développer un point de vue éthique original, en dégager les prolongements, notamment au niveau des politiques publiques, peut s'avérer plus ardu. Une certaine tendance à se replier sur des dispositifs de portée moins générale peut alors être observée (*infra,* A.). Par contre, reconnaître que nous entretenons des interdépendances tout au long de notre vie permet de nous interroger sur le postulat de l'autonomie individuelle, ce qui dans la perspective d'une grille de lecture de certains dispositifs juridiques relevant de la protection sociale présente comme intérêt de faire émerger l'autonomie relationnelle comme alternative à l'autonomie individuelle (*infra,* B.)

A. L'imprécision des prolongements normatifs de l'approche élargie : la difficulté de lui donner une traduction spécifique et non catégorielle

[282] W. KYMLICKA, *Les théories de la justice. Une introduction*, Paris, La découverte, Poche, 2003, p. 286.
[283] Voy. W. KYMLICKA, *Les théories de la justice. Une introduction* , La découverte, Poche, Paris, 2003, p. 296 et s.
[284] W. KYMLICKA, *Les théories de la justice. Une introduction*, Paris, La découverte, Poche, 2003, p. 305-306.
[285] Si développer ce point irait au-delà des limites de la présente recherche, je signale que l'éthique féministe du *care* entend ne pas se laisser enfermer dans le postulat qu'agir pour les autres revient à se sacrifier soi-même ; voy. C. GILLIGAN, *Une voix différente. Pour une éthique du* care, Paris, Flammarion, Champs essais, ed. 2008, en particulier, les chapitres 3 à 5 ; C. GILLIGAN, « Résister à l'injustice : une éthique féministe du *care* », in *Contre l'indifférence des privilégiés. A quoi sert le care ?*, P. PAPERMAN, P.MOLINIER (eds.), Paris, Payot, 2013, p. 43.
[286] E. FERRARESE, « Vivre à la merci. Les trois figures de la vulnérabilité dans les théories politiques contemporaines », *Multitudes,* éd. Inculte, 2009, p. 132.

Dès lors que la vulnérabilité est une caractéristique communément partagée et qu'elle peut être à l'origine d'une obligation morale de répondre à un éventuel besoin de *care*, il semble délicat de savoir jusqu'où doit aller notre attention aux autres et comment il est possible de combiner le souci de rencontrer la vulnérabilité à la fois de ceux qui nous sont proches et de ceux qui sont plus éloignés et que nous ne connaissons pas[287].

En 1985, dans un des plus anciens ouvrages ayant approfondi le concept de vulnérabilité, Robert GOODIN s'était déjà attaqué à cette difficulté. Il suggérait de dépasser l'opposition entre le proche et le lointain en considérant que les raisons que nous jugeons incontournables lorsqu'il s'agit d'aider nos proches, le sont également vis-à-vis de ceux qui sont plus lointains[288]. Il entendait ainsi donner un fondement moral à l'Etat social, considéré comme « le principal mécanisme au travers duquel nous honorons la responsabilité collective que nous avons de protéger nos concitoyens vulnérables »[289]. Cette démarche emporte néanmoins le risque de faire de l'Etat-nation et des habitants qui le composent, la communauté la plus large au sein de laquelle une responsabilité individuelle est envisageable. Les événements qui surviennent au-delà, comme une famine dans un pays du sud ou une vague migratoire, pourraient alors se situer en-dehors du champ de nos responsabilités morales.

Dans la même perspective, souhaitant éviter l'impasse d'une solution universaliste qui conduit à des engagements larges mais superficiels[290], TRONTO met en avant le concept de responsabilité relationnelle. A ses yeux, « le fondement le plus sérieux des obligations que nous avons à l'égard des autres, où qu'ils vivent, n'est autre que le mal moral qui consiste à abandonner les relations qui nous lient à eux »[291]. L'approche se veut particulariste mais avec suffisamment d'ouverture. Le bornage proposé est souple puisque ce sont les relations que l'on tisse et leur intensité qui déterminent de manière directe, la nature et l'importance des responsabilités que nous assumons à l'égard d'autrui. La responsabilité ne dérive pas du fait

---

[287] M. GARRAU, « Comment définir la vulnérabilité ? L'apport de Robert Goodin », *Raison publique*, 2013, www.raison-publique.fr/article658.html, p. 2.

[288] R. GOODIN, *Protection the Vulnerable. A Reanalysis of Our Special Responsibilities*, Chicago, University of Chicago Press, 1985, p. 12 : « The basic argument of this book, then, is that our social responsibilities are broader than we might ordinarily be inclined to suppose. Specifically, my argument is that 'general social responsibilities' – responsibilities with respect to undifferentiated others, of a sort what we might ordinarily be inclined to shun – are to some extend implicit in the 'special responsibilities' which we ordinarily are so anxious to embrace ».

[289] M. GARRAU, « Comment définir la vulnérabilité ? L'apport de Robert Goodin », *Raison publique*, 2013, www.raison-publique.fr/article658.html, p. 2 ; Voy. aussi dans la perspective d'un *Responsive State*, M.A. FINEMAN, « Equality, Autonomy, and the Vulnerable Subject in Law and Politics », in *Vulnerability : Reflections on a New Ethical Foundation for Law and Politics*, M. A. FINEMAN, A. GREAR (eds), Surrey, Ashgate, Gender in Law, Culture, and Society, 2013, p. 21-26.

[290] J. TRONTO, « Particularisme et responsabilité relationnelle en morale : une autre approche de l'éthique globale », in *Contre l'indifférence des privilégiés. A quoi sert le care ?*, P. PAPERMAN, P. MOLINIER (eds), Paris, Payot, 2013, p. 128.

[291] J. TRONTO, « Particularisme et responsabilité relationnelle en morale : une autre approche de l'éthique globale », in *Contre l'indifférence des privilégiés. A quoi sert le care ?*, P. PAPERMAN, P. MOLINIER (eds), Paris, Payot, 2013, p. 106.

que nous partageons une propriété commune, qui peut être large (comme la commune humanité) ou ciblée (comme le fait d'avoir un même statut professionnel ou de partager une identité), mais d'une relation dont l'origine peut être très diverse, volontaire ou involontaire, issue d'une histoire ou d'un environnement partagés. L'orientation principale est donnée par la profondeur et la nature souvent asymétrique de la relation et non par un principe moral substantiel comme la valeur intrinsèque des relations familiales par exemple[292]. Reste que la conception relationnelle de la responsabilité n'offre pas de réponse à toutes les objections qu'on peut lui adresser. Ainsi, par exemple, comment peut-on être certain que les personnes qui nécessitent le plus de soins seront inscrites dans un réseau de relations suffisamment large pour que se crée dans le chef d'un nombre suffisant de personnes, la responsabilité de se soucier de leur bien-être[293] ? On ne peut pas exclure que ceux qui ont les besoins les plus forts soient aussi les plus éloignés des réseaux de relations.

La possibilité de donner des prolongements normatifs suffisamment solides à l'approche élargie, de manière à éviter un conflit entre le proche et le lointain, semble incertaine. Il s'avère, en pratique, assez délicat de résister à la tentation de donner la priorité au local, voire au localisme[294]. Comme l'indique Fabienne BRUGERE, même bien intentionnée, l'attention à la vulnérabilité « risque toujours d'enfermer ses actions dans la proximité, dans un tissu social local (…), dans des relations interpersonnelles ou des politiques publiques ciblées sur tel ou tel traitement de la vulnérabilité »[295]. Un certain paradoxe peut ainsi être souligné dans la mesure où la vulnérabilité qui se voulait conceptuellement large et constitutive, semble, pour sa mise en œuvre, trouver son champ de prédilection dans des relations de proximité. Comme le relève MAILLARD[296], on peut plaider à la fois pour un surcroît de justice au niveau local (dans les relations familiales par exemple, où l'égalité homme/femme de même que la

[292] J. TRONTO, « Particularisme et responsabilité relationnelle en morale : une autre approche de l'éthique globale », in *Contre l'indifférence des privilégiés. A quoi sert le care ?*, P. PAPERMAN, P. MOLINIER (eds), Paris, Payot, 2013, p. 105 et p. 117 : les relations inégalitaires « constituent sans doute la plus grande partie des relations dans lesquelles les gens sont inscrits. (….) l'avantage d'une approche relationnelle de la responsabilité est de mettre en évidence le fait qu'une relation peut produire des effets profondément différents sur ceux qui y participent » ; voy. aussi p. 113 : « l'asymétrie de pouvoir existant entre un travailleur social et un bénéficiaire de l'aide sociale constituera une dimension morale importante de la responsabilité du premier ».

[293] J. TRONTO, « Particularisme et responsabilité relationnelle en morale : une autre approche de l'éthique globale », in *Contre l'indifférence des privilégiés. A quoi sert le care ?*, P. PAPERMAN, P. MOLINIER (eds), Paris, Payot, 2013, p. 127. A cette objection qui me semble pertinente, TRONTO propose de répondre qu'empiriquement, les individus sont toujours inscrits dans un réseau de relations et qu'ils en créent de nouvelles au cours de leur vie.

[294] La question de savoir si la théorie des capabilités de NUSSBAUM échappe à cette critique n'est pas abordée ici. On pourrait suggérer que si elle y échappe, c'est au prix d'une liste de capabilités centrales qui restent générales (voy. M. NUSSBAUM, *Capabilités. Comment créer les conditions d'un monde plus juste ?*, Paris, Flammarion, Climats, 2012, p. 139 :« la liste des capabilités centrales est unique, mais suffisamment générale pour admettre des mises en œuvre variées »). La limite de la liste est alors qu'elle ne correspond qu'à un « minimum social » (*idem*, p. 64).

[295] F. BRUGERE, *Le sexe de la sollicitude*, Lormont, BDL, Diagnostics, 2014, p. 152.

[296] Voy. aussi N. MAILLARD, *La vulnérabilité, une nouvelle catégorie morale*, Genève, Labor et Fides, Champ éthique, 2011, p. 193-194.

répartition équitable des tâches de soins pourraient être mieux assurées) et dans les politiques publiques plus éloignées (dans le cadre d'une amélioration des programmes sociaux ou de l'aide au développement, par exemple). Le passage de la sphère intime à la sphère publique continue toutefois à poser des difficultés.

D'un point de vue normatif, l'approche élargie opère manifestement un retour vers le particulier. A ce niveau, elle semble perdre sa spécificité et se rapprocher des solutions catégorielles. Il s'agit d'un indice de ce que si la distinction entre l'approche élargie et l'approche catégorielle est très utile pour appréhender correctement la multiplicité des points de vue qui peuvent être développés à propos de la vulnérabilité, ces approches affichent, sur le plan des recommandations pratiques, une certaine complémentarité. C'est pourquoi l'apport de l'approche élargie mis en avant pour la grille de compréhension concerne sa dimension analytique et méthodologique.

B. De la critique de l'autonomie individuelle à l'autonomie relationnelle : l'émergence d'une dimension émancipatrice

L'approche élargie de la vulnérabilité permet une critique du primat de l'autonomie individuelle. Elle rejoint le constat que « l'idéal d'une société d'individus autonomes a largement perdu de sa pertinence dans un univers moderne où le fait de l'interdépendance s'impose dans tous les domaines »[297]. Elle invite, en d'autres termes, à se distancier de l'autonomie entendue de manière individualiste comme indépendance ou encore comme capacité à l'autosuffisance et à l'autogouvernement[298]. Nous avons vu que dans leurs critiques de la théorie du développement moral et des théories de la justice, les éthiciennes du *care* mettent l'accent sur la réalité de nos interdépendances, réalité qui est souvent sous-estimée. Plus largement, accepter la vulnérabilité et l'interdépendance comme caractéristiques humaines largement partagées, – ce à quoi, certains « privilégiés » entendraient échapper (voir encadré n° 2) – implique de revoir et complexifier nos conceptions de l'autonomie individuelle : « (…) il ne s'agit pas de nier ces visées que sont l'indépendance ou l'autonomie mais de comprendre, à côté des fictions théoriques si puissantes de notre histoire intellectuelle occidentale, que l'indépendance est un processus complexe, souvent empêché, qui doit prendre en compte nos nécessaires dépendances. Après le mythe de l'intériorité, il faut dénoncer celui de l'indépendance conçue comme une entrée définitive et abrupte dans l'âge adulte »[299].

Encadré n° 2

L'indifférence des privilégiés : l'invulnérabilité est-elle à vendre ?

[297] P. ROSANVALLON, « La société des égaux », Paris, Seuil, Points-essais, 2011, p. 357.

[298] Dans son acception politique, il s'agit de « la capacité, la liberté et le droit d'établir ses propres lois et la capacité de se gouverner soi-même, qu'il s'agisse d'un peuple, d'un Etat ou d'un individu », voy. S. ALLEMAND, « Pour un statut épistémologique de l'autonomie dans le champ du travail social », in *Autonomie et dépendance*, G. FERREOL (dir.), Bruxelles, EME, Proximités, 2011, p. 221.

[299] F. BRUGERE, *Le sexe de la sollicitude*, Lormont, BDL, Diagnostics, 2014, p. 55.

Pour illustrer concrètement l'idéalisation de l'autonomie individuelle, avec laquelle ils suggèrent de rompre, certains défenseurs de l'approche élargie de la vulnérabilité évoquent l'indifférence des privilégiés : il s'agit de montrer l'omniprésence de la vulnérabilité, voire son universalité, en décrivant les efforts, confinant au grotesque, de ceux qui prétendent y échapper. L'indifférence des privilégiés apparaît comme la disposition à se penser en-dehors de la vulnérabilité et à l'abri des relations de dépendance et des activités de care, comme le font, par exemple, certaines classes privilégiées qui sont disposées à payer un prix élevé pour jouir au maximum de leur indépendance et pour se rassurer quant au fait que les relations de dépendance ne les concernent pas. Selon la sociologue Arlie Russel HOCHSCHILD, ce phénomène est en expansion puisqu'il a tendance à s'étendre aux classes moyennes[300].Ces pratiques, qui procèdent d'un envahissement de la sphère privée par la pensée mercantile[301], concernent les activités des nouveaux prestataires du capitalisme émotionnel[302]. HOCHSCHILD cite le love coach (qui aide à améliorer le positionnement sur les sites de rencontre), le wantologist (qui aide à prendre conscience de ce que l'on désire dans la vie), le coach pour personnes âgées (qui aide à savoir ce qu'on peut faire de ses vieux parents), le weddingplanner (qui, prenant la place du curé ou du rabbin, s'occupe d'organiser une cérémonie personnalisée d'échange des consentements entre les époux), mais aussi le promeneur de chiens et les nombreux dispensateurs de services dans le domaine parental…. Quoique certains exemples paraissent caricaturaux[303], ils témoignent de l'évolution des mentalités : là où il pourrait être question d'échanges de services dans un cadre de proximité familiale ou amicale et où le prix à payer pourrait être de l'ordre de la gratitude et de l'approfondissement de la relation (ce qui, plus souvent que par le passé, est perçu comme « embarrassant »), on préfère faire appel au marché. La marchandisation permet en effet, à la fois, de préserver son autonomie en ne se compromettant pas dans une relation à long terme (le prestataire peut être révoqué à tout moment) et de se rassurer quant à sa capacité de rester soi-même en-dehors de toute dépendance. L'argument tiré de l'indifférence des privilégiés n'est néanmoins pas univoque puisque s'il illustre le mythe de l'autonomie individuelle et sa large idéalisation dans les sociétés développées, il indique aussi l'attrait croissant de la classe moyenne pour ces « privilèges ».

La référence à la vulnérabilité qui implique de rendre de la considération à nos dépendances et nos interdépendances éclaire d'un jour particulier la « dimension sensible et relationnelle de l'existence humaine »[304]. Il s'agit d'envisager les relations dans ce qu'elles ont de concret, c'est-à-dire bien souvent dans leur réalité asymétrique, voire inégalitaire. Puisque les êtres humains peuvent, à tout le moins à certains moments de la vie, dépendre des autres pour certains apprentissages, pour certains soins ou pour certains actes de la vie quotidienne, l'autonomie doit être repensée à l'aune, comme le propose FINEMAN, d'une vision plus

[300] A. HOCHSCHILD, « Ethique du care et capitalisme émotionnel », in *Contre l'indifférence des privilégiés. A quoi sert le care ?*, P. PAPERMAN, P. MOLINIER (eds), Paris, Payot, 2013, p. 73.
[301] A. HOCHSCHILD, « Ethique du care et capitalisme émotionnel », in *Contre l'indifférence des privilégiés. A quoi sert le care ?*, P. PAPERMAN, P. MOLINIER (eds), Paris, Payot, 2013, p. 71.
[302] A. HOCHSCHILD, « Ethique du care et capitalisme émotionnel », in *Contre l'indifférence des privilégiés. A quoi sert le care ?*, P. PAPERMAN, P. MOLINIER (eds), Paris, Payot, 2013, p. 73.
[303] Voy. la liste proposée par A. HOCHSCHILD, « Ethique du care et capitalisme émotionnel », in *Contre l'indifférence des privilégiés. A quoi sert le care ?*, P. PAPERMAN, P. MOLINIER (eds), Paris, Payot, 2013, p. 73 et p.85 ; dans le domaine parental, elle signale à côté du traditionnel animateur de goûters d'anniversaire, le coach qui propose d'aider l'enfant à arrêter de sucer son pouce, celui qui aide l'enfant à « aller au pot », celui qui lui apprend à rouler en vélo, ou encore celui qui aide les membres d'une famille à maîtriser leurs accès de colère… l'imagination et corrélativement l'extension de la marchandisation semblent, en la matière, sans limites.
[304] M. GARRAU, « Comment définir la vulnérabilité ? L'apport de Robert Goodin », *Raison publique*, 2011, p. 9.

élaborée et plus nuancée de la dépendance[305]. L'approche élargie de la vulnérabilité invite à prendre au sérieux le fait que les individus sont impliqués de manière permanente dans des réseaux de relations qui les constituent. Elle suggère de ne plus se focaliser sur l'autonomie individuelle et de considérer que ce n'est pas de manière innée, ou grâce uniquement à nos efforts personnels, que nous nous constituons en êtres autonomes et indépendants socialement, mais grâce aux relations que nous entretenons tout au long de notre vie. L'approche élargie met donc en lumière la dimension relationnelle de la vulnérabilité. Tout au long du présent chapitre, elle a été présentée comme renvoyant au fait que pour sa socialisation et l'acquisition de capacités, l'être humain est essentiellement dépendant des autres et que pendant toute sa vie, il est inséré dans des réseaux plus ou moins stables dont il dépend en partie pour son épanouissement. Cette dépendance aux autres est un trait de notre vulnérabilité constitutive. Elle n'est pas strictement unilatérale puisque d'autres peuvent dépendre de nous pour certains aspects de leur vie. Il est donc préférable de parler de dépendance partagée ou d'interdépendance.

Une première implication de cette vulnérabilité relationnelle est d'ordre éthique et a déjà été évoquée. Elle justifie d'être attentif à la dépendance des personnes qui ne sont pas autonomes. La seconde implication – plus fondamentale pour la présente recherche –, concerne le mode d'acquisition et de conservation de l'autonomie. Même si elle est importante pour permettre d'agir et de se développer sur le plan social, l'autonomie ne s'acquiert pas « chacun dans son coin ». Une personne ne devient pas autonome en-dehors de ses rapports avec les autres[306] : « on ne peut pas être un moi par soi-même »[307]. L'interdépendance, source de vulnérabilité, est aussi ce qui nous permet d'accéder à l'autonomie. Dès lors que la capacité à faire des choix autonomes s'acquiert grâce aux relations avec les autres et au contexte dans lequel on s'épanouit, l'interdépendance offre une dimension émancipatrice. Dans la théorie de HONNETH, par exemple[308], l'accès à l'autonomie

---

[305] M.A. FINEMAN, « Equality, Autonomy, and the Vulnerable Subject in Law and Politics », in *Vulnerability: Reflections on a New Ethical Foundation for Law and Politics*, M.A. FINEMAN, A. GREAR (éd.), Surrey, Ashgate, Gender in Law, Culture, and Society, 2013, p. 18.

[306] N. MAILLARD, *La vulnérabilité, une nouvelle catégorie morale*, Genève, Labor et Fides, Champ éthique, 2011, p.73 : « pour les tenants d'une conception relationnelle de l'autonomie, ce qui ne va pas dans l'atomisme, c'est l'idée selon laquelle les individus sont des agents autonomes avant de s'engager dans la coopération sociale ».

[307] CH. TAYLOR, *Les sources du moi. La formation de l'identité moderne* (traduc.), Paris, Seuil, La couleur des idées, 1998, p. 57. Il ajoute : « même comme adulte tout à fait indépendant, il y a des moments où je ne peux comprendre ce que je ressens à moins de pouvoir en parler avec un ou plusieurs interlocuteurs particuliers, qui me connaissent, qui possèdent une certaine sagesse ou avec qui j'ai des affinités ».

[308] Pour d'autres théorisations comparables de l'autonomie relationnelle, voy. J. NEDELSKY, « Reconceiving Autonomy: Sources, Thoughts, and Possibilities », *Yale Journal of Law and Feminism*, n° 1, 1989, p. 25; C. MACKENZIE, N. STOLIAR, « Autonomy Refigured » in *Relational Autonomy: Feminist Perspectives on Autonomy, Agency, and the Social Self*, C. MACKENZIE, N. STOLIAR (eds.), New York, Oxford University Press, 2000, p. 3-31; M. FRIEDMAN, « Self-Rule in Social Context : Autonomy From a Feminist Perspective », in *Freedom, Equality, and Social Change*, C. PEDEN, J.P. STERBA (eds.), Lewiston NY, Edwin Mellen, 1989, p. 158-169 ; J. CHRISTMAN, « Autonomy and

se fait grâce aux rapports réussis à soi-même qui se forgent dans les relations avec les autres. Ces formes de relation à soi-même sont la confiance en soi, le respect de soi et l'estime de soi : « ces trois types de rapport à soi-même sont conditionnels à l'attitude d'autres personnes qui les entretiennent par leur reconnaissance de l'individualité, la particularité et l'importance de l'individu »[309] (sur cette question très importante dans la théorie de HONNETH, voy. encadré n° 3). L'autonomie est donc une « capacité qui n'existe que dans le contexte de relations sociales qui la supportent et seulement en conjonction avec le sentiment intérieur d'être autonome »[310]. Le lien entre l'interdépendance, comme condition d'accès à l'autonomie, et la vulnérabilité s'éclaire alors de la manière suivante : « si l'identité et l'autonomie des personnes ne peuvent se constituer et s'exercer qu'au sein de rapports intersubjectifs réussis, ceci signifie dans le même temps qu'elles sont vulnérables à une rupture ou à une dégradation de ces rapports »[311].

Encadré n° 3

L'autonomie relationnelle et recognitionnelle dans la pensée d'Axel HONNETH : l'importance de la *confiance en soi*, du *respect de soi* et de *l'estime de soi* comme rapports à soi forgés dans les relations aux autres

HONNETH poursuit un projet de philosophie sociale dans lequel la lutte pour la reconnaissance, alimentée par les expériences du mépris, doit permettre de fonder une théorie sociale et d'expliquer les processus de transformation sociale (p.156)[312] [313]*. Même si mon objectif n'est pas de présenter toute l'œuvre de HONNETH dans sa richesse et sa diversité mais seulement d'en extraire certains éléments permettant de souligner le caractère fondamentalement relationnel de la reconnaissance*[314] *et de voir en quoi elle permet d'enrichir le concept d'autonomie, il me paraît indispensable de resituer ce projet majeur de philosophie sociale dans sa globalité. HONNETH prend comme point de départ de son analyse, les écrits de jeunesse de HEGEL (les « écrits d'IENA »* [315]*)* [316]*. Les écrits d'IENA*

Feminism », in *Self, Society, and Personal Choice*, D. MEYERS, Columbia university press, 1989 ; J. ANDERSON, « Autonomy and the Authority of Personal Commitments: From Internal Coherence to Social Normativity », *Philosophical Explorations*, n° 6, 2003, p. 90-108.

[309] L. RICARD, « L'autonomie relationnelle : un nouveau fondement pour les théories de la justice », *Philosophiques*, vol. 40, n° 1, 2013, p. 152.

[310] J. ANDERSON, A. HONNETH, « Autonomy, Vulnerability, Recognition, and Justice », *in Autonomy and the Challenges to Liberalism*, J. ANDERSON, J. CHRISTMAN, Cambridge, Cambridge university press, 2005, p. 129: « Autonomy is a capacity that exists only in the context of social relations that support it and only in conjunction with the internal sense of being autonomous ».

[311] N. MAILLARD, *La vulnérabilité, une nouvelle catégorie morale*, Genève, Labor et Fides, Champ éthique, 2011, p. 102.

[312] Dans le présent encadré, les chiffres entre parenthèses renvoient aux pages de l'ouvrage de HONNETH ici commenté, A. HONNETH, *La lutte pour la reconnaissance*, traduction de *Kampf Um Anerkennung* (1992), Paris, Gallimard, Folio-essais, 2015, 350 p.

[313] Pour une présentation synthétique de la théorie de la reconnaissance de HONNETH, voy. V. GUIENNE, *L'injustice sociale. L'action publique en question*, Toulouse, Eres, Sociologie clinique, 2006, p. 149-152.

[314] H. GUEGUEN et G. MALOCHET, *Les théories de la reconnaissance*, Paris, La découverte, coll. Repères, 2014 (nouvelle édition), p. 56 : la reconnaissance étant fondée dans l'expérience de l'intersubjectivité, cela suppose de considérer le lien comme plus essentiel et plus primitif que l'individu.

[315] Système de la Vie éthique (1802-1803) et Première philosophie de l'Esprit (1806).

mettaient en avant le fait que la conscience de soi ne peut être acquise que dans des processus de reconnaissance mutuelle au cœur desquels les sujets « progressent » en s'attribuant les uns aux autres, dans un contexte de rivalités, des qualités morales respectives. En ayant ainsi identifié une lutte pour la reconnaissance, HEGEL considérait que la reconnaissance se fait par paliers, dans des cercles qui s'élargissent (de la famille à la communauté politique de l'Etat en passant par la sphère juridique), avec des partenaires d'interaction allant d'un autrui significatif (parents, amis, proches) à un autrui généralisé (voy. p. 56 à 110)[317]*. Tout en s'y référant, HONNETH entend dépasser la conception hégélienne de la lutte pour la reconnaissance qu'il juge trop dépendante de présupposés métaphysiques idéalistes et trop peu empirique. Il privilégie ainsi de manière plus contemporaine, une phénoménologie des formes de reconnaissance dont la succession, confrontée à l'épreuve des faits, doit permettre de saisir la logique morale des conflits sociaux. Pour gagner en empirisme, il s'appuie sur les travaux de psychologie sociale de G.H. MEAD (p. 120-155). HONNETH distingue trois formes de reconnaissance (l'amour, le droit, la communauté de valeurs) qui, grâce à la compréhension de soi que permet la confrontation avec les exigences sociales des différents partenaires d'interaction (p. 157), débouche chacune sur un mode spécifique de relation pratique à soi.*

HONNETH évoque, comme première forme de reconnaissance, la relation affective de la mère et du nourrisson. Si cette relation est, au départ, symbiotique (et « intersubjectivement indifférenciée », p. 167), un espace d'indépendance se crée progressivement entre la mère et l'enfant lorsque ce dernier prend conscience que sa mère survit à ses assauts d'agressivité. Cette interaction particulière permet, en réalité, à l'enfant de s'installer dans une relation de confiance puisque, si l'on en croit du moins les travaux du psychanalyste Donald WINNICOTT que mobilise largement HONNETH, « les actes violents et destructeurs du nourrisson ne sont pas l'élaboration négative d'expériences de frustration » mais constituent au contraire les moyens constructifs à l'aide desquels l'enfant peut reconnaître sa mère comme une « entité de plein droit » (p. 172) et développer une capacité à être seul. Dans sa description des fondements de l'intersubjectivité, HONNETH complète cette expérience originaire en évoquant, de manière plus générale, les diverses expériences d'amour et de liens affectifs puissants dans lesquelles le sujet tire de l'affection portée à l'autre, une acceptation de son autonomie (p.182). La seconde forme de reconnaissance intersubjective concerne la possibilité de se reconnaître comme porteurs de droit, ce qui suppose d'avoir conscience des obligations normatives à l'égard d'autrui. Le partenaire d'interaction est alors plus indéterminé et le processus gagne en abstraction. En clair, « il faut que nous ayons intégré la perspective normative d'un 'autrui généralisé', qui nous apprend à reconnaître les autres membres de la communauté en tant que porteurs de droits, pour pouvoir aussi nous comprendre nous-mêmes comme des personnes juridiques » (p. 183). Sans cette reconnaissance mutuelle, nous ne pouvons être assurés de voir certaines de nos exigences satisfaites sur le plan social ; mais à l'inverse, cette reconnaissance juridique favorise la capacité « de se rapporter à soi-même comme à une personne moralement responsable » (p. 201).

On touche ici à la relation positive à soi-même que peuvent générer les deux premières formes de reconnaissance ainsi envisagées : « de même que dans le cas de l'amour, l'enfant acquiert grâce à l'expérience permanente de la sollicitude maternelle la confiance qui lui permet de manifester librement ses besoins, de même l'adulte acquiert dans la reconnaissance juridique la possibilité de comprendre ses actes comme une manifestation, respectée par tous, de sa propre autonomie » (p. 201) et de sa « capacité à former un jugement autonome » (p. 202). Si la reconnaissance permet, dans une relation affective, d'assurer la confiance en soi, ce qui est en jeu dans la relation juridique, c'est le renforcement du respect de soi : en effet, s'ils sont reconnus de manière non discriminatoire, les droits sont pour son titulaire une manifestation de ce qu'il mérite le respect des autres de sorte qu'il peut se respecter lui-même (p. 183) et se sentir fondamentalement l'égal de tous (p.184). HONNETH conclut ainsi que « l'expérience de la reconnaissance permet au sujet de se considérer

[316] H. GUEGUEN ET G. MALOCHET, « Les théories de la reconnaissance », Paris, La découverte, coll. Repères, 2014 (nouvelle édition), p. 28.

[317] L. CARRE, *Axel Honneth. Le droit de la reconnaissance*, Paris, Michalon, Le Bien commun, 2013, p. 43.

comme une personne qui partage avec tous les autres membres de sa communauté les caractères qui la rendent capable de participer à la formation d'une volonté discursive » (p.204-205) :cette faculté de se rapporter positivement à soi-même, HONNETH l'appelle le respect de soi.

La troisième forme de reconnaissance concerne l'estime sociale qui permet de se rapporter positivement à ses qualités et capacités concrètes (p. 206), en fonction de la manière dont l'aptitude à concrétiser les valeurs culturellement définies de la collectivité (p.208) est jugée intersubjectivement. La référence est, a priori, moins universelle que pour la reconnaissance juridique, puisque « l'estime sociale est à chaque fois déterminée par les fins éthiques qui régissent une société particulière » ; mais « à mesure que les fins éthiques s'ouvrent à des valeurs différentes et que la structure hiérarchique s'efface au profit d'une concurrence horizontale, l'estime sociale s'individualise et introduit une plus grande symétrie dans les rapports » (p. 209). Cette individualisation a une incidence sur la relation pratique à soi-même puisque la qualité des prestations ne doit plus être rapportée à des critères culturels préétablis mais peut être rapportée à la personne du sujet lui-même, ce qui renforce l'estime de soi (p. 219-220) ; s'estimer, « c'est s'envisager réciproquement à la lumière de valeurs qui donnent aux qualités et aux capacités de l'autre un rôle significatif dans la pratique commune » (p. 220). HONNETH parle alors de « solidarité » dans la mesure où ce n'est que dans la mesure où le sujet veille à ce que des qualités qui ne sont pas les siennes puissent se développer que les fins communes pourront être réalisées et de « symétrie » dans la mesure où chaque sujet reçoit la possibilité, en-dehors de toute classification collective, la possibilité de se percevoir dans ses qualités et ses capacités comme un élément précieux pour la société (p. 221).

HONNETH suggère qu'à chaque forme de reconnaissance et de relation positive à soi correspond une forme de mépris et que la blessure provoquée par ce mépris dans la relation du sujet à lui-même est susceptible de déclencher, en retour, une lutte pour la reconnaissance (p.231). Schématiquement, la théorie de HONNETH se présente dès lors comme suit (d'après p. 222) :

Forme de reconnaissance	**Rapport pratique à soi**	**Dimension personnelle**	**Formes de mépris**	**Identité menacée**
Amour	Confiance en soi	Affects et besoins	Sévices et violence	Intégrité phys.
Droit	Respect de soi	Responsabilité morale	Privation de droit	Intégrité sociale
Communauté de valeurs	Estime de soi	Capacité et qualités	Humiliations	Dignité

Pour conclure : selon HONNETH, les individus ne se constituent en personnes que lorsqu'ils apprennent à s'envisager eux-mêmes, à partir du point de vue d'un « autrui » approbateur ou encourageant, comme des êtres dotés de qualités et de capacités positives. L'étendue de telles qualités, et, donc le degré de cette relation positive à soi-même, s'accroît avec chaque nouvelle forme de reconnaissance que l'individu peut s'appliquer à lui-même en tant que sujet. L'expérience de l'amour donne ainsi accès à la confiance en soi, l'expérience de la reconnaissance juridique au respect de soi et l'expérience de la solidarité à l'estime de soi » (p. 290). Au final, mais je ne m'étendrai pas sur ce volet très riche et controversé de la théorie de HONNETH[318], les mouvements sociaux doivent dans ce contexte se comprendre, non pas (exclusivement[319]) au regard d'une approche utilitariste mettant en avant des oppositions d'intérêts (principalement économiques et de

[318] N. FRASER, « *Qu'est-ce que la justice sociale ? Reconnaissance et distribution* », La découverte, Poche, Paris, 2011, p. 72 : « … le glissement de la redistribution vers la reconnaissance se produit malgré, ou peut-être à cause d'une accélération de la mondialisation économique, à une époque où un capitalisme agressif exacerbe les inégalités économiques. Dans ce contexte, les luttes pour la reconnaissance servent moins à compléter, complexifier et enrichir les luttes pour la redistribution qu'à les marginaliser, les éclipser et les évincer ». N. FRASER propose dès lors un modèle bidimensionnel de la Justice qui articule reconnaissance et distribution et refuse de réduire l'une à l'autre.

[319] HONNETH considère que le modèle fondé sur une théorie de la reconnaissance ne remplace pas mais complète l'approche utilitariste (p. 277)

redistribution) mais comme la résultante des réactions convergentes de personnes ayant connu des expériences similaires de mépris et ayant subi des réactions émotionnelles négatives (telles que la honte, la colère ou l'indignation). Pour HONNETH, *« les motifs de résistance et de révolte sociale se constituent dans le cadre d'expériences morales qui découlent du non-respect d'attentes de reconnaissance profondément enracinées » (voir p. 273).*

La juriste américaine Jennifer NEDELSKY a mis en lumière l'apport pour la compréhension du droit, de la conception relationnelle de l'autonomie dans un article fondateur qu'elle a repris et développé par la suite[320] [321]. NEDELSKY ne se revendique pas explicitement de la théorie du *care*[322]. De même, elle n'accorde pas une attention particulière à la vulnérabilité et à son vocabulaire. Sa critique de l'autonomie individuelle est toutefois très proche de celle dont il a été question dans le présent chapitre. Elle, aussi, considère que pour le développement de nos aptitudes, nous dépendons des autres, pas seulement de manière épisodique à certains moments de la vie, mais de manière constante. Les individus deviennent ce qu'ils sont en termes d'identité, de capacités et de désirs, grâce aux relations interactives avec les autres[323]. Ainsi, l'acquisition du langage mais aussi de l'aptitude à nous forger un jugement passe par les relations que nous entretenons avec les autres[324]. NEDELSKY, comme certaines éthiciennes du *care*, dénonce la confusion entretenue dans la pensée libérale entre l'autonomie et l'indépendance[325]. A ses yeux, l'autonomie ne présuppose pas un « soi souverain » dès lors qu'elle s'acquiert dans l'interaction avec les autres et que ce dont nous avons besoin, c'est d'une capacité à nous engager dans la « création interactive de nous-mêmes »[326]. De ce point de vue, toutes les relations n'ont pas la même valeur. Certaines sont positives et permettent de développer notre capacité créative. C'est généralement le cas lorsqu'elles prennent place

[320] J. NEDELSKY, « Reconceiving Autonomy: Sources, Thoughts and Possibilities », *Yale Journal of Law and Feminism*, vol. 1, n°1, 1989. Cet article fondateur (voy., en particulier, p. 8) part du constat d'une certaine ambiguïté du féminisme qui tout en accordant beaucoup d'importance à la reconnaissance de l'autonomie individuelle des femmes, rejette le langage et la conception des droits individuels fondés sur l'autonomie individuelle. Elle propose donc de réexaminer le concept d'autonomie dans le respect des objectifs que poursuivent les féministes. Je remercie Catherine BERT, docteure en philosophie de l'Université de Namur, d'avoir attiré mon attention sur les travaux de NEDELSKY qui, faute de traduction, ne jouissent pas de la reconnaissance qu'ils méritent dans l'espace francophone.

[321] J. NEDELSKY, *Law's relations. A relational theory of Self, Autonomy, and Law*, New York, Oxford University Press, 2011, 542 p. Pour une presentation critique de cet ouvrage, voy. M. FRIEDMAN, « Relational autonomy and individuality », *University of Toronto Law Journal*, Vol. 63, Issue 2, 2013, p. 327-341.

[322] J. NEDELSKY, *Law's relations. A relational theory of Self, Autonomy, and Law*, New York, Oxford University Press, 2011, p. 87-89.

[323] J. NEDELSKY, *Law's relations. A relational theory of Self, Autonomy, and Law*, New York, Oxford University Press, 2011, p. 4. Cette première dimension de l'approche relationnelle de J. NEDELSKY est soulignée par M. FRIEDMAN, « Relational Autonomy and Individuality », *University of Toronto Law Journal*, 2013, p. 328.

[324] J. NEDELSKY, *Law's relations. A relational theory of Self, Autonomy, and Law*, New York, Oxford University Press, 2011, p. 28.

[325] Pour une discussion de cette dénonciation, M. FRIEDMAN, « Relational Autonomy and Individuality », *University of Toronto Law Journal*, 2013, p. 337-341.

[326] J. NEDELSKY, *Law's relations. A relational theory of Self, Autonomy, and Law*, New York, Oxford University Press, 2011, p. 45.

dans un contexte fluide, souple, dynamique, interactif. D'autres relations, par contre, altèrent la capacité créative. C'est le cas lorsqu'elles sont marquées par la domination, voire la violence physique ou symbolique.

Si NEDELSKY développe une critique de l'autonomie fort proche de celle évoquée dans le cadre de l'approche élargie de la vulnérabilité, je m'intéresse plus particulièrement à elle car elle introduit dans sa théorie, une dimension méthodologique qui peut être très utile à la présente recherche : elle invite à nous interroger sur la manière dont le droit structure les relations et à voir comment, au travers de cette structuration, il promeut ou au contraire restreint certaines valeurs telles que l'autonomie[327]. Dans la section suivante, je justifie l'inclusion de ce volet méthodologique dans la grille de compréhension

* * *

Résumons-nous. L'approche élargie de la vulnérabilité met l'accent sur le fait que, tout au long de notre vie, nous dépendons des autres, de la même manière que d'autres peuvent dépendre de nous. Notre commune vulnérabilité découle de ce que nous sommes en permanence impliqués dans des interdépendances. L'approche élargie de la vulnérabilité permet une critique du postulat de l'autonomie individuelle et permet de se dégager de la figure du sujet autoengendré. Sur le plan éthique, elle invite à prêter attention aux relations aux autres et aux besoins de *care*. Il m'a semblé que les prolongements normatifs de cette approche ne pourraient pas facilement être mobilisés pour la grille de compréhension. La traduction pratique et politique de cette éthique ramène souvent à des situations particulières. Elle perd en généralité et devient plus « localiste », voire catégorielle. Il n'en reste pas moins que l'approche élargie ouvre à la réflexion sur le mode d'acquisition de l'autonomie : elle nous dit des choses sur la manière de devenir plus autonome dans le cadre des relations que nous entretenons avec les autres. En ce sens, l'approche élargie des vulnérabilités offre une perspective d'émancipation et oriente la manière d'appréhender la réalité, comme une réalité relationnelle faite d'interdépendances.

SECTION 4. ANALYSER LE DROIT DE LA PROTECTION SOCIALE EN TERMES D'IMPACT SUR LES RELATIONS : UN APPORT POUR LA GRILLE DE COMPRÉHENSION

L'approche élargie donne de l'importance aux interdépendances et suggère que la manière la plus pertinente d'aborder un phénomène est de l'envisager selon une méthode relationnelle, en tenant compte des interdépendances qui se créent. Dans *Law's relations*, NEDELSKY propose d'appliquer la méthode relationnelle aux dispositifs juridiques. Elle invite à s'interroger sur la manière dont les dispositifs juridiques structurent les relations et favorisent ou non certaines valeurs. Elle illustre sa proposition en donnant divers exemples dont certains

[327] M. FRIEDMAN, « Relational Autonomy and Individuality », *University of Toronto Law Journal*, 2013, p. 334; cette autre dimension de l'approche relationnelle de NEDELSKY est considérée par FRIEDMAN comme une forme de conséquentialisme, c'est-à-dire une approche qui évalue le comportement humain selon qu'il favorise ou non certaines conséquences.

sont tirés du droit de la protection sociale. Elle analyse ainsi la manière dont le droit (en l'occurrence américain ou canadien) structure la relation qui se noue entre une mère célibataire, demandeuse d'aide sociale, et les services sociaux et s'intéresse au type d'autonomie plutôt restreinte qui s'en dégage. Elle évoque aussi une réforme du statut des cohabitants dans le droit de l'aide sociale et son impact sur la capacité des personnes concernées par cette réforme à développer des relations affectives. Ces deux exemples sont brièvement évoqués[328].

En ce qui concerne la relation entre une demandeuse d'aide sociale et les services sociaux, NEDELSKY relève différentes éléments de droit qui contribuent à façonner cette relation. En ne diffusant pas les conditions d'octroi des prestations, en facilitant l'accès des travailleurs sociaux aux données personnelles des demandeurs d'aide, en encourageant la dénonciation des abus, en organisant des auditions préalables au retrait des droits, en autorisant des visites à domicile impromptues, le droit organise différentes confrontations avec les services sociaux. Ces confrontations constituent autant de moments d'affirmation du pouvoir et de l'autorité qui s'exercent sur les demandeurs d'aide qui en retour subissent une altération de l'estime d'eux-mêmes, de leur capacité à se forger un jugement autonome ou encore à développer des possibilités de citoyenneté responsable. NEDELSKY n'hésite pas, dès lors, à considérer que les relations avec les services sociaux sont des relations de domination et de subordination[329]. Son diagnostic, formulé dans un contexte social plus dur que celui auquel nous sommes habitués, est sévère. Ceci étant, à ce stade, ce n'est pas tant cette sévérité qui importe que le fait trop souvent ignoré que face à un dispositif juridique, il est pertinent de se demander comment ce dispositif structure les relations, y compris institutionnelles, et quel type de valeurs d'égalité, de confiance, de respect, d'autonomie, de subordination, de domination…, il promeut au travers de cette structuration. Le devoir de collaboration souvent mis en avant dans le droit belge de l'aide sociale et de l'intégration sociale pourrait utilement être soumis à une telle interrogation[330].

L'exemple de la relation entre un demandeur d'aide sociale et les services sociaux permet également d'illustrer les limites de l'autonomie individuelle classiquement entendue comme la situation d'indépendance dans laquelle l'individu est à l'abri des immixtions des autres et de l'Etat. Dans la tradition libérale, le droit a pour fonction de protéger cette conception de

---

[328] Parmi d'autres exemples, NEDELSKY accorde une importance particulière à la violence contre les femmes, voy. J. NEDELSKY, *Law's relations. A relational theory of Self, Autonomy, and Law*, New York, Oxford University Press, 2011, chapitre 5, p. 200-230.

[329] J. NEDELSKY, *Law's relations. A relational theory of Self, Autonomy, and Law*, New York, Oxford University Press, 2011, p. 39 et p. 66 : « *many welfare regimes create relations of domination and subordination between recipients and their caseworkers* ».

[330] Sur la question de savoir si le devoir de collaboration est une condition d'octroi du revenu d'intégration et de l'aide sociale, voy. M. DE RUE, « La procédure administrative » in *Aide sociale-Intégration sociale. Le droit en pratique*, H. MORMONT et K. STANGHERLIN (coord.), Bruxelles, La Charte, 2011, p. 532 ; V. FLOHIMONT, E. DERMINE, M. DE FAUCONVAL, J. PRUD'HOMME, « Bijstandsregelingen: de OCMW's en het recht op maatschappelijke integratie en op maatschappelijke hulpverlening », in *Ontwikkelingen van de sociale zekerheid 2011-2016*, J. PUT, Y. STEVENS (eds.), *RDS*, 2016, p. 707-708 ; voy.aussi, Cass. 5 septembre 2016, S.15.0104.F.

l'autonomie individuelle. Comme le sujet autonome a aussi vocation à être indépendant économiquement, la personne qui, parce qu'elle ne peut s'assumer elle-même, sollicite une aide sociale accepte de faire tomber la barrière entre elle et l'Etat de sorte que son autonomie ne doit plus être protégée, comme telle[331]. Au moment de vérifier les conditions de la demande d'aide sociale, il n'y a donc plus d'obstacle à ce que l'Etat s'immisce dans sa vie privée, procède à des visites domiciliaires et sollicite du demandeur qu'il justifie ses choix de vie. Il apparaît qu'à l'inverse, le fait de privilégier une approche relationnelle conduit à ne pas mettre la relation avec les services sociaux entre parenthèses à l'occasion d'une demande d'aide sociale et à garder à l'esprit l'importance de ce qui peut se jouer à ce niveau, en termes de domination ou de contrôle (de la part des services sociaux) mais aussi de renforcement d'une capacité d'action autonome (de la part du demandeur d'aide). On aperçoit ainsi le potentiel de changements concrets d'analyse et de point de vue qu'emporte l'approche relationnelle.

NEDELSKY illustre également son approche relationnelle en se référant à la réforme du statut des cohabitants mise en œuvre en matière d'aide sociale par l'Etat de l'Ontario en 1995. Dans la double perspective, classique et bien connue des deux côtés de l'Atlantique, de faire des économies et d'assurer une égalité de traitement entre les couples mariés et non mariés, le statut d'époux a été élargi à tous les cohabitants alors que précédemment la cohabitation n'avait d'incidence sur le montant des prestations que si elle avait duré de manière ininterrompue pendant trois ans. Cette réforme a donné lieu en 2002 à un arrêt *Falkiner* de la Cour d'appel de l'Ontario[332]. Cet arrêt peut être rapproché de l'arrêt prononcé quelques années auparavant par la Cour de justice de l'Union européenne à propos du statut des cohabitants dans le régime belge du chômage et qui a conclu à l'absence de discrimination à l'égard des femmes[333]. Dans l'affaire canadienne, la réalité statistique était clairement défavorable aux femmes. Il était établi que la réduction ou la suppression des prestations consécutive à la réforme concernait des femmes dans 88 % des cas[334]. Dans cette décision, la Cour a conclu que la nouvelle définition du « conjoint » figurant dans la loi était inconstitutionnelle. Cette définition selon laquelle une union est présumée être formée dès le début de la vie commune a été considérée comme emportant une discrimination fondée sur

[331] Voy. aussi *Wyman v. James*, 1971, 400, US, 309, affaire dans laquelle la Cour suprême des Etats-Unis a estimé que le travailleur social n'a pas besoin d'une autorisation (« warrant ») pour procéder à une visite domiciliaire ; J. NEDELSKY, « Reconceiving Autonomy: Sources, Thoughts and Possibilities », *Yale Journal of Law and Feminism*, 1989, Vol. 1: Iss. 1., art. 5, p. 32.

[332] Cour Appel Ontario, *Falkiner v.Ontario* (2002) 59 OR (3d) 481 Ont. C.A, la Cour a conclu à une violation de la section 15(1) de la Charte Canadienne des droits et libertés. Un résumé de l'affaire est accessible sur le site de la Cour via http://ojen.ca/wp-content/uploads/Falkiner-v-Ontario.pdf .

[333] CJUE, 7 mai 1991, *Commission contre Belgique*, C-229/89. Voy. à propos de cet arrêt, les points divergents développés dans la même revue, par M.-TH. CUVELLIEZ, « Une décision de justice est un produit de nature politique », P. PALSTERMAN , « Egalité formelle ou discrimination réelle – du bon usage de textes juridiques », *Chron. D. S.*, 1992, p. 91-96.

[334] http://www.ontariocourts.ca/decisions/2002/may/falkinerC35052.pdf , § 77. Comparer avec l'arrêt de la Cour de justice dans lequel il est simplement précisé qu'il résulte des statistiques fournies par le gouvernement belge que le statut de cohabitant concerne majoritairement des femmes (point 15 de l'arrêt).

l'état matrimonial et le genre[335]. NEDELSKY s'intéresse en particulier à la motivation de la décision, développée par le juge LASKIN[336]. Il considère que la réforme renforce la dépendance des mères célibataires à l'égard de leurs partenaires, les dissuade de s'engager dans une nouvelle relation et conduit à la mise en place d'enquêtes approfondies sur leurs relations personnelles et sur leur vie privée[337]. NEDELSKY voit ainsi dans la réforme du statut des cohabitants un exemple dans lequel le droit restructure les relations entretenues par les mères célibataires en sous-estimant l'impact de cette restructuration sur des valeurs comme l'autonomie (par rapport à leur partenaire) et la vie privée[338].

Au-delà de l'intérêt qui découle de leur ancrage dans le droit de la protection sociale, les exemples cités par NEDELSKY illustrent les aspects méthodologiques de sa démarche. Même si elle insiste sur le caractère normatif de sa théorie[339], sa démarche est aussi largement compréhensive. J'entends mobiliser cette dimension dans le cadre de la présente recherche. NEDELSKY se démarque des éthiciennes du *care* dans la mesure où elle ne cherche pas à faire une théorie morale. Ce qui l'intéresse en premier lieu, c'est de comprendre le rôle des relations, tant personnelles qu'institutionnelles, en tant qu'elles sont porteuses de valeurs et, dans cette perspective, d'appréhender l'impact du droit. Son objectif n'est pas, comme le feraient certaines éthiciennes du *care*, de promouvoir la stabilité des relations existantes, par exemple. Elle cherche à appréhender les relations en particulier lorsqu'elles restreignent des valeurs importantes[340]. Elle soutient que dans une démocratie, la meilleure manière de mener le débat sur les valeurs est de faire usage de la méthode relationnelle, en posant la question de

---

[335] http://www.ohrc.on.ca/fr/book/export/html/3276 , note 61.

[336] http://www.ontariocourts.ca/decisions/2002/may/falkinerC35052.pdf ; en particulier, § 101 et 102 : [101] Beyond purely financial concerns, more fundamental dignity interests of the respondents have been affected. Being reclassified as a spouse forces the respondents and other single mothers in similar circumstances to give up either their financial independence or their relationship. Many women, including three of the respondents in this appeal, have been victimized by alcoholic or abusive partners. Forcing them to become financially dependent on men with whom they have at best try-on relationships strikes at the core of their human dignity. [102] What is more, because the 1995 definition potentially creates forced financial dependence, it likely has a chilling effect on the formation of relationships… (….) the uncertainty imbedded in the definition of spouse and in its application by social assistance authorities, combined with the drastic effect on the availability of assistance if one is found to fall within the definition, would have a chilling effect on a sole support parent's attempts to build a new family through a relationship with a person of the opposite sex. She is not free to choose how to live her personal life, nor to pursue in the manner of her choice, an intimate relationship with a man without the fear of putting her own and her children's survival at risk.

[337] http://www.ontariocourts.ca/decisions/2002/may/falkinerC35052.pdf , § 104.

[338] J. NEDELSKY, *Law's relations. A relational theory of Self, Autonomy, and Law*, New York, Oxford University Press, 2011, p. 66-67.

[339] J. NEDELSKY, *Law's relations. A relational theory of Self, Autonomy, and Law*, Oxford, 2011, p. 82. Elle fait valoir que l'autonomie n'est pas la seule valeur qu'elle promeut et que l'autonomie n'est pas défendue en tant que telle mais parce qu'elle est centrale pour l'interaction créative et que l'égalité est aussi importante dans la mesure où elle permet de rendre certaines valeurs, comme l'autonomie, accessible à tous.

[340] J. NEDELSKY, *Law's relations. A relational theory of Self, Autonomy, and Law*, New York, Oxford University Press, 2011, p. 87.

savoir comment le droit structure les relations et comment par cette structuration, il promeut ou discrédite certaines valeurs[341]. Le projet de NEDELSKY a donc une visée explicative[342]. Sans nécessairement avoir pour ambition de résoudre les termes d'un débat juridique, elle pense que la méthode relationnelle permet de comprendre les positions respectives, en remontant aux relations et aux valeurs qui sous-tendent ces positions[343]. La méthode relationnelle proposée par NEDELSKY peut contribuer à saisir l'horizon d'autonomie qui se dégage d'un dispositif juridique. A ce titre, elle a sa place dans la grille de lecture à la construction de laquelle la présente partie est consacrée.

* * *

En guise de conclusion du chapitre, il peut être retenu que dans son approche élargie, la vulnérabilité renvoie au fait que pour notre socialisation et l'acquisition de capacités, nous dépendons des autres et que pendant toute notre vie, nous sommes insérés dans des réseaux de relations plus ou moins stables qui nous constituent. Cette dépendance est, en réalité, une interdépendance car d'autres peuvent, dans les mêmes conditions, dépendre de nous. Cette interdépendance est le trait fondamental de notre vulnérabilité qui apparaît ainsi comme constitutive et relationnelle. L'approche élargie est une invitation à prendre distance avec les conceptions traditionnelles de l'autonomie individuelle et ses déclinaisons qui ont pour noms, l'indépendance, l'autodétermination et l'autogouvernement. L'approche élargie conduit à s'intéresser au mode relationnel d'acquisition de l'autonomie et, de manière plus méthodologique, invite à interroger l'horizon d'autonomie qui se dégage des dispositifs juridiques, y compris dans le champ de la protection sociale. La méthode relationnelle proposée par NEDELSKY peut ainsi être mobilisée. Elle implique de se demander comment le droit structure les relations et surtout quelles valeurs, notamment, d'autonomie, cette structuration promeut ou restreint. Ce questionnement est repris dans la grille de lecture élaborée au terme de la présente partie.

---

[341] J. NEDELSKY, *Law's relations. A relational theory of Self, Autonomy, and Law*, New York, Oxford University Press, 2011, p. 77-84.

[342] Sa démarche qui combine compréhension et explication permet un point de vue externe sur le droit qui peut être considéré comme modéré, car il reste assez proche de l'objet juridique (voy., à propos du point de vue externe modéré, partie I, ch. 4).

[343] J. NEDELSKY, *Law's relations. A relational theory of Self, Autonomy, and Law*, New York, Oxford University Press, 2011, p. 80. Elle montre, par exemple, en quoi la méthode relationnelle peut aider un libertarien et un égalitariste à mieux comprendre leurs arguments respectifs, en identifiant les structures particulières de relations dans lesquelles la valeur à laquelle l'un et l'autre sont attachés se déploie le mieux.

CHAPITRE 3. L'APPROCHE CATÉGORIELLE DE LA VULNÉRABILITÉ

La vulnérabilité fondamentale ou constitutive dont il a été question au chapitre précédent coexiste avec des vulnérabilités particulières. Ces vulnérabilités ne sont pas communes à l'ensemble des êtres humains mais concernent spécifiquement certaines catégories de personnes.

Les sciences sociales mettent l'accent sur le fait que les catégories de vulnérabilité sont socialement construites et que l'examen du processus de catégorisation justifie de s'intéresser aux interactions entre les catégories de vulnérabilité et les personnes catégorisées. Le présent chapitre rend compte de cette préoccupation présente dans de nombreux travaux de sciences sociales. Ces derniers s'intéressent également au traitement des vulnérabilités et au risque de stigmatisation qu'emporte le fait de diriger spécifiquement certaines actions et certaines politiques vers les personnes considérées comme vulnérables. Cet intérêt pour l'action catégorielle est mis en perspective avec le débat sur l'efficacité respective des politiques sociales ciblées sur certaines catégories de bénéficiaires et des politiques considérées comme plus universalistes. Pour la grille de lecture, l'apport du chapitre conduit à s'interroger sur le type d'actions et de dérogations pouvant être mises en place afin de rencontrer les besoins spécifiques des personnes catégorisées comme vulnérables.

Si une place importante est, dans le présent chapitre, accordée aux processus de catégorisation des personnes vulnérables et à la mobilisation des catégories, cette question présente un intérêt pour le droit de la protection sociale au-delà même de la thématique des vulnérabilités. Le propre de ce droit est en effet de cibler les bénéficiaires de prestations en procédant à des classifications et en faisant usage d'un nombre important de catégories souvent définies de manière très détaillée. Si la catégorisation des personnes vulnérables reste l'objet central du présent chapitre, le lecteur trouvera peut-être dans les clarifications que les sciences sociales apportent à cette problématique, quelques réflexions utiles à la compréhension du rôle des catégories dans le droit de la protection sociale en général.

A la différence de l'approche élargie qui a pu être rattachée à la théorie du *care*, l'approche catégorielle ne s'incarne pas dans une théorie particulière. Elle se présente plutôt comme la résultante d'une série de travaux portant sur la catégorisation et le traitement des vulnérabilités particulières. Pour ne pas surprendre le lecteur, je précise d'emblée que si l'approche élargie m'a conduit principalement sur le terrain de l'éthique et des théories politiques, l'identification des situations de vulnérabilité et, dans une perspective critique, l'analyse des effets induits par la catégorisation des personnes vulnérables, suscitent un intérêt appuyé en sciences sociales qui paraissent nourrir une véritable fascination pour la

question des vulnérabilités[344]. Les références théoriques qui sont mobilisées dans le présent chapitre sont donc largement empruntées aux sciences sociales.

Le chapitre se présente comme suit. Il débute par une présentation générale de l'approche catégorielle (section 1) et se poursuit par une analyse de la catégorisation des personnes vulnérables (section 2). Il est ensuite question du potentiel contrasté de l'action catégorielle qui, si elle emporte un risque de stigmatisation, offre malgré tout des perspectives d'affinement de la sélectivité des politiques sociales (section 3). Le chapitre se conclut par l'évocation de ce que l'action catégorielle peut apporter à la grille de compréhension que la présente partie de la recherche vise à construire (section 4).

SECTION 1. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE L'APPROCHE CATÉGORIELLE

L'objectif de cette présentation générale est double. Elle vise tout d'abord à donner quelques exemples de vulnérabilités catégorielles et à en préciser quelques éléments caractéristiques (*infra*, A.). Il s'agit ensuite de revenir sur le contexte anthropologique de manière à montrer dans quelle mesure les vulnérabilités particulières ont également leur place dans le schéma conjonctif proposé par GENARD (*infra*, B.).

A. La vulnérabilité comme caractéristique particulière : potentielle et réflexive

La vulnérabilité fondamentale ou constitutive dont il a été question au chapitre précédent coexiste avec des vulnérabilités catégorielles qui en constituent le prolongement. Ces vulnérabilités sont sociohistoriques. Elles concernent les effets « des organisations sociales sur des sujets sociaux à un moment historique donné »[345]. Elles ne sont pas communes à l'ensemble des êtres humains. Elles concernent spécifiquement certaines catégories de personnes. Les enfants, les demandeurs d'emploi, les personnes âgées, les jeunes issus de quartiers sensibles, les personnes à mobilité réduite, les femmes élevant seules leurs enfants, les sans-abri, les personnes déficientes mentales ou souffrant de troubles psychiques, les demandeurs d'asile, les réfugiés, sont autant de catégories de personnes considérées comme étant en situation de vulnérabilité[346]… Chaque catégorie évoque une situation particulière de vulnérabilité dont l'intensité peut être spécifique et variable. Dans l'approche catégorielle, les vulnérabilités sont plurielles et spécifiques. Les contours des catégories ne sont pas

[344] C'est du moins le sentiment de E. FERRARESE, « Les vulnérables et le géomètre. Sur l'usage du concept de vulnérabilité dans les sciences sociales », *Raison publique*, 2013, www.raison-publique.fr/article655.html , p. 1.

[345] M. GARRAU, « Regards croisés sur la vulnérabilité. 'Anthropologie conjonctive' et épistémologie du dialogue», *Tracés. Revue de sciences humaines*, http://traces.revues.org/5731, p. 154 ; M. ABSIL, « Les discours sur la notion de vulnérabilité », juin 2014, *wwwpsychiatries.be*, p. 3.

[346] Voy. la liste des thématiques abordées in F. IPPOLITO, S. IGLESIAS SANCHEZ (eds.), *Protecting Vulnerable Groups. The European Human Rights Framework*, Oxford and Portland, Hart, Modern Studies in European Law, 2017, 481 pages.

immuables et peuvent être discutés. Des affinements peuvent être proposés[347]. C'est, me semble-t-il, vainement que l'on chercherait à dénombrer précisément les situations et les catégories de vulnérabilité ou à en arrêter une classification définitive, même s'il a été relevé que dans la littérature de sciences sociales, la vulnérabilité est « associée à plus d'une trentaine de thématiques plus ou moins spécifiques »[348].

Comme cela a été évoqué au chapitre 1, la vulnérabilité – qu'elle soit générale ou particulière – présente comme caractéristique d'être potentielle. Elle évoque l'exposition au risque de subir un dommage ou un tort. Elle suppose toutefois que cet horizon négatif est seulement probable ou seulement possible mais qu'en tout cas, il n'est pas encore réalisé. En ce sens, la meilleure manière d'évoquer la vulnérabilité est, sans doute, de la présenter comme une « menace contenable »[349]. Dans l'approche catégorielle, la dimension de potentialité peut prendre une connotation particulière. Il peut en effet être attendu de la personne en situation de vulnérabilité particulière qu'elle mobilise, de manière réflexive, la marge d'évolution qui subsiste et qu'elle contribue par un travail sur elle-même ou par un travail accompagné, à réduire le risque auquel elle est exposée[350]. La réflexivité qui découle de ce que la personne doit se confronter à ce qui la menace et se concentrer sur ce qu'elle peut encore faire pour y échapper invite à l'action mais emporte aussi le danger de renforcer l'exigence de 'reprise en main'. Dans la *société du risque* (voir encadré n° 4), BECK invite à cette réflexivité. Il valorise « le sujet moderne, capable, réflexif, qui naît de et se maintient par ses propres opérations »[351]. Il recommande l'autoconstruction, la réalisation de soi, la quête de l'identité, le développement des capacités personnelles[352]. Cette réflexivité est manifestement en phase avec l'Etat social actif [353].

---

[347] C. ARNAL, « Ressorts et enjeux du travail de catégorisation au sein des maraudes parisiennes », in *La Vulnérabilité : questions de recherche en sciences sociales*, M. BRESSON, V. GERONIMI, N. POTTIER (dir.), Fribourg, Academic Press Fribourg, Res Socialis, 2013, p. 53.

[348] M. ORIS, « La vulnérabilité, une approche par le parcours de vie », *Revue de droit comparé du travail et de la sécurité sociale*, 2017, p. 38 ainsi que D. HANAPPI, L. BERNARDI, D. SPINI, « Vulnerability as a heuristic concept for interdisciplinary research: assessing the thematic and methodological structure of empirical life course studies », *Longitudinal and Life Course Studies*, 6, 2015, p. 1-29.

[349] M.-H. SOULET, « La vulnérabilité, une ressource à manier avec prudence » in *La vulnérabilité saisie par les juges en Europe*, L. BURGORGUE-LARSEN (dir.), Paris, Pédone, 2014, p. 21.

[350] J.-L. GENARD, « Une mutation anthropologique », *Revue Nouvelle*, octobre 2007, p. 34 : la réflexivité dans les politiques sociales vise à « conduire les bénéficiaires à entreprendre un « travail sur soi » supposé leur restituer les capacités qui leur assureront les moyens de l'insertion sociale ».

[351] E. FERRARESE, « Les vulnérables et le géomètre. Sur l'usage du concept de vulnérabilité dans les sciences sociales », *Raison publique*, 2013, www.raison-publique.fr/article655.html, p. 5.

[352] U. BECK, *La société du risque. Sur la voie d'une autre modernité,* traduction, Paris, Flammarion, Champs essais, 2008, p. 210.

[353] A. FRANSSEN, « Etat social actif : une nouvelle grammaire des risques sociaux », in *Les ambivalences du risque. Regards croisés en sciences sociales*, Y. CARTUYVELS (dir.), Bruxelles, FUSL, 2008, p. 143 : L'Etat social actif « repose bien sur l'idéologie d'une gestion préventive et ciblée des risques, cette prévention et ce ciblage étant techniquement rendus possibles par l'identification fine

Encadré n° 4

La société du risque (U. BECK) : de la potentialité à la réflexivité

Dans La société du risque. Sur la voie d'une autre modernité[354], ouvrage majeur paru en 1986, peu de temps après la catastrophe de Tchernobyl, BECK soutient qu'à la faveur d'une individualisation croissante de la société et d'un recul de l'impact des classes sociales, les risques produits par la société industrielle ont cessé d'être une préoccupation ignorée et ne sont plus totalement subsumés par le souci de produire et de répartir un maximum de richesses[355]. Dans la société industrielle, la logique de répartition des richesses dominait la logique de répartition des risques. Dans la société du risque, le rapport s'inverse[356].

BECK reprend à son compte l'hypothèse que grâce à l'augmentation générale des revenus, à l'accroissement de la mobilité et au relèvement du niveau de formation, l'extraordinaire période de croissance des années 1950-1980, a libéré les individus des différentes traditions, telles que la famille, la conscience de classe, l'appartenance syndicale, la religion… qui jusqu'alors les rendaient insensibles aux risques majeurs d'accident nucléaire, de pollutions, de contaminations sanitaire ou alimentaire, caractéristiques de la société industrielle. BECK constate que les risques générés par la société industrielle, non seulement ne se répartissent pas selon l'ancienne logique des classes sociales, mais ne s'arrêtent pas aux frontières des Etats. Globalisés à une échelle inédite, ces risques posent des problèmes épistémologiques et politiques majeurs. Evoquant leur imprévisibilité, BECK suggère qu'à la différence des richesses qui sont tangibles, les risques ont partie liée avec des destructions non encore avenues mais néanmoins menaçantes et « dont la réalité présente réside justement dans cette dimension à venir »[357]. De par l'ampleur de cette dimension future, certains risques rompent avec le calcul probabiliste et deviennent incalculables[358]. Certains risques deviennent dès lors inassurables[359]. Evoquant leur invisibilité, BECK constate que les risques ne sont réels qu'une fois que les gens les ressentent comme tels. Ils ne sortent de leur latence et « n'existent » dans la société que moyennant une prise de conscience qui, elle-même, suppose que la preuve de leur existence et de leur imputabilité soit scientifiquement administrée. Mais une fois « qu'ils sont réels,

---

des facteurs de risques là où les mécanismes de solidarité de l'Etat-providence tendaient à collectiviser le risque en le recouvrant d'un 'voile d'ignorance' ».

354 U. BECK, *La société du risque. Sur la voie d'une autre modernité,* traduction, Paris, Flammarion, Champs essais, 2008, 521 pages.

355 U. BECK, *La société du risque. Sur la voie d'une autre modernité,* traduction, Paris, Flammarion, Champs essais, 2008, p. 90 : « Dans la société de classes, la force motrice se résume en une phrase : *J'ai faim !* Le mouvement qui est mis en branle dans la société du risque s'exprime, lui, dans la formule suivante *: J'ai peur ! La communauté de peur* vient se substituer à la *communauté de misère* ».

356 U. BECK, *La société du risque. Sur la voie d'une autre modernité,* traduction, Paris, Flammarion, Champs essais, 2008, p. 26; F. VANDENBERGHE, « Introduction à la sociologie (cosmo)politique du risque d'Ulrich Beck », La découverte, *Revue du MAUSS*, n° 1, 2001, p. 26.

357 U. BECK, *La société du risque. Sur la voie d'une autre modernité,* traduction, Paris, Flammarion, Champs essais, 2008, p. 60.

358 Comp. F. EWALD, *L'Etat-providence*, Paris, Grasset, 1986, p. 175 : « Pour qu'un événement soit un risque, il faut que l'on puisse en évaluer la probabilité. L'assurance a deux pieds : d'une part la table ou le tableau statistique qui constate la régularité de certains événements, de l'autre le calcul des probabilités appliqué à la statistique, qui permet d'évaluer les chances d'occurrence des mêmes événements ».

359 J. PIERET, « De la société du risque à la société réflexive. Beck peut-il sauver la modernité ? », in *Les ambivalences du risque. Regards croisés en sciences sociales*, Y. CARTUYVELS (dir.), Bruxelles, FUSL, 2008, p. 32-33; G. CHANTRAINE, J.-FR. CAUCHIE, « Entre réalisme et constructivisme. Les états épistémologiques du risque », in *Les ambivalences du risque. Regards croisés en sciences sociales*, Y. CARTUYVELS (dir.), Bruxelles, FUSL, 2008, p. 71-72.

alors ils bouleversent l'édifice des attributions sociales, politiques et économiques »[360]*, ce qui conduit* BECK *à s'interroger plus largement sur les défis que la science et ce qu'il appelle la subpolitique technico-économique posent à la démocratie*[361]*.*

A côté d'une approche largement descriptive de la société du risque – qui comprend en réalité, à la fois une théorie du risque globalisé et une théorie de l'individualisation[362] *– ,* BECK *développe au départ de l'imbrication de ces deux théories, une explication générale qui prend aussi la forme d'un projet normatif. Il en appelle ainsi à une modernité réflexive, c'est-à-dire à une modernité qui se confronte à elle-même*[363]*. Prenant conscience – au terme des processus de visibilisation complexes évoqués ci-dessus – qu'elle génère des risques potentiellement dévastateurs, « la société industrielle devient 'réflexive', ce qui veut dire qu'elle devient un thème et un problème pour elle-même »*[364]*. La réflexivité, toutefois, n'est possible que si elle ne concerne pas que la confrontation de la société industrielle à elle-même mais aussi de l'individu, libéré des traditions, à lui-même.* BECK *en appelle ainsi à l'autoconstrution dont il constatait déjà dans les années 80, les premières manifestations : « aujourd'hui, il est question (...) de 'réalisation de soi', de 'quête de l'identité', de 'développer ses capacités personnelles' et de 'toujours rester en mouvement' »*[365]*. Sur un plan normatif, cela signifie que « la libération des individus des contraintes culturelles et structurelles fait qu'ils doivent réflexivement façonner leurs propres biographies*[366] *». On admettra qu'il est difficile de nier la filiation entre cette réflexivité individuelle et l'Etat social actif*[367]*. Parmi les nombreux auteurs ayant réagi à l'ouvrage de* BECK*, on peut citer* CASTEL[368]*. Pour faire le lien avec le chapitre précédent, j'épingle aussi la critique de* TRONTO *parue dans un bref essai intitulé Le risque ou le care*[369]*. A la question de savoir s'il peut y avoir équivalence entre le risque et la vulnérabilité,* TRONTO *apporte une réponse négative, tout en admettant que l'idée du risque est incluse dans la reconnaissance de la vulnérabilité*[370]*. Si* TRONTO *exclut le recoupement entre le care et le société du risque, c'est, pour l'essentiel, parce qu'elle estime que les analyses et les solutions proposées par les auteurs qui se*

---

[360] U. BECK, *La société du risque. Sur la voie d'une autre modernité,* traduction, Paris, Flammarion, Champs essais, 2008, p. 141.

[361] Sur cette question, voy. J. PIERET, « De la société du risque à la société réflexive. Beck peut-il sauver la modernité ? », in *Les ambivalences du risque. Regards croisés en sciences sociales*, Y. CARTUYVELS (dir.), Bruxelles, FUSL, 2008, p. 45-50 ; G. CHANTRAINE, J.-FR. CAUCHIE, « Entre réalisme et constructivisme. Les états épistémologiques du risque », in *Les ambivalences du risque. Regards croisés en sciences sociales*, Y. CARTUYVELS (dir.), Bruxelles, FUSL, 2008, p. 72-75.

[362] G. CHANTRAINE, J.-FR. CAUCHIE, « Entre réalisme et constructivisme. Les états épistémologiques du risque », in *Les ambivalences du risque. Regards croisés en sciences sociales*, Y. CARTUYVELS (dir.), Bruxelles, FUSL, 2008, p. 68.

[363] J. PIERET, « De la société du risque à la société réflexive. Beck peut-il sauver la modernité ? », in *Les ambivalences du risque. Regards croisés en sciences sociales*, Y. CARTUYVELS (dir.), Bruxelles, FUSL, 2008, p. 40.

[364] F. VANDENBERGHE, « Introduction à la sociologie (cosmo)politique du risque d'Ulrich Beck », La découverte, *Revue du MAUSS*, n° 1, 2001, p. 30.

[365] U. BECK, *La société du risque. Sur la voie d'une autre modernité,* traduction, Paris, Flammarion, Champs essais, 2008, p. 210.

[366] F. VANDENBERGHE, « Introduction à la sociologie (cosmo)politique du risque d'Ulrich Beck », La découverte, *Revue du MAUSS*, n° 1, 2001, p. 32 ; cet auteur relève toutefois à juste titre que tous les individus n'ont pas pleinement accès à cette réflexivité et qu'elle est largement inaccessible aux jeunes issus des classes populaires.

[367] Dans la pensée de Anthony GIDDENS, dont les théories sont très proches de celles de BECK, le pas a été franchi de manière plus explicite, voy. A. GIDDENS, *Beyond Left and Right. The future of radical politics*, Cambridge, Polity Press, 1994 ; *La Troisième voie : le Renouveau de la social-démocratie.*

[368] R. CASTEL, *La montée des incertitudes. Travail, protections, statut de l'individu*, Paris, Seuil, Points-essais, 2013, p. 30-39.

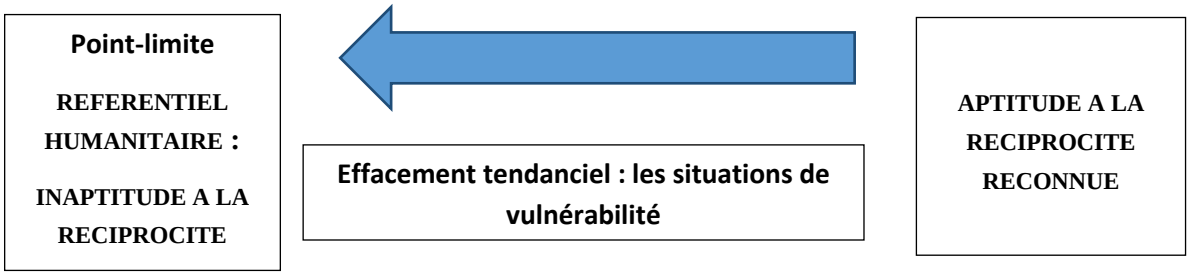
[369] J. TRONTO, *Le risque ou le care*, Paris, PUF, Care Studies, 2012, 51 p.

[370] J. TRONTO, *Le risque ou le care*, Paris, PUF, Care Studies, 2012, p. 39.

revendiquent de la société du risque conduisent à une défiance généralisée (« J'ai peur ! »), là où une théorie comme le care, vise à accroître la confiance entre les gens. Pour le reste, il convient d'admettre qu'au même titre qu'un risque globalisé, la vulnérabilité constitutive se caractérise par une certaine invisibilité. L'un et l'autre ne sont pas directement apparents. Leur reconnaissance suppose généralement une prise de conscience graduelle. Toutefois, alors que dans le cas du risque globalisé, l'appréhension se fait au terme d'un processus cognitif et argumentatif complexe nécessitant parfois une mise en discussion de la rationalité scientifique, la découverte de la vulnérabilité chez autrui ne suppose généralement rien d'autre qu'une sensibilité et une attention particulières. Pour TRONTO*, cela fait toute la différence.*

B. L'approche catégorielle et le contexte anthropologique contemporain

L'approche catégorielle est compatible avec le contexte conjonctif évoqué au chapitre précédent. Grâce, une fois encore, aux travaux de GENARD[371], il peut être suggéré que les personnes en situation de vulnérabilité particulière restent dans ce que cet auteur décrit comme un *continuum*. Dans le contexte anthropologique contemporain, il faut donc se garder d'opposer les *in* et les *out* et de penser que les vulnérabilités particulières se trouvent en-dehors des cadres d'intervention communs ou encore qu'elles sont traitées de manière radicalement distincte. Pour nous convaincre de l'existence d'un *continuum*, GENARD conceptualise ce qu'il appelle le point-limite de l'anthropologie conjonctive. De ce point particulier d'observation, il constate que les interventions de type humanitaire que l'on y rencontre restent compatibles avec les caractéristiques de cette anthropologie, ce qui permet de suggérer que les situations de vulnérabilité qui n'atteignent pas ce point-limite le sont également. En d'autres termes, si l'approche élargie a mis en avant une vulnérabilité commune s'étirant tout le long du *continuum* anthropologique, l'approche catégorielle s'intéresse à des positions moins centrales mais qui ne quittent pas ce *continuum*.



[371] Voy. J.-L. GENARD, « La question de la responsabilité sous l'horizon du référentiel humanitaire », *in Vulnérabilités sanitaires et sociales. De l'histoire à la sociologie*, A. BRODIEZ-DOLINO, I. VON BUELTZINGLOEWEN, B. EYRAUD, C. LAVAL, B. RAVON (dir.), Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2014, p. 41-58 et J-L. GENARD, « L'humain sous l'horizon de l'incapacité », *Recherches sociologiques et anthropologiques*, 2015, p. 129-146 ; voy. aussi J.-L. GENARD, « Responsabilité, Solidarité : Etat libéral, Etat providence, Etat réseaux » in *La solidarité à l'heure de la globalisation*, M.-H. SOULET (ed.), Fribourg, Academic Press Fribourg, 2007, p. 12 : cet auteur évoquait la possibilité d'une *« segmentation des risques assurantiels »*, notamment grâce à l'outil statistique qui permet de sortir de la décontextualisation et de la présupposition que chacun court le même risque pour en déduire que l'Etat providence avait déjà la possibilité de favoriser des approches (catégorielles) centrées sur la segmentation des populations.

Fig. 4 le référentiel humanitaire comme point-limite de l'anthropologie conjonctive (d'après Genard).

Cette analyse, ainsi schématisée dans la figure 3, est brièvement développée, en commençant par rappeler ce que recouvre l'anthropologie conjonctive.

Les travaux de GENARD ont déjà été évoqués au chapitre précédent. Largement salués, ils suggèrent que nous sommes progressivement passés d'une anthropologie disjonctive opposant les êtres selon qu'ils sont responsables ou irresponsables, capables ou incapables, actifs ou passifs, à une anthropologie conjonctive où chaque être est toujours à la fois capable et incapable, responsable et irresponsable, toujours fragile, vulnérable mais disposant toujours aussi de ressources mobilisables. Cette évolution a été illustrée de différentes manières au chapitre précédent (en évoquant les « thérapies pour normaux », par exemple). Comme cela a aussi été souligné, le bouleversement des coordonnées anthropologiques s'accompagne de l'imputation de nouvelles responsabilités, en particulier dans le champ des politiques sociales. La raison en est assez simple. Comme il n'y a plus d'irresponsabilité sans l'espoir d'une reprise en main, les interventions de l'Etat social sont plus naturellement subordonnées à des exigences de réciprocité, dont la fonction est de réactiver ce qui subsiste de capacité, de responsabilité ou encore de potentiel d'activité. L'anthropologie conjonctive a donc partie liée avec l'Etat social actif ainsi qu'avec la réflexivité dont il a été question au point précédent.

Pour obtenir confirmation de ce que l'anthropologie conjonctive se présente comme un dispositif de continuité, GENARD conceptualise son point-limite[372]. Pour ce faire, il identifie à *l'extremum* du dispositif, un référentiel humanitaire qui présente une double caractéristique, étant à la fois « antithèse et complément de l'Etat social actif »[373]. Il remet en cause « les coordonnées des argumentations relatives à la responsabilité »[374], mais en restant dans les limites du dispositif conjonctif. GENARD relève ainsi que certaines personnes sont confrontées à une situation de vulnérabilité à ce point importante et sont tellement « à la merci »[375] de situations (de guerre, de famine, de mort imminente...) qui les dépassent, qu'elles ne peuvent être les destinataires que d'interventions inconditionnelles qui n'appellent aucune

[372] J.-L. GENARD, « L'humain sous l'horizon d'incapacité », *Recherches sociologiques et anthropologiques*, vol. 46, n° 1, 2015, p. 129-146 : dans cet article, l'auteur s'intéresse aussi dans une perspective de symétrie inversée, à ce qu'il en est du côté de l'*extremum* de ceux qui sont les plus capables, les plus « grands ». L'augmentation de capacité est alors plus technologique que psycho-sociale.

[373] J.-L. GENARD, « La question de la responsabilité sous l'horizon du référentiel humanitaire », *in Vulnérabilités sanitaires et sociales. De l'histoire à la sociologie*, A. BRODIEZ-DOLINO, I. VON BUELTZINGLOEWEN, B. EYRAUD, C. LAVAL, B. RAVON (dir.), Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2014, p. 49.

[374] J-L. GENARD, « La question de la responsabilité sous l'horizon du référentiel humanitaire », *in Vulnérabilités sanitaires et sociales. De l'histoire à la sociologie*, A. BRODIEZ-DOLINO, I. VON BUELTZINGLOEWEN, B. EYRAUD, C. LAVAL, B. RAVON (dir.), Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2014, p. 41.

[375] Je relève avec intérêt que le roman de R. KRAWIEC, *At the Mercy* a été traduit en français par « Les Vulnérables », Paris, Tusitala, 2017, 221 p.

réciprocité[376]. La question de l'autonomie et celle de la responsabilité du destinataire de l'intervention sont reléguées au second plan[377]. Aux situations d'extrême vulnérabilité, il ne peut être répondu que par une intervention de type humanitaire[378]. Comme elles ont la survie comme horizon, ces situations donnent lieu à des solutions particulières, spécifiques, dérogatoires. Mais, à la différence d'un auteur comme Didier FASSIN pour qui l'action humanitaire opère un recentrage sur l'intégrité du corps dans le cadre d'une « possible refondation de la vie politique dans la vie biologique »[379], GENARD reste attaché à l'idée d'une continuité et d'une persistance de la commune humanité. Malgré leur caractère exceptionnel, les situations concernées par l'humanitaire et les solutions qu'elles appellent ne sortent pas du *continuum*. Elles n'échappent pas à toute logique de réciprocité, de responsabilisation ou d'autonomie. Toute la force et l'originalité de l'argumentation résident dans le constat d'un double mouvement qui est résumé comme suit : « si donc le caractère limite de l'intervention humanitaire fonde chez celui qui en bénéficie une exonération de responsabilité, liée à son extrême vulnérabilité et à son impuissance, (…) l'horizon d'autonomie ne s'efface jamais totalement du cadrage de l'intervention »[380]. Ainsi, les soins palliatifs ne visent pas qu'à l'allègement des souffrances du corps et à la préservation de la dignité de la personne qui y est confrontée : en contexte conjonctif, les soins palliatifs visent aussi à la « restauration de conditions permettant au mourant de retrouver une autonomie face à sa propre mort »[381]. La situation de l'étranger gravement malade et qui, de manière exceptionnelle, obtient une régularisation de son séjour, peut se comprendre selon le même mouvement double (voir encadré n° 5). En effet, même envisagée comme point-limite du

---

[376] S'inscrivant dans la perspective de Levinas, il suggère que les personnes concernées par le référentiel humanitaire sont là et n'ont rien d'autre à offrir que leur *visage*.

[377] J-L. GENARD, « La question de la responsabilité sous l'horizon du référentiel humanitaire », *in Vulnérabilités sanitaires et sociales. De l'histoire à la sociologie*, A. BRODIEZ-DOLINO, I. VON BUELTZINGLOEWEN, B. EYRAUD, C. LAVAL, B. RAVON (dir.), Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2014, p. 53.

[378] J-L. GENARD, « La question de la responsabilité sous l'horizon du référentiel humanitaire », *in Vulnérabilités sanitaires et sociales. De l'histoire à la sociologie*, A. BRODIEZ-DOLINO, I. VON BUELTZINGLOEWEN, B. EYRAUD, C. LAVAL, B. RAVON (dir.), Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2014, p. 54.

[379] D. FASSIN, « Entre politiques du vivant et politiques de la vie : pour une anthropologie de la santé », *Anthropologie et Sociétés*, Vol. 24, n° 1, 2000, p. 106 ; D. FASSIN, « Quand le corps fait loi. La raison humanitaire dans les procédures de régularisation des étrangers », *Sciences Sociales et Santé*, n° 19-4, 2001, p. 5-34 ; D. FASSIN, « L'humanitaire contre l'État, tout contre », *Vacarme*, n° 34, 2006, p. 15-19.

[380] J-L. GENARD, « La question de la responsabilité sous l'horizon du référentiel humanitaire », *in Vulnérabilités sanitaires et sociales. De l'histoire à la sociologie*, A. BRODIEZ-DOLINO, I. VON BUELTZINGLOEWEN, B. EYRAUD, C. LAVAL, B. RAVON (dir.), Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2014, p. 51.

[381] J-L. GENARD, « La question de la responsabilité sous l'horizon du référentiel humanitaire », *in Vulnérabilités sanitaires et sociales. De l'histoire à la sociologie*, A. BRODIEZ-DOLINO, I. VON BUELTZINGLOEWEN, B. EYRAUD, C. LAVAL, B. RAVON (dir.), Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2014, p. 52.

continuum, l'action humanitaire qu'appelle cette situation particulière vise à préserver la vie dans le respect de la dignité autant qu'à « restaurer l'homme dans ses capacité de choix »[382].

Encadré n° 5

Ne pas expulser l'étranger gravement malade : pour préserver sa dignité de mourant ou lui permettre de conserver une place dans la cité ?

Pour qu'un Etat doive renoncer à son pouvoir d'expulser l'étranger malade qui se trouve sans autorisation sur son territoire, il faut, selon la Cour européenne des droits de l'homme, que le niveau de gravité de la maladie soit exceptionnel. Il ne suffit pas que le pronostic vital soit engagé. Il faut véritablement que l'étranger « se trouve au stade terminal de sa maladie et ne puisse bénéficier d'aucun soutien familial dans son pays »[383]. De même, la circonstance que dans le pays d'origine, le traitement de la maladie n'est pas facilement accessible ou n'est disponible qu'à un prix élevé, ne suffit pas à établir le caractère exceptionnel de la situation[384]. Ainsi, la vulnérabilité particulière d'une jeune mère de famille, porteuse du VIH et assumant la charge de plusieurs enfants mineurs, n'a pas été considérée par la Cour comme permettant de faire obstacle à son expulsion vers un pays ne possédant pas un niveau de soins adapté[385]. Déduit de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme qui offre une protection contre les traitements inhumains ou dégradants, le droit à ne pas être expulsé est soumis à des conditions à ce point strictes que certaines voix ont été entendues au sein même de la Cour de Strasbourg[386], afin que le droit protège « non seulement les mourants mais aussi les vivants »[387]. Fin 2016, la Cour a légèrement assoupli sa jurisprudence passant d'une exigence de mort imminente « au risque d'être exposé à un déclin grave, rapide et irréversible de son état de santé entraînant des souffrances intenses ou à une réduction significative de son espérance de vie »[388]. L'évolution suscitée par cette affaire dans laquelle le requérant est décédé en cours de procédure reste très limitée. Au nom de l'humanitaire, seuls les quasi-mourants peuvent échapper aux expulsions.

En droit belge, l'approche est moins restrictive. La disposition pertinente (l'article 9ter de la loi du 15 décembre 1980) permet la reconnaissance d'un droit de séjour (et pas seulement une interdiction

---

[382] R. BRAUMAN, *MSF. Populations en danger*, Paris, Hachette, coll. pluriel, 1992, p. 13, cité par J-L. GENARD, « La question de la responsabilité sous l'horizon du référentiel humanitaire », *in Vulnérabilités sanitaires et sociales. De l'histoire à la sociologie*, A. BRODIEZ-DOLINO, I. VON BUELTZINGLOEWEN, B. EYRAUD, C. LAVAL, B. RAVON (dir.), Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2014, p. 51.

[383] COUR EUR. D.H., arrêt *D. c. Royaume-Uni*, 2 mai 1997, § 53-54, *Recueil* 1997-III ; voy. aussi les arrêts COUR EUR. D.H., *Bensaid c. Royaume-Uni*, n° 44599/98, 6 février 2001 ; COUR EUR. D.H., *N. c. Royaume-Uni*, n° 26565/05, 27 mai 2008, § 42 (avec toutefois une opinion dissidente de plusieurs Juges) ; COUR EUR. D.H., *Yoh-Ekale Mwanje c. Belgique*, n° 10486/10, 20 décembre 2011 (6 des 7 juges ayant toutefois exprimé le souhait que la cour assouplisse sa jurisprudence : voy. à ce sujet, P. MARTENS, « Le juge repentant », *JLMB.* 2012, p. 546-548) ; COUR EUR. D.H., *Josef c. Belgique*, n° 70055/10, 27 février 2014.

[384] Voy. les décisions d'irrecevabilité dans les affaires COUR EUR. D.H., *Arcila Henao c. Pays-Bas* (déc.), n° 13669/03, 24 juin 2003; COUR EUR. D.H., *Ndangoya c. Suède* (déc.), n° 17868/03, 22 juin 2004 ; COUR EUR. D.H., *Amegnigan c. Pays-Bas* (déc.), n° 25629/04, 25 novembre 2004.

[385] Voy. COUR EUR. D.H., *S.J. c. Belgique*, 70055/10, 27 février 2014, § 125. Voy. aussi A. TIMMER, « A quiet revolution: vulnerability in the European Court of Human Rights » in *Vulnerability : reflections on a new ethical foundation for law and politics*, M. A. FINEMAN, A. GREAR (eds.), Ashgate, Gender in Law, Culture, and Society, 2013, p.158-159.

[386] F. JULIEN-LAFERRIERE, « L'éloignement des étrangers malades: faut-il préférer les réalités budgétaires aux préoccupations humanitaires? », *Rev.trim.d.h.*, 2009, p. 261-277.

[387] Opinion de la Juge Power-Forde dans l'affaire *Josef c. Belgique*, n° 70055/10, 27 février 2014.

[388] COUR EUR.D.H, Gde ch.,arrêt *Paposhvili c. Belgique*, n° 41738/10, 13 décembre 2016, § 183.

d'expulsion) à « l'étranger […] qui souffre d'une maladie telle qu'elle entraîne un risque réel pour sa vie ou son intégrité physique ou un risque réel de traitement inhumain ou dégradant lorsqu'il n'existe aucun traitement adéquat dans son pays d'origine ou dans le pays où il séjourne »[389]. D'abord envisagée par le Conseil d'Etat comme ayant la même portée que la disposition européenne[390], l'article 9ter de la loi du 15 décembre 1980 a ensuite été interprété comme étant moins restrictif[391]. Après moult hésitations, le Conseil du contentieux des étrangers s'est rallié à cette interprétation de sorte qu'en pratique, le droit belge reconnaît un droit de séjour non seulement à « l'étranger [qui] souffre actuellement d'une maladie menaçant sa vie (… »), mais aussi à « l'étranger qui n'encourt actuellement pas de danger pour sa vie ou son intégrité physique et peut donc en principe voyager, [mais qui] risque de subir un traitement inhumain et dégradant, s'il n'existe pas de traitement adéquat pour sa maladie ou son affection dans son pays d'origine (...) » [392]. Si la reconnaissance d'un droit de séjour pour raisons médicales reste exceptionnelle[393], son bénéficiaire n'est pas nécessairement une personne « en phase terminale ». Il peut s'agir d'une personne qui a besoin de soins que son pays d'origine ne peut pas offrir. Cette personne est donc encore susceptible d'avoir un avenir et d'occuper une place dans la société notamment en étant titulaire de certains droits, y compris des droits sociaux. Ainsi, s'appuyant sur un arrêt de la Cour de justice[394], une part significative de la jurisprudence estime qu'en cas de contestation de la décision de refus de séjour, l'étranger gravement maladie ne peut être privé de toute aide sociale tant que la procédure se poursuit (ce qui peut prendre plusieurs années)[395]. Si la procédure se termine favorablement, cet étranger est aussi confirmé dans sa capacité à avoir des droits. Il n'est plus considéré comme se trouvant au point-limite, mais il est alors susceptible de devoir répondre à certaines obligations « de réciprocité » comme celle de participer à un « parcours d'intégration[396] ».

Appliquée à l'approche catégorielles des vulnérabilités, cette analyse permet de considérer que même si elles sont particulières et appellent un traitement spécifique, ces vulnérabilités n'ont pas réellement vocation à sortir du *continuum* et des logiques qui prévalent en contexte conjonctif. Dès lors que les situations limites relevant du référentiel humanitaire, comme c'est le cas des soins palliatifs, n'en sont pas totalement exclues, il faut admettre que les situations de vulnérabilité qui n'atteignent pas ce point-limite n'y échappent pas non plus. Ainsi, en présence d'une vulnérabilité particulière, l'exigence de réciprocité, la

[389] Art. 9*ter*, § 1er, Loi du 15 décembre 1980.

[390] C.E., 19 novembre 2013, n° 225.523 ; C.E., 19 novembre 2013, n° 225.522, obs. K. DE HAES, « C'est grave docteur ? Le risque réel et l'asile médical », *J.T.*, 2014, p. 12.

[391] C.E., 28 novembre 2013, n° 225.632, obs. K. DE HAES, « La schizophrénie n'est pas traitement adéquat », *J.T.*, 2014, p. 761. Voy. aussi, L. LEBOEUF, « Le séjour médical (9*ter*) offre une protection plus étendue que l'article 3 CEDH », *Newsletter EDEM*, décembre 2013.

[392] CCE (assemblée générale), 12 décembre 2014, n° 135.035 ; n° 135.037 ; n° 135.038 ; n° 135.039 ; n° 135.041. Voy. aussi CCE (assemblée générale), 12 décembre 2014, *JLMB*, 2015, p. 1367 et note L. LEBOEUF, « Le titre de séjour pour motif médical. Bruxelles, terminus de la ligne Strasbourg – Luxembourg ».

[393] Ainsi, en 2016, 155 décisions favorables ont été prises par l'Office des étrangers sur un total de 2.117 demandes, voy. MYRIA, *La migration en chiffres et en droits*, 2017, Fig. 56, p. 159.

[394] CJUE, 18 décembre 2014, C-562/13, *Abdida*.

[395] Voy. Cour trav. Bruxelles, 13 mai 2015, *Chron. D.S.*, 2017, p. 194 ; Cour trav. Bruxelles, 22 octobre 2015, *Chron. D.S.*, 2017, p. 198 ; Cour trav. Bruxelles, 20 avril 2016, *Chron. D.S.*, 2017, obs. E. CORRA.

[396] Sur le parcours d'intégration, voy. l'encadré n° 10 dans la partie III.

responsabilisation ou encore l'appel à l'autonomie pourraient perdre tendanciellement de leur force, mais sans pour autant disparaître totalement du cadre d'intervention.

Pour la présente recherche, ces développements sont particulièrement stimulants. Ils invitent à ne pas chercher la trace de nouvelles frontières entre les êtres capables et incapables, entre les *in* et les *out*, entre les personnes en situation de vulnérabilité particulière et les autres, entre ceux qui sont totalement soumis aux exigences de l'Etat social actif et ceux qui en seraient totalement dispensés. Ils invitent à s'intéresser aux continuités entre les personnes en situation de vulnérabilité et les autres, ainsi qu'aux aménagements apportés aux exigences traditionnelles de l'Etat social actif pour tenir compte des vulnérabilités particulières. Le constat formulé par Guillaume LE BLANC à propos de la condition de l'étranger sans-papiers va dans le même sens. L'assignation d'un sans-papiers, comme celle des vies précaires en général, n'a pas lieu au-delà d'une ligne tracée entre un *dedans* et un *dehors*. Elle s'observe au contraire à l'intérieur des dispositifs et des espaces sociaux, dans les « interstices » inoccupés par les vies ordinaires[397]. Le plus souvent, en effet, les sans-papiers trouvent refuge non pas dans « l'extériorité radicale » pour reprendre l'expression de LE BLANC mais au cœur des espaces publics. Cette idée de continuité est reprise dans la dernière section consacrée à l'élaboration du questionnement utile à la grille de compréhension.

* * *

En définitive, et ceci permet de jeter un pont avec le chapitre précédent, si l'approche élargie a mis en avant une vulnérabilité commune s'étirant tout le long du *continuum* anthropologique, l'approche catégorielle conduit à s'intéresser à des positions moins centrales mais qui ne quittent pas pour autant ce *continuum*. Une hypothèse importante, sur laquelle je reviens plus concrètement dans la dernière section du présent chapitre, est ainsi que dans un contexte conjonctif, la prise en compte des vulnérabilités particulières se traduit par l'adaptation de dispositifs existants plutôt que par l'adoption de régimes spécifiques et dérogatoires. Il s'agit généralement de travailler à l'intérieur des dispositifs juridiques communs plutôt que de traiter les vulnérabilités en-dehors des cadres habituels.

SECTION 2. OBJET ET FONCTIONNEMENT DES CATÉGORIES : CE QU'IMPLIQUE LE FAIT D'ÊTRE CATÉGORISÉ COMME PERSONNE VULNÉRABLE

L'approche évoquée dans le présent chapitre se distingue par l'importance qu'elle accorde aux catégories. Pour identifier les personnes en situation de vulnérabilité particulière et *a fortiori* pour traiter juridiquement leurs besoins particuliers, il est nécessaire de passer par le truchement de catégories. Le passage d'une situation particulière de vulnérabilité à l'identification des personnes vulnérables suppose, en effet, une opération de catégorisation et de qualification. Schématiquement, les sciences sociales identifient deux moments. Dans un premier temps, une catégorie (scientifique, légale, administrative, statistique…) est

[397] Voy. G. LE BLANC, *Dedans, dehors, la condition d'étranger*, Paris, Seuil, La couleur des idées, 2010, p. 43.

socialement construite et son existence est mise au jour. Dans un second temps, les critères d'appartenance à la catégorie sont appliqués à des individus qui sont alors identifiés, classifiés ou encore étiquetés comme relevant de cette catégorie. Cette double étape permet d'évoquer la construction sociale des catégories et la manière dont les sciences sociales rendent compte de cette construction (*infra,* A.). Elle permet aussi de constater que les opérations de qualification, c'est-à-dire d'inclusion de personnes particulières dans une catégorie, ne sont pas statiques mais au contraire illustrent la dimension interactive des catégories (*infra*, B.).

A. La construction des catégories de personnes vulnérables

L'identification comme personne vulnérable est liée à l'appartenance à une catégorie de vulnérabilité. Si les juristes n'accordent qu'une attention assez faible à l'émergence des catégories, du moins tant qu'elles ne sont pas coulées dans un texte légal[398], il n'en est pas de même des sciences sociales qui s'intéressent, notamment, aux processus de production des catégories (*infra,* a.). Les catégories peuvent relever de divers ordres. Elles peuvent être naturelles, sociales, administratives, statistiques, juridiques… Pour la présente recherche, il est surtout utile de faire la distinction entre les catégories naturelles et les catégories socialement construites. Un critère susceptible d'opérationnaliser cette distinction a été mis en avant. Il conduit à considérer qu'un phénomène, un concept, une institution est socialement construit si dans d'autres circonstances, il aurait pu ne pas exister (*infra*, b.).

a) Les catégories sociales : la perception à un moment donné de la réalité sociale

Nous ne pouvons évoluer dans le monde social sans le soumettre à certaines distinctions et à certains découpages qui sont nécessaires pour nous permettre de l'appréhender et de nous y repérer. Ces découpages correspondent à des catégories qui peuvent émerger à un moment donné, comme perceptions de la vie sociale. LORIOL propose de définir les catégories comme suit : « les catégories sont des créations humaines et sociales qui découpent le monde selon des critères et des frontières qui sont toujours pour une part, arbitraires, propres à une culture ou à une époque particulière. Catégoriser, c'est mettre en avant un certain nombre de différences qui permettent de distinguer les éléments qui font partie de la catégorie et ceux qui lui sont extérieurs, mais c'est en même temps tenir pour négligeables ou non pertinentes d'autres différences existant entre les éléments d'une même catégorie »[399]. Chaque catégorie a sa logique propre : « nous avons tendance à percevoir les catégories que nous utilisons

[398] En droit, la question des catégories est liée à la question de l'égalité et de la non-discrimination « devant la loi » qui alimente le contentieux constitutionnel et des droits de l'homme. Pour une analyse historique et interne au droit des catégories structurant les régimes de pension en Belgique, voy. V. FLOHIMONT, *Gelijkheid in de pensioenregelingen voor de werknemers, de ambtenaren en de zelfstandigen*, Bruges, Die Keure, Begasoz, 2013, 442 p.

[399] M. LORIOL, *La construction du social. Souffrance, travail et catégorisation des usagers dans l'action publique*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, Le sens social, 2012, p. 31.

comme naturelles, comme la seule manière raisonnable d'interpréter la réalité extérieure »[400], ce qui peut conduire à minimiser d'autres caractéristiques du contexte et à perdre de vue le caractère construit de la catégorie. De même, chaque discipline scientifique « découpe dans le réel un angle d'approche qui lui est propre »[401] et a dès lors tendance à adopter des catégorisations spécifiques. Cela peut rendre le dialogue interdisciplinaire difficile puisqu'il faut au préalable s'entendre sur le sens des catégories utilisées. Ainsi, la distinction entre un chômeur et un demandeur d'emploi est pertinente pour un juriste de droit social qui aura tendance à considérer que le premier est celui qui postule le bénéfice d'une allocation dans un cadre réglementaire bien défini, ce qui n'est pas nécessairement le cas du second. D'autres disciplines, par contre, pourraient ne pas faire la distinction en mettant l'accent sur le fait que le chômeur et le demandeur d'emploi ont en commun d'être exclus du marché du travail[402].

Les constructions de catégories sont multiples. Les catégories légales ou réglementaires auxquelles les juristes accordent une attention souvent exclusive coexistent avec des catégories administratives, des catégories statistiques, des classifications scientifiques qui ont en commun de cristalliser une certaine « mise en forme standardisée de situations particulières »[403]. En amont, la construction du social peut résulter d'arrangements institutionnels, de constructions du langage ou d'instruments de gestion ou encore d'aménagements physiques de l'espace « qui à la fois reflètent les représentations de leurs concepteurs et orientent les comportements et attitudes de leurs utilisateurs »[404]. Les juristes s'intéressent généralement d'assez loin à l'origine des catégories. Ils se contentent de relever que le législateur a, à un moment donné, exprimé la volonté de faire émerger une catégorie de bénéficiaires dont il a défini les contours au travers de critères d'appartenance et dont il a déterminé la portée en définissant les droits et les obligations qui y sont attachés. Certains sociologues et politistes décrivent, par contre, avec beaucoup d'à-propos et de précision, le travail de production sociale qui se trouve en amont. L'expression « *claim making process* » est parfois utilisée pour désigner le processus au terme duquel une découverte, une innovation ou un concept produit à l'origine par des experts est progressivement reçu dans l'espace

[400] M. LORIOL, *La construction du social. Souffrance, travail et catégorisation des usagers dans l'action publique*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, Le sens social, 2012, p. 31.
[401] M. LORIOL, *La construction du social. Souffrance, travail et catégorisation des usagers dans l'action publique*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, Le sens social, 2012, p. 37.
[402] Pour un examen des difficultés de définir la notion d'aidant proche dans des contextes disciplinaires différents, voy. A. TASIAUX et V. FLOHIMONT, « Approche méthodologique de l'analyse juridique au travers d'autres sciences humaines. Application aux aidants proches », in *Vieillissement et entraide: quelles méthodes pour décrire et mesurer les enjeux ?*, Namur, Presses universitaires de Namur, 2017, p. 115-143.
[403] M. LORIOL, *La construction du social. Souffrance, travail et catégorisation des usagers dans l'action publique*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, Le sens social, 2012, p. 40.
[404] M. LORIOL, *La construction du social. Souffrance, travail et catégorisation des usagers dans l'action publique*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, Le sens social, 2012, p. 40. Ainsi, l'implantation d'une école de police donne une image différente de la police selon que cette école est construite derrière de gros murs sécurisés et infranchissables ou est ouverte aux populations environnantes avec par exemple, un accès du public aux infrastructures sportives existant au sein de cette école (idem, p. 36).

public (grâce aux médias et à l'action de sensibilisation de différents acteurs tels que des associations ou des collectifs de victimes…) avant, le cas échéant, d'être institutionnalisé dans une catégorie administrative ou juridique.

LORIOL évoque ainsi le processus d'émergence du *burn-out*. Comme d'autres entités cliniques construites autour de la fatigue, ce concept est apparu dans la psychologie américaine dans le courant des années septante[405]. De manière métaphorique, il évoque le moment où une fusée, après avoir trop rapidement brûlé son carburant, retombe au sol. En l'absence de marqueur physiologique, les spécialistes du *burn-out* ont recours à des échelles de mesures psychologiques, dont des tests de mesure d'épuisement professionnel[406]. Un examen sociologique – qui dépasse le cadre de la présente recherche – devrait permettre de comprendre quand, comment et, éventuellement, pourquoi des groupes profanes se sont appropriés les analyses de ces experts et ont popularisé le concept de *burn-out* dans le cadre de ce que LORIOL appelle « une entreprise de morale ». Même si la description des différentes étapes de cette appropriation mériterait une étude plus approfondie, il est acquis qu'elle a été jusqu'au stade de l'institutionnalisation. En Belgique, en effet, le *burn-out* est devenu une catégorie légale. Depuis 2014, il en est question dans la réglementation du bien-être au travail qui précise que l'employeur doit en faire une analyse de risque[407]. LORIOL évoque, dans un contexte français, d'autres thématiques (le sida, le syndrome de fatigue chronique, la fibromyalgie, le saturnisme infantile lié aux peintures au plomb, l'hyperactivité infantile…)[408] ayant été l'objet d'un « *claim making process* ». Il relève que certaines de ces thématiques ont abouti à l'émergence d'une définition légale ou institutionnelle alors que pour d'autres, le processus de catégorisation n'a pas été jusqu'à son terme.

Pour notre propos, on retiendra que comme d'autres éventualités, les situations de vulnérabilité peuvent être l'objet d'un processus progressif de catégorisation. La catégorisation sociale du handicap est un bon exemple de processus de cet ordre. Il a été signalé qu'elle est le résultat d'une évolution qui a été initiée et promue grâce au travail conjoint des experts, des organisations non gouvernementales et des associations de défense des droits des personnes handicapées et qui a finalement bénéficié d'une reconnaissance institutionnelle de la part de l'OMS et de l'ONU.

b) Appréhender les catégories : l'apport du constructivisme social

[405] M. LORIOL, *La construction du social. Souffrance, travail et catégorisation des usagers dans l'action publique*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, Le sens social, 2012, p. 109.
[406] M. LORIOL, *La construction du social. Souffrance, travail et catégorisation des usagers dans l'action publique*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, Le sens social, 2012, p. 109-112.
[407] Code du bien-être au travail, art. I-3.1. L'attention portée au *burn-out* coïncide avec l'entrée en vigueur de la loi du 28 février 2014 complétant la loi du 4 août 1996 relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail quant à la prévention des risques psychosociaux au travail dont, notamment, la violence et le harcèlement moral ou sexuel au travail.
[408] M. LORIOL, *La construction du social. Souffrance, travail et catégorisation des usagers dans l'action publique*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, Le sens social, 2012, p. 48-51.

L'étude des mécanismes de production des catégories s'inscrit dans les préoccupations du constructivisme social. Le constructivisme social n'est pas une école de pensée ou un courant théorique[409]. Il s'agit plutôt d'une démarche qui traverse toutes les sciences sociales, y compris la théorie du droit[410]. En réalité, seuls certains courants déterministes faisant dépendre le social d'une causalité unique (les gènes, la superstructure économique, l'origine sociale, etc) sont étrangers au raisonnement constructiviste[411]. Ce raisonnement invite à considérer qu'une réalité sociale n'est pas naturelle et n'existe pas par elle-même mais est le produit d'interactions multiples historiquement situées. La démarche constructiviste implique d'identifier les « processus historiques et sociaux de production de sens et leurs effets en retour sur la 'réalité sociale'»[412]. L'apport de cette démarche se situe autant dans le constat qu'un concept, une institution ou une qualification est une construction sociale que dans la mise en valeur des interactions dont il est le résultat.

Le constructivisme est une démarche ouverte. Il donne lieu à des approches, des amplitudes et des engagements différents. Il a pour principale caractéristique de ne pas essentialiser les constructions sociales et d'inviter à ne pas faire « comme si » ce qui est historiquement contingent, et a été construit socialement, avait toujours existé. Selon Ian HACKING, le critère qui nous conduit sur le chemin de l'analyse constructiviste et permet de distinguer une construction sociale d'un phénomène naturel est le critère de « l'inévitabilité ». Un phénomène, un concept, une institution est socialement construit si dans d'autres circonstances, il aurait pu ne pas exister. Ce critère nous indique si ce phénomène, ce concept, cette institution « est venu à l'existence ou a été mis en forme par des événements sociaux, des forces sociales, une histoire sociale, des choses qui auraient pu être bien différentes »[413]. La difficulté résulte toutefois de ce que ce qui est socialement construit, est fréquemment tenu pour naturel, acquis, stable, ou défini une fois pour toutes[414]. Il est dès lors nécessaire d'adopter un positionnement critique pour « déconstruire » ce qui est perçu comme une catégorie naturelle pour en extraire les éléments socialement construits.

---

[409] L'ouvrage fondateur du constructivisme social est celui de Peter L. BERGER et Thomas LUCKMANN, *The Social Construction of Reality. A treatise in the sociology of knowledge*, New York, Penguin, 1966, 240 p. Je me base principalement sur des ouvrages de synthèse plus récents dont l'excellent livre de I. HACKING, *Entre sciences et réalité. La construction sociale de quoi ?*, Paris, La découverte, 2008, 299 p.

[410] G. TEUBNER, N. BOUCQUEY, « Pour une épistémologie constructiviste du droit », *Annales. Économies, Sociétés, Civilisations*, 1992 p. 1149-1169.

[411] M. LORIOL, *La construction du social. Souffrance, travail et catégorisation des usagers dans l'action publique*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, Le sens social, 2012, p. 14.

[412] M. LORIOL, *La construction du social. Souffrance, travail et catégorisation des usagers dans l'action publique* , Rennes, Presses universitaires de Rennes, Le sens social, 2012, p. 13.

[413] I. HACKING, *Entre sciences et réalité. La construction sociale de quoi ?*, Paris, La découverte, 2008, p. 21.

[414] M. LORIOL, *La construction du social. Souffrance, travail et catégorisation des usagers dans l'action publique*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, Le sens social, 2012, p. 8.

Il est intéressant pour la présente recherche d'illustrer l'attitude souvent distante des praticiens du droit à l'égard du constructivisme. Pour illustrer cette attitude, un bref détour par la perception des risques en droit de l'environnement peut être opéré, la pertinence de ce détour pouvant se justifier par la proximité déjà mise en avant entre les vulnérabilités et la notion de risque (*supra*, encadré n° 4 « *la société du risque : de la potentialité à la réflexivité* ? »)[415]. Les études consacrées au risque laissent souvent apparaître des différences d'approche entre une conception réaliste et une approche constructiviste[416]. Dans la conception réaliste, le risque existe en soi. Il est appréhendé « comme un hasard, une menace ou un danger objectif qui *existe* et qui peut être mesuré indépendamment de processus sociaux et culturels »[417]. Dans la démarche constructiviste, le risque est considéré comme n'existant pas comme tel. Il est suggéré que « en soi rien n'est un risque, il n'y a pas de risque dans la réalité. Inversement tout peut être un risque ; tout dépend de la façon dont on analyse le danger, considère l'événement »[418]. Dans la conception constructiviste, un risque « loin d'être une réalité ontologique, est compris comme un construit » qui dépend des conditions sociales et culturelles[419]. Les praticiens du droit sont généralement peu enclins à faire la distinction entre une réalité naturelle et ce qui est socialement construit. Julien PIERET s'est ainsi intéressé à la conception du risque prévalant en droit de l'environnement[420]. Il constate que les juristes utilisent le vocable du risque souvent de façon superficielle en se tenant à distance de toute discussion épistémologique à propos de son caractère socialement construit. Les juristes éprouvent, semble-t-il, des réticences à se départir d'une conception réaliste des risques et préfèrent rester sur le terrain de la régulation. Même s'ils cherchent à orienter cette régulation dans le sens d'une meilleure protection de l'environnement, ils ne remettent pas en cause, par exemple, les connaissances technoscientifiques dont ils ne cherchent pas identifier les accentuations et autres constructions sociales. Ainsi, tenant ces connaissances pour acquises (si nécessaire après en avoir fait faire l'expertise par des spécialistes des « sciences dures »), ils ignorent la dimension socioculturelle des risques auxquels cette régulation se

---

[415] Voy aussi S. BOEHRINGER, E. FERRARESE, « Féminisme et vulnérabilité. Introduction », *Cahiers du Genre*, n° 58/2015 ; ces auteures évoque la fascination des sciences sociales pour la question des risques ; E. FERRARESE, « Les vulnérables et le géomètre. Sur l'usage du concept de vulnérabilité dans les sciences sociales », *Raison publique*, 2013, *www.raison-publique.fr/article655.html*, p. 2. Cette auteure regrette que la vulnérabilité ait été totalement aspirée par la littérature sur le risque.

[416] J. PIERET, « Epistémologie du risque : la troisième voie d'Ulrich Beck et son influence sur la doctrine environnementaliste », *Lex Electronica*, vol. 17, n° 1 (été/summer 2012), p. 4.

[417] G. CHANTRAINE, J.-FR. CAUCHIE, « Entre réalisme et constructivisme. Les états épistémologiques du risque », in *Les ambivalences du risque. Regards croisés en sciences sociales*, Y. CARTUYVELS (dir.), Bruxelles, FUSL, 2008, p. 77 ; J. PIERET, « Epistémologie du risque : la troisième voie d'Ulrich Beck et son influence sur la doctrine environnementaliste », *Lex Electronica*, vol. 17, n° 1 (été/summer 2012), p. 5.

[418] F. EWALD, *L'Etat providence*, Paris, Grasset, 1986, p. 173.

[419] J. PIERET, « De la société du risque à la société réflexive. Beck peut-il sauver la modernité ? », in *Les ambivalences du risque. Regards croisés en sciences sociales*, Y. CARTUYVELS (dir.), Bruxelles, FUSL, 2008, p. 56.

[420] J. PIERET, « Epistémologie du risque : la troisième voie d'Ulrich Beck et son influence sur la doctrine environnementaliste », *Lex Electronica*, vol. 17, n° 1 (été/summer 2012), p. 9.

consacre. PIERET suggère que l'absence de réflexion épistémologique explicite et plus exactement la prédominance, consciente ou non, du paradigme réaliste, n'est pas neutre et constitue en soi un choix épistémologique[421].

Ces observations peuvent être transposées à l'étude des vulnérabilités. Il peut ainsi être suggéré que s'exclure de la discussion épistémologique et ne pas reconnaître la dimension socioculturelle de la perception, à un moment donné, des vulnérabilités revient à prendre la voie d'une réification pouvant conduire à masquer le caractère construit des catégories de vulnérabilité.

B. Qualification et caractère interactif des catégories

Une fois que les contours d'une catégorie ont été élaborés de manière générale et abstraite, cette catégorie a vocation à être appliquée à des individus particuliers au terme d'une opération de qualification ou de classification. La qualification est une opération familière aux juristes qui manient fréquemment les catégories légales. Par le biais de cette opération, les éléments généraux et abstraits qui définissent la catégorie sont mobilisés dans des cas concrets. Il s'agit alors de répondre à la question de savoir qui fait partie, ou est perçu comme faisant partie, de la catégorie et qui en est exclu. L'étiquetage en sciences sociales et le diagnostic en médecine sont aussi des opérations de qualification quoique dans le cas de l'étiquetage, l'éventualité d'une connotation négative découlant d'un décalage entre l'acte réel et sa perception doive être envisagée avec plus d'acuité.

Une catégorie n'est pas une donnée figée. Des interactions se nouent entre la catégorie, les personnes classifiées comme en faisant partie et les tiers. Le fait d'appartenir à une catégorie n'est pas neutre mais oriente le comportement de la personne classifiée (ou catégorisée)[422] et modifie le regard des autres sur cette personne. Dans la pratique, il est courant que l'individu cherche à se conformer à ce qu'il pense être l'attente à l'égard de sa catégorie. Nicolas DUVOUX a ainsi étudié l'intériorisation par certains demandeurs du RMI de l'attente institutionnelle d'autonomie[423]. Il a, de même, été constaté que les récits des demandeurs d'asile sont parfois « produits au regard des attentes supposées des personnes en charge de statuer sur les dossiers »[424] et qu'il peut en résulter un historique moins crédible que celui qui

---

[421] J. PIERET, « Epistémologie du risque : la troisième voie d'Ulrich Beck et son influence sur la doctrine environnementaliste », *Lex Electronica*, vol. 17, n° 1 (été/summer 2012), p. 11. Il suggère que les juristes positivistes sont, en matière d'environnement, les « Monsieur Jourdain de l'épistémologie : ils en font sans le dire et parfois même sans le savoir ».

[422] Les termes « classifié » et « catégorisé » me paraissent ici largement synonymes : ils désignent celui qui au terme d'une opération de qualification est considéré comme appartenant à une catégorie.

[423] Voy. N. DUVOUX, in *La régulation des pauvres*, Paris, PUF, Quadrige, 2013 (2ème éd.), p. 44-45. Voy. aussi N. DUVOUX, « L'injonction biographique dans les politiques sociales. Spécificité et exemplarité de l'insertion », *Informations sociales*, vol. 156, n° 6, 2009, p. 114-122.

[424] E. D'HALLUIN, « Comment produire un discours légitime ? », *Plein droit*, Revue du GISTI, n° 63 2004/4, p. 30-33. Voy. dans le même sens, « À l'étape de l'écriture il n'est pas tant question de rédiger une histoire que de satisfaire aux critères de l'OFPRA et de répondre à une commande » (déclaration

a été réellement vécu. La classification peut aussi orienter « le caractère » des personnes classifiées et la manière dont ce caractère est perçu. Si les individus ont certains traits de caractère particuliers qui paraissent permanents, « ce n'est peut-être pas tant parce qu'ils *sont* intrinsèquement comme ils sont mais parce qu'ils induisent des réactions semblables de la part des personnes avec qui ils interagissent » [425]. Pour décrire l'effet des catégorisations, HACKING utilise le terme de boucle classificatoire ou d'effet de boucle découlant de l'appartenance à une catégorie particulière. Ce phénomène peut avoir une connotation négative : il est alors question de stigmatisation ou d'exclusion (*infra*).

La pauvreté est une thématique dans laquelle les boucles classificatoires opèrent de manière assez évidente. « Pour qu'il y ait des pauvres, ou aujourd'hui des populations vulnérables, la réalité ne suffit pas. Il faut aussi qu'interviennent des processus qui les constituent comme tels »[426]. Qui n'a jamais entendu affirmer que le fait d'être aidé par le CPAS modifie le comportement du bénéficiaire et transforme le regard des autres sur ce bénéficiaire ? En 1907, SIMMEL constatait déjà : « c'est à partir du moment où ils sont *assistés*, peut-être même lorsque leur situation pourrait normalement donner droit à une assistance, qu'ils [les pauvres] deviennent partie d'un groupe caractérisé par la pauvreté. Ce groupe ne reste pas unifié par l'interaction avec ses membres, mais par l'attitude collective que la société adopte à son égard »[427]. Précisant la pensée du sociologue allemand du début du 20ème siècle, Serge PAUGAM ajoute : « ce qu'il y a de plus terrible dans la pauvreté, constatait SIMMEL, c'est d'être pauvre et rien que pauvre, c'est-à-dire de ne pas pouvoir être défini par la collectivité autrement que par le fait d'être pauvre. A partir du moment où le pauvre est pris en charge par la collectivité pour sa subsistance et son entretien quotidien, il ne peut plus prétendre à un autre statut social que celui d'assisté »[428]. Par contre, celui qui n'est pas que pauvre, mais est un commerçant pauvre, un artiste pauvre ou un salarié pauvre n'est pas perçu principalement comme étant un pauvre.

La question de l'interactivité des catégories a été remarquablement synthétisée par HACKING[429]. Cet auteur distingue les objets et éléments de genre interactif et ceux qui sont de genre indifférent. Les éléments de genre interactif « sont influencés par la catégorisation dont

---

d'un bénévole assistant les demandeurs d'asile, *Le Monde*, 28 janvier 2013, « Raconter son histoire pour sauver sa vie, l'épreuve du demandeur d'asile »).

[425] J.-J. WITTEZAELE, *L'homme relationnel*, Paris, Seuil, Couleur Psy, 2003, p. 336. Cet auteur ajoute que « de façon circulaire, ces réactions renforcent les caractéristiques de départ : ce sont les boucles relationnelles qui enkystent les 'caractéristiques personnelles' dans un processus auto-validant ».

[426] O. FAURE, « La 'fabrique' des populations 'vulnérables' » in *Vulnérabilités sanitaires et sociales. De l'histoire à la sociologie*, A. BRODIEZ-DOLINO, I. VON BUELTZINGLOEWEN, B. EYRAUD, C. LAVAL, B. RAVON (dir.), Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2014, p. 169.

[427] G. SIMMEL, *Les pauvres*, (1ère éd. en allemand, 1907), Paris, PUF, Quadrige, 1998, p. 98.

[428] S. PAUGAM, N. DUVOUX, *La régulation des pauvres*, Paris, PUF, Quadrige, 2008, p. 17. G. SIMMEL considérait que celui qui est pauvre et rien que pauvre, se perçoit et est perçu de manière bien différente du commerçant pauvre, de l'artiste pauvre, de l'employé pauvre...

[429] I. HACKING, *Entre sciences et réalité. La construction sociale de quoi ?*, Paris, La découverte, 2008, p. 160-162.

ils font l'objet : ainsi, une femme réfugiée, si elle se pense comme femme réfugiée ou sait être pensée comme telle, peut modifier son comportement ou ses manières de penser en conséquence. A l'inverse, il importe peu à la dolomite d'être pensée comme roche sédimentaire. Les types de roche sont des genres indifférents »[430]. Il y a donc des objets « qui ne peuvent pas, en tant que réalités naturelles, être transformés du fait de la représentation que les hommes en ont ». Ce sont les phénomènes de « type indifférent ». A côté de cela, il y a tous les autres phénomènes « qui, d'une façon ou d'une autre, peuvent être altérés, modifiés, par l'action humaine ». Ce sont les phénomènes de « type interactif »[431]. Le domaine de la santé mentale présente à cet égard un intérêt particulier. Même si certains restent attachés à l'idée que la folie a des causes principalement biologiques, elle ne peut être considérée comme étant de genre totalement indifférent : « depuis deux siècles, la réalité de la maladie mentale a été constamment renégociée, chaque définition classificatoire (folie, retard mental, autisme infantile, schizophrénie, « enfants hyperactifs »…) ayant produit des interactions et des effets de boucle qui ont abouti à de nouvelles catégorisations, tenant compte de la manière dont les individus avaient changé à la lumière de la catégorisation antérieure et en raison des théories, des pratiques, et des institutions associées à cette catégorisation »[432]. Les contours des catégories sont donc mouvants. Elles s'adaptent non seulement en fonction de la réaction des personnes catégorisées mais aussi de la perception qu'en ont les tiers en ce compris les scientifiques et les milieux experts. Comme autre type d'interaction, il est parfois signalé que l'émergence d'une catégorie autorise certaines relectures du passé[433] car elle peut être l'occasion pour certains de parler d'une expérience traumatique qu'ils gardent enfouie en eux, tout comme elle peut conduire certains « à considérer rétrospectivement des événements comme abusifs alors qu'ils n'ont pas été directement et consciemment vécus comme tels à l'époque »[434].

Pour ne pas multiplier les développements théoriques, il peut en résumé être constaté que les interactions jouent en sens divers[435] et que si la classification peut orienter le comportement des personnes classifiées, ces dernières peuvent aussi avec, si nécessaire, le soutien des experts qui les entourent modifier et façonner les catégories dans lesquelles elles sont impliquées. Selon qu'elles s'y reconnaissent ou refusent de s'y inclure, elles contribuent à en

---

[430] S. COAVOUX, « Ian Hacking, *Entre science et réalité. La construction sociale de quoi ?* », *Lectures* [En ligne], Les comptes rendus, 2008, http://lectures.revues.org/689

[431] M. LORIOL, « *La construction du social. Souffrance, travail et catégorisation des usagers dans l'action publique* », Rennes, Presses universitaires de Rennes, Le sens social, 2012, p. 38.

[432] A. DAHAN DAMLMEDICO, « À plusieurs voix sur *Entre science et réalité. La construction sociale de quoi ? », Mouvements,* n° 4, 2001, p. 146. Voy. aussi LAURE MURAT *L'homme qui se prenait pour Napoléon. Pour une histoire politique de la folie,* Paris, Gallimard, Hors-série Connaissance, 2011, 384 p.

[433] I. HACKING, *Entre sciences et réalité. La construction sociale de quoi ?*, Paris, La découverte, 2008, p. 218.

[434] I. HACKING, *Entre sciences et réalité. La construction sociale de quoi ?*, Paris, La découverte, 2008, p. 218.

[435] I. HACKING, *Entre sciences et réalité. La construction sociale de quoi ?*, Paris, La découverte, 2008, p. 160. Pour cet auteur, il est même préférable de parler d'un « labyrinthe d'allées entrelacées ».

donner une image positive ou négative et à les faire évoluer. Il peut à cet égard être fait retour sur l'évolution de la définition légale du handicap dont il a été question au chapitre 1. La conception médicale selon laquelle le handicap est envisagé comme une caractéristique intrinsèque de la personne handicapée a été contestée par les handicapés eux-mêmes qui, grâce notamment à l'action de l'organisation mondiale des handicapés, ont pu faire accepter, avec le soutien des milieux experts, une conception sociale du handicap qui fait de l'accès à la vie sociale, un objectif politique et un principe normatif.

La distinction faite par HACKING entre les phénomènes de type indifférent et de type interactif est d'une grande utilité pour sortir de certaines impasses et, notamment, pour clarifier la distinction, évoquée au chapitre 1, entre une conception intrinsèque et une conception interactive de la vulnérabilité. Pour HACKING, en effet, une catégorie ne cesse pas d'être interactive par le fait qu'elle comporte en son sein, un ou plusieurs éléments indifférents[436]. Il constate qu'une interaction implique souvent trois éléments : d'abord, une idée, une qualification ou une catégorie ; ensuite, les personnes concernées par cette idée, cette qualification ou cette catégorie et qui y réagissent ; enfin, un élément indifférent. Il donne l'exemple de l'autisme et de l'interaction entre l'idée de l'autisme, les enfants autistes dont la manière d'être est en partie construite par l'appartenance au groupe des enfants autistes et la neuropathologie dont dériverait l'autisme[437]. Ce dernier élément est de genre indifférent. En effet, le fait pour les scientifiques de découvrir cette neuropathologie, d'en savoir plus à son sujet, de la caractériser et de la nommer, ne l'influence pas[438]. L'autisme reste toutefois une construction sociale indépendamment de cet élément indifférent et de son inclusion dans l'interaction. En d'autres termes, une catégorie reste interactive même si elle repose sur un élément indifférent.

Les interactions qui comme l'autisme incluent un élément indifférent, c'est-à-dire une donnée qui n'est pas influencée par la représentation que les humains s'en font et qui ne réagit pas à son inclusion dans une catégorie, sont assez courantes. Ainsi, dans le cas d'une maladie orpheline, le fait que la maladie soit considérée comme orpheline ne change rien à la maladie elle-même[439]. La maladie est, en tant que telle, un élément indifférent. Si elle est l'objet d'une classification publique ou d'une catégorisation en tant que maladie orpheline, elle sera

---

[436] I. HACKING, *Entre sciences et réalité. La construction sociale de quoi ?*, Paris, La découverte, 2008, p. 169 ; selon la terminologie qui est la sienne, HACKING exprime cette réalité comme suit : « certains de ces genres interactifs peuvent comprendre d'authentiques propriétés causales, des genres biologiques qui comme tous les genres indifférents, ne sont pas affectés, en tant que genres, par ce que nous en savons ».

[437] Dans son ouvrage, il évoque la question controversée de savoir si l'autisme dérive d'une neuropathologie. Cette question dépasse le cadre de la présente recherche.

[438] I. HACKING, *Entre sciences et réalité. La construction sociale de quoi ?*, Paris, La découverte, 2008, p. 167.

[439] De même, dans l'analyse de la vulnérabilité d'un chômeur, l'évolution de la population active peut être un élément indifférent de l'interaction : l'augmentation du nombre de personnes en âge de travailler n'est pas influencée par le fait que cette augmentation est considérée comme un facteur d'aggravation du chômage.

toutefois impliquée dans des interactions en sens divers. La classification influencera le comportement de la personne malade de différentes manières. Cette personne pourra craindre qu'en tant que maladie rare, sa pathologie n'intéresse pas les services de recherche des laboratoires pharmaceutiques, ce qui peut générer en elle un sentiment de colère ou d'abattement. La classification peut, à l'inverse, être perçue comme une occasion « de rebondir » en constituant un collectif de patients ayant pour objectif d'obtenir un meilleur remboursement des traitements par la sécurité sociale. De même, la classification peut orienter le comportement de l'entourage et des tiers éloignés. Du fait qu'il s'agit d'une maladie orpheline, les proches de la personne malade peuvent peut-être faire preuve d'une plus grande empathie à son égard tandis que les média sont susceptibles de réagir au caractère orphelin de la maladie en organisant une campagne de récolte de fonds pour financer la recherche scientifique.

Le fait qu'une vulnérabilité particulière paraisse liée à une déficience interne du sujet, ne suffit donc pas à faire de cette vulnérabilité une caractéristique intrinsèque. En effet, même en présence d'un élément intrinsèque et indifférent (au sens indiqué par HACKING), la vulnérabilité particulière crée des interactions, notamment avec la catégorisation dont elle est l'objet. La distinction qu'elle opère entre les personnes considérées comme porteuses de cette vulnérabilité et le reste de la population, ne peut être ignorée. Centrer l'analyse sur l'élément indifférent – et donc ramener les vulnérabilités particulières aux fragilités, aux maladies, aux infirmités, bref, aux failles « naturelles » et indifférentes aux qualifications dont elles sont l'objet – revient à ignorer la dynamique interactive des catégories. Ainsi, dans l'approche constructiviste, même si les vulnérabilités composent avec un élément indifférent, les « boucles classificatoires » qui découlent de la catégorisation elle-même restent bien présentes. Les catégories de vulnérabilités sont donc nécessairement des faits interactifs.

Les réflexions de HACKING complètent et clarifient ce qui a été signalé précédemment à propos du caractère interactif des situations de vulnérabilité. Les catégories de personnes vulnérables sont elles aussi construites et interactives. Les personnes catégorisées comme vulnérables réagissent à cette catégorisation indépendamment de leurs qualités intrinsèques. Dans une perspective constructiviste, ce qui caractérise une personne vulnérable est donc son appartenance à une catégorie de personnes vulnérables et la manière dont elle interagit avec cette catégorie.

Constructivisme et catégories de vulnérabilité	
Élément indifférent	Elément interactif
Caractéristique physiologique	Caractère interactif des catégories
Caractère interactif des catégories de vulnérabilité nonobstant la présence d'un élément indifférent	

Fig.5 Définition constructiviste d'une personne vulnérable

* * *

La présente section a été l'occasion d'illustrer l'intérêt que les sciences sociales portent aux processus de catégorisation. L'attention s'est ainsi focalisée sur les interactions qui se nouent entre les catégories et les personnes catégorisées. En définitive, ces analyses confirment que selon le point de vue des sciences sociales, le fait qu'un élément naturel ou physiologique (une « caractéristique intrinsèque ») apparaisse dans une situation de vulnérabilité n'enlève rien au caractère construit et interactif de la catégorie elle-même. Ces enseignements s'appliquent aux catégorisations dont les personnes en situation de vulnérabilité peuvent être l'objet.

SECTION 3. LES PERSPECTIVES CONTRASTEES DE L'ACTION CATEGORIELLE : ENTRE RISQUE DE STIGMATISATION ET AFFINEMENT DE LA SÉLECTIVITÉ DES POLITIQUES SOCIALES

Les deux premières sections du chapitre ont été l'occasion de présenter la réalité contrastée de l'approche catégorielle qui, d'une part, suggère d'envisager les vulnérabilités particulières, non pas dans l'extériorité radicale, mais dans la continuité avec le reste de la population (*supra*, section 1, à propos du *continuum* anthropologique) et qui, d'autre part, grâce aux sciences sociales, s'intéresse aux effets de la catégorisation des personnes en situation de vulnérabilité et aux interactions entre les catégories et les personnes catégorisées. L'approche catégorielle a donc été l'objet d'une « double entrée » qui se poursuit dans la présente section.

Dans le prolongement de l'étude des effets des catégories, est évoqué le risque de stigmatisation qui peut résulter d'une catégorisation. Il s'agit de montrer, grâce notamment aux acquis de la psychologie sociale, que les interactions entre les personnes catégorisées comme vulnérables et les catégories peuvent avoir des effets stigmatisants, pour peu que la catégorisation repose sur un stéréotype négatif. Cette ouverture à la psychologie est nécessaire dans la mesure où les juristes sont généralement peu sensibles au risque de stigmatisation, en particulier, lorsque ce risque résulte des catégories mises en place par le droit et, spécialement, par le droit de la protection sociale. Pour illustrer le caractère contemporain de l'idée de la continuité, il est référé au débat, déjà ancien en politique sociale, qui oppose les tenants d'un octroi des prestations sociales le plus large et le plus indifférencié possible et les tenants d'un octroi ciblé sur les plus pauvres. L'objectif est de montrer que, dans une perspective *continuiste*, le traitement catégoriel d'une situation de vulnérabilité ne s'oppose pas nécessairement à une démarche plus universelle et que les deux peuvent non seulement être compatibles, mais aussi opérer ensemble. Alors que le premier thème comporte une mise en garde vis-à-vis de ce qui apparaît comme un point de faiblesse de l'approche catégorielle, le second thème ambitionne une certaine « réhabilitation » de l'action catégorielle, favorisée par la perspective continuiste.

Dans le but de les illustrer, la présente section donne à voir ces perspectives contrastées de l'action catégorielle. Il est ainsi successivement question du risque de stigmatisation (*infra*, A.) et de la contribution de l'action catégorielle au débat sur l'efficacité du ciblage dans les politiques sociales (*infra*, B.).

A. Le danger de stigmatisation : le point de faiblesse de l'action catégorielle

Dans le cadre des actions catégorielles, les personnes en situation de vulnérabilité, interagissent avec la catégorisation dont elles sont l'objet. Ces interactions peuvent avoir des effets négatifs prenant la forme d'une stigmatisation. L'importance que les sciences sociales accordent à l'étude des effets de stigmatisation n'a d'égale que le peu d'intérêt qu'y prêtent les juristes. Il paraît donc utile d'entamer l'étude de ce phénomène par la présentation de quelques développements théoriques sur la notion même de stigmatisation. Pour ce faire, les travaux de GOFFMAN sont évoqués brièvement (*infra*, a.). Certaines hypothèses de stigmatisation en lien avec les personnes vulnérables sont ensuite envisagées (*infra*, b.).

a) La stigmatisation selon ERVING GOFFMAN

La stigmatisation est une notion de psychologie sociale qui a été particulièrement étudiée par le psychologue américain ERVING GOFFMAN[440]. Pour ce dernier, le stigmate désigne « un attribut qui jette un discrédit profond » même si « en réalité c'est en termes de relations et non d'attributs qu'il convient de parler »[441]. Comme de nombreux exemples cités par GOFFMAN le montrent, le stigmate est interactionnel. Il est le produit d'une interaction entre un attribut et un stéréotype, c'est-à-dire une croyance partagée à propos des caractéristiques d'une catégorie de personnes[442]. Plusieurs études ont montré, par exemple, que « la population des personnes au chômage a bel et bien une mauvaise réputation et qu'elle est la cible de stéréotypes négatifs »[443]. Le stigmate est donc la marque qui relie une personnes à des caractéristiques indésirables, à un stéréotype négatif.

---

[440] E. GOFFMAN, *Stigma :Notes on the Management of Spoiled Identity*, 1963 ; cet ouvrage a été traduit en 1975, E. GOFFMAN, *Stigmate. Les usages sociaux des handicaps*, Paris, Editions de minuit, Le sens commun, 1975, 175 p. Pour comprendre ce qu'est un stigmate, je me réfère également à BRUCE G.LINK et JO C. PHELAN, « Conceptualizing Stigma », *Annual Review of Sociology*, vol. 27, 2001, p. 363-385 (traduction de Pauline JACQUIN, autorisée par l'éditeur, disponible sur le site de l'université Paris VIII).

[441] E. GOFFMAN, *Stigmate. Les usages sociaux des handicaps*, Paris, Editions de minuit, Le sens commun, 1975, p. 13.

[442] Un stéréotype, qui n'est pas nécessairement négatif, est aussi défini comme « un ensemble de croyances partagées à propos des caractéristiques personnelles, généralement des traits de personnalité, mais aussi des comportements propres à un groupe de personnes », J.-P. LEYENS, V. YZERBYT, G. SCHADRON, *Stereotypes and social cognition*, 1994, p. 129, cité par G. CAMUS, S. BERJOT, « Comment sont perçues les personnes au chômage au sein de la société française ? Etude de la composition du stéréotype », in *Cahiers internationaux de psychologie sociale*, 2015, p. 57.

[443] G. CAMUS, S. BERJOT, « Comment sont perçues les personnes au chômage au sein de la société française ? Etude de la composition du stéréotype », in *Cahiers internationaux de psychologie sociale*, 2015, p. 59.

Pour comprendre le processus de stigmatisation, il faut partir du constat que si nous avons la compétence sociale de reconnaître les attributs attachés à diverses catégories de personnes, au quotidien dans ce que GOFFMAN appelle la « routine des rapports sociaux »[444] , nous négligeons généralement ces caractéristiques ou n'y prêtons qu'une faible attention, du moins lorsqu'elles correspondent à nos anticipations. Il arrive toutefois qu'une caractéristique dénote, se démarque et retienne l'attention. Nous avons tendance en effet à ne voir que ce qui est différent[445]. Si cette caractéristique est perçue comme une « différence fâcheuse d'avec ce à quoi nous nous attendions »[446], elle est susceptible de capter notre attention, d'éclipser tout le reste et d'activer un stéréotype amplifiant les caractéristiques négatives. Comme le dit GOFFMAN, « observant une imperfection, nous sommes (alors) enclins à en supposer toute une série » d'autres[447]. Ainsi, pour autant que le contexte s'y prête, celui qui porte la caractéristique fâcheuse est, au-delà de cette caractéristique, considéré comme « déviant, comme allant à l'encontre des attentes et des normes véhiculées par les personnes appartenant à des groupes majoritaires ou de haut statut »[448]. Le contexte peut contribuer à renforcer ou à atténuer le stigmate. Ainsi, dans son quartier, un jeune de banlieue est perçu en fonction des divers éléments qui le caractérisent (sa famille, son aspect physique, son école, son parcours…). Par contre, lorsqu'il est en-dehors, il est perçu en fonction de ce qui le différencie, c'est-à-dire comme un « jeune de quartier difficile ». Cette caractéristique est susceptible de faire la différence et de générer un risque de stigmatisation[449].

Ce n'est pas ici le lieu d'expliquer pourquoi, à un moment donné, une caractéristique « sort du lot » et devient stigmatisante en écho à un stéréotype social, lui-même variable dans le temps et dans l'espace, ou encore par quel mécanisme la stigmatisation se mue en discrimination[450]. Par contre, il est utile de s'attarder quelques instants sur certains effets produits par la stigmatisation au niveau de la relation (souvent de malaise) entre une

---

[444] E. GOFFMAN, *Stigmate. Les usages sociaux des handicaps*, Paris, Editions de minuit, Le sens commun, 1975, p. 12.

[445] G. BATESON parle de « la différence que fait la différence ». Pour qu'il y ait perception, il faut que ce qui est perçu comme différent déclenche nos *stimuli* sensoriels, voy. J.-J. WITTEZAELE, T. GARCIA-RIVERA, *A la recherche de l'Ecole de Palo Alto*, Paris, Seuil, Points-essais, 2006, p. 112-116.

[446] E. GOFFMAN, *Stigmate. Les usages sociaux des handicaps*, Paris, Editions de minuit, Le sens commun, 1975, p. 15.

[447] E. GOFFMAN, *Stigmate. Les usages sociaux des handicaps*, Paris, Editions de minuit, Le sens commun, 1975, p. 15-16. Il semble fréquent de s'adresser aux aveugles en criant parce que le stéréotype les rend « globalement » déficients.

[448] D. BOURGUIGNON, G. HERMAN, « Les individus stigmatisés face aux programmes de lutte contre les discriminations », in *Politiques antidiscriminatoires*, J. RINGELHEIM, G. HERMAN, A. REA (dir.), Louvain-la-Neuve, De Boeck, Ouvertures politiques, 2015, p. 142.

[449] Voy. D. BOURGUIGNON, G. HERMAN, « Les individus stigmatisés face aux programmes de lutte contre les discriminations », in *Politiques antidiscriminatoires*, J. RINGELHEIM, G. HERMAN, A. REA (dir.), Louvain-la-Neuve, De Boeck, Ouvertures politiques, 2015, p. 142.

[450] A propos de ces questions de psychologie sociale que je situe en-dehors du cadre de la présente recherche, voy. D. BOURGUIGNON, G. HERMAN, « Les individus stigmatisés face aux programmes de lutte contre les discriminations », in *Politiques antidiscriminatoires*, J. RINGELHEIM, G. HERMAN, A. REA (dir.), Louvain-la-Neuve, De Boeck, Ouvertures politiques, 2015, p. 143.

personne stigmatisée et les personnes qui lui font face[451]. Généralement, le stigmate est conscientisé et intériorisé par les personnes concernées. Ces personnes interagissent avec lui comme avec tout autre élément de leur environnement[452]. La perception que les personnes stigmatisées ont de leur environnement et de leur propre personne est modifiée[453]. Elles se conforment à ce qui est attendu d'elles[454], soit, fréquemment, le retrait social et l'isolement volontaire qui peuvent leur apparaître comme une solution pour éviter les contacts avec ceux que GOFFMAN appelle les « normaux »[455]. Ainsi, les jeunes issus d'un quartier sensible auront conscience de l'image négative de leur quartier [456], tout en ayant tendance à ne pas en sortir, ce qui peut correspondre à ce qu'on attend d'eux. Il a de même été démontré que l'intériorisation de l'image négative du chômage rend le retour à l'emploi plus complexe car « l'image associée aux chômeurs est connue des membres de ce groupe et impacte à la fois leur performance et leur motivation à retrouver un emploi »[457].

Pour la personne stigmatisée, l'incertitude ressentie à propos de la manière dont les autres la perçoivent peut persister. En effet, même si ses interlocuteurs sont bienveillants, elle n'est jamais certaine que dans le fond d'eux-mêmes, ce n'est pas la caractéristique négative qui prédomine[458]. En d'autres termes, « même si le stigmate n'est pas à l'origine des réactions de leurs interlocuteurs, [les personnes stigmatisées] persistent à penser que c'est peut-être le cas »[459]. Des effets autohandicapants, sous forme d'interactions « flottantes et

---

[451] On signalera la distinction proposée par GOFFMAN, selon que le stigmate est apparent et connu des autres ou qu'il n'est connu que de celui qui en est porteur ; dans le premier cas, la personne est discréditée, dans le second, elle est « discréditable » et peut alors être tentée d'essayer de maîtriser l'information pour que la caractéristique fâcheuse reste dans l'ombre.

[452] Le stigmate est en effet, un élément parmi d'autres à propos duquel l'intéressé reçoit un feed-back.

[453] D. BOURGUIGNON, G. HERMAN, « Les individus stigmatisés face aux programmes de lutte contre les discriminations », in *Politiques antidiscriminatoires*, J. RINGELHEIM, G. HERMAN, A. REA (dir.), Louvain-la-Neuve, De Boeck, Ouvertures politiques, 2015, p. 143-144.

[454] Voy. P. WATZLAWICK, « Les prédictions qui se réalisent d'elles-mêmes », in *L'invention de la réalité. Contributions au constructivisme*, Paris, Seuil, Points-essais, 1988, p. 109-130.

[455] E. GOFFMAN, *Stigmate. Les usages sociaux des handicaps*, Paris, Editions de minuit, Le sens commun, 1975, p. 23-24.

[456] M. BAILLEUL, « Les jeunes des quartiers, entre vulnérabilité au stigmate et attachement au territoire », in *La vulnérabilité : questions de recherche en sciences sociales*, M. BRESSON, V. GERONIMI, N. POTTIER, Fribourg, Academic Press Fribourg, Res Socialis, 2013, p. 57-58 : cet auteur relève que les jeunes d'un quartier sensible ont conscience de l'image négative de leur quartier et considèrent que la presse locale, la police du quartier et les travailleurs sociaux contribuent à ce stigmate.

[457] G. CAMUS et S. BERJOT, « Comment sont perçues les personnes au chômage au sein de la société française ? Etude de la composition du stéréotype », in *Cahiers internationaux de psychologie sociale*, 2015, p. 59 ; voy. aussi *Travail, chômage et stigmatisation. Une analyse psychosociale*, G. HERMAN (dir.), Louvain-la-Neuve, De Boeck, Economie, société, région, 2007, 414 p. ainsi que *Le chômeur suspect. Histoire d'une stigmatisation*, F. LORIAUX (dir.), Bruxelles, Crisp, Carhop, 2015, 280 p. ; G. HERMAN, G. LIENARD, Travail, chômage, stigmatisation, *La revue nouvelle*, n°1, 2009, p. 42-49.

[458] E. GOFFMAN, *Stigmate. Les usages sociaux des handicaps*, Paris, Editions de minuit, Le sens commun, 1975, p. 25-26.

[459] D. BOURGUIGNON, G. HERMAN, « Les individus stigmatisés face aux programmes de lutte contre les discriminations », in *Politiques antidiscriminatoires*, J. RINGELHEIM, G. HERMAN, A. REA (dir.),

angoissées »[460], sont alors susceptibles d'apparaître dans le chef de la personne stigmatisée dont la réaction de défense par rapport à sa propre situation pourra, en retour, être perçue par ses interlocuteurs comme les autorisant à « réduire efficacement, même si c'est souvent inconsciemment, les chances de cette personne »[461].

b) La stigmatisation des personnes vulnérables : l'impact négatif des catégories

Le stigmate étant le produit de l'interaction entre l'appartenance à une catégorie, et un stéréotype, l'appartenance à une catégorie de personnes considérées comme vulnérables peut être à l'origine d'une stigmatisation pour peu que ce qui caractérise la vulnérabilité, et fonde la catégorisation, fasse l'objet d'un stéréotype négatif. Il serait excessif de considérer qu'une situation de vulnérabilité repose toujours sur un stéréotype négatif. Certaines catégories de vulnérabilité font d'ailleurs l'objet de perceptions qui varient en fonction des lieux et des époques. Ainsi en est-il des réfugiés et des apatrides[462]. L'ambivalence caractérise aussi la perception du handicap. Son dépassement au prix d'efforts reconnus peut contribuer à lui donner une image positive[463]. Une étude a ainsi montré que « les personnes handicapées sont jugées moins compétentes, mais plus agréables et plus courageuses que les personnes sans handicap » ou encore que les personnes présentant un handicap physique sont perçues comme plus compétentes et plus courageuses que celles qui présentent un handicap mental[464]. Les chômeurs, par contre, font depuis fort longtemps l'objet d'une perception négative. L'étiquette de demandeur ou de chercheur d'emploi est d'ailleurs parfois préférée à celle de chômeur car elle suscite une perception moins négative[465]. En ce qui concerne la pauvreté, l'explication par la paresse a, au cours de ces dernières décennies, re-gagné du terrain sur l'explication par l'injustice sociale[466]. Les stéréotypes liés à la pauvreté paraissent ainsi

---

Louvain-la-Neuve, De Boeck, Ouvertures politiques, De Boeck, 2015, p. 144 citant R.E. KLECK ET A. STRENTA, « Perception of The Impact of Negatively Valued Physical Characteristics on Social Interaction », *Journal of Personality and Social Psychology*, vol. 39, n° 5, 1980, p. 861-873.

[460] E. GOFFMAN, *Stigmate. Les usages sociaux des handicaps*, Paris, Editions de minuit, Le sens commun, 1975, p. 30.

[461] E. GOFFMAN, *Stigmate. Les usages sociaux des handicaps* , Paris, Editions de minuit, Le sens commun, 1975, p. 15-16.

[462] Lors de l'afflux de réfugiés à l'été 2015, les gestes de sympathie se sont multipliés à leur égard, ce qui n'a pas empêché que quelques mois plus tard, la tendance s'inverse.

[463] On retient de F. Roosevelt qu'il fut le 32ème président des Etats-Unis et pas nécessairement qu'il était atteint de poliomyélite et lorsqu'on évoque son handicap, c'est évidemment pour glorifier le courage qui lui a permis de le dépasser, voy. E. GOFFMAN, *Stigmate. Les usages sociaux des handicaps*, Paris, Les éditions de minuit, Le sens commun, 1975, p. 34.

[464] O. ROHMER, E. LOUVET, « Le stéréotype des personnes handicapées en fonction de la nature de la déficience. Une application des modèles de la bi-dimensionnalité du jugement social », *L'année psychologique*, 2011, 111, p. 69-85.

[465] G. CAMUS et S. BERJOT, « Comment sont perçues les personnes au chômage au sein de la société française ? Etude de la composition du stéréotype », in *Cahiers internationaux de psychologie sociale*, 2015, p. 59

[466] S. PAUGAM, Vers un nouveau contrat social, in *Repenser la solidarité. L'apport des sciences sociales*, S. PAUGAM (dir.), Paris, PUF, 2007 (1ère éd.), Quadrige, 2011, p. 953 ; N. DUVOUX, *Le nouvel*

connaître une certaine recrudescence. De même, la perception des bénéficiaires de prestations sociales comme facteurs de risques pour la survie financière du système de sécurité sociale est apparemment plus marquée que par le passé[467]. A ce stade, je retiens que les sciences sociales nous sensibilisent au risque qu'en attribuant une étiquette de vulnérabilité à certaines catégories de personnes, nous ouvrons la porte au risque d'une stigmatisation si un stéréotype négatif est associé à cette vulnérabilité.

Mais qu'en est-il plus précisément de l'éventualité d'une stigmatisation attachée à la désignation comme personne vulnérable, lorsque cette désignation s'accompagne d'une action spécifique, sous la forme d'avantages correcteurs ou compensatoires (tels qu'une priorité dans un processus de sélection) ou sous la forme de dérogations aux processus ordinaires de responsabilisation individuelle (tels qu'on les rencontre dans le cadre de l'Etat social actif) ou encore sous la forme d'une protection spécialement accordée sur la base d'un statut de victime ? Sur le plan juridique, qui n'est pas le point de vue que je privilégie ici, les actions positives sont souvent problématiques. Lorsqu'elles portent sur un critère protégé par les législations antidiscrimination, elles ne sont validées par la loi et la jurisprudence que de manière restrictive[468]. La question qui mérite d'être posée ici est de savoir si lorsqu'elles sont acceptables juridiquement, les actions positives (en ce compris les atténuations de responsabilités, les protections spécialement accordées, …) peuvent contribuer à la stigmatisation de ceux qui en bénéficient. En psychologie sociale, il est parfois question du « stigmate d'incompétence » qui frappe ceux qui ont bénéficié d'un traitement préférentiel du fait de leur appartenance à un groupe défavorisé. Il a, en effet, pu être constaté que du seul fait d'endosser l'étiquette de « bénéficiaires d'un traitement préférentiel », les membres de ce groupe sont perçus comme moins compétents[469]. Ce stigmate d'incompétence impacte tout autant ceux qui sont exclus du traitement préférentiel et qui peuvent en ressentir un sentiment d'injustice que ceux qui en ont bénéficié et qui peuvent avoir le sentiment de ne pas le mériter au point de douter de leurs compétences ou de les remettre en cause[470].

Sur le terrain du droit, VALÉRIE FLOHIMONT constate une tendance à recourir à de nouvelles catégorisations de personnes vulnérables dans le but principalement de leur accorder une protection spécifique. Cette auteure nous rend attentifs à la stigmatisation qui peut, en retour,

---

âge de la solidarité, Pauvreté, précarité et politiques publiques, Paris, Seuil, La République des Idées, 2012.

[467] C. FERREIRA, *Invalides psychiques, experts et litiges,* Lausanne, Antipodes, Existence et société, 2015, p. 55.

[468] M. MINE, *Droit des discriminations dans l'emploi et le travail,* Bruxelles, Larcier, Paradigme, 2016, p. 118-128. Les conditions sont particulièrement strictes en droit de l'UE (voy. art. 157, § 4, du TFUE).

[469] D. BOURGUIGNON, G. HERMAN, « Les individus stigmatisés face aux programmes de lutte contre les discriminations », in *Politiques antidiscriminatoires*, J. RINGELHEIM, G. HERMAN, A. REA (dir.), Louvain-la-Neuve, De Boeck, Ouvertures politiques, De Boeck, 2015, p. 152.

[470] D. BOURGUIGNON, G. HERMAN, « Les individus stigmatisés face aux programmes de lutte contre les discriminations », in *Politiques antidiscriminatoires*, J. RINGELHEIM, G. HERMAN, A. REA (dir.), Louvain-la-Neuve, De Boeck, Ouvertures politiques, De Boeck, 2015, p. 152.

en résulter pour les personnes qui sont ainsi protégées pour des motifs qui manquent de consistance[471]. En final, elle évoque le risque d'un excès de droit catégoriel, dans les termes suivants : « on peut dès lors se demander si le trop n'est pas l'ennemi du bien. Qui trop embrasse mal étreint ! Le droit, dans ses aspects normatifs, ne tente-t-il pas d'embrasser trop de réalités de telle sorte que finalement, il rend plus vulnérables ceux-là mêmes qu'il entend protéger ou aider. Plutôt que de viser une prise en charge des personnes vulnérables au travers de la multiplication des textes et des catégories, ne serait-il pas souhaitable de revenir à des normes plus larges, plus englobantes, laissant ainsi au juge la responsabilité d'appliquer les normes générales et abstraites à des situations individuelles et concrètes ?[472]». La nécessité d'une réduction quantitative du droit catégoriel se ferait donc jour.

Il me semble que si une plus grande attention doit être portée au caractère potentiellement stigmatisant des catégories développées par le droit, la perspective d'un affinement du droit catégoriel, *via* son articulation avec l'idée de continuité précédemment évoquée (*supra*, section 1, B.), mérite toutefois d'être également envisagée. Le point suivant est consacré à cette question.

B. La sélectivité plus affinée des politiques sociales : inscrire l'action catégorielle dans une perspective de continuité

Il a été suggéré que dans le contexte anthropologique actuel, les vulnérabilités particulières ont moins vocation à être traitées dans l'extériorité radicale que dans la continuité entre les personnes considérées comme vulnérables et celles qui le sont pas. Cette perspective *continuiste* est, à mon sens, susceptible de justifier une actualisation du débat sur l'universalisme des politiques sociales.

En politique sociale, on oppose schématiquement les politiques universalistes dans lesquelles tout un chacun est, dans une perspective horizontale, censé contribuer au bien-être de tous et les politique ciblées, de type « robin des bois », qui se focalisent sur une redistribution verticale des plus riches vers les plus pauvres[473]. En pratique, les prestations universelles sont généralement accordées à chacun, indépendamment du revenu, de la catégorie sociale ou de l'état de nécessité, alors que les prestations sélectives visent des ayants droit qui remplissent

---

[471] V. FLOHIMONT, « Le droit ne stigmatise-t-il pas les individus en voulant accueillir la vulnérabilité à tout prix ? » in *Accueillir la vulnérabilité aujourd'hui. Approches pratiques et questions philosophiques*, Namur, Belgique, 20 et 21 novembre 2013, 2018, p. 14-15. L'auteure évoque la loi imposant un quota de femmes dans certains conseils d'administration. Se référant implicitement au stigmate d'incompétence, elle suggère : « les personnes bénéficiant des quotas vont dès lors porter leur inégalité comme un étendard ou comme un fardeau leur permettant paradoxalement d'accéder à plus d'égalité. Si juridiquement ou politiquement le procédé est efficace, ne revient-il pas à placer *de facto* les intéressés dans une situation de vulnérabilité encore plus grande ? »

[472] V. FLOHIMONT, « Le droit ne stigmatise-t-il pas les individus en voulant accueillir la vulnérabilité à tout prix ? » in *Accueillir la vulnérabilité aujourd'hui. Approches pratiques et questions philosophiques*, Namur, Belgique, 20 et 21 novembre 2013, 2018, p. 16 .

[473] O. JACQUES, A. NOEL, « The case for welfare state universalism, or the lasting relevance of the paradox of redistribution , *Journal of European Social Policy*, vol. 28, 2018, p. 71.

une ou plusieurs conditions[474]. Les prestations assurantielles sont généralement plus universalistes que les prestations d'assitance[475]. Il a été soutenu qu'en ce qui concerne notamment la lutte contre la pauvreté, les politiques sociales de type universaliste sont plus efficaces que les actions ciblées. L'action catégorielle serait, dans ce contexte, moins efficace et moins légitime que les politiques qui ne sont pas ciblées sur les besoins de certaines catégories de personnes vulnérables. Ce point de vue est actuellement remis en cause. Même si le débat reste ouvert, la sélectivité et, partant, l'action catégorielle retrouveraient une certaine légitimité en particulier lorsqu'elles se combinent avec un certain universalisme. On parle alors de « sélectivité dans l'universalisme ».

Les paragraphes qui suivent sont consacrés, d'une part, à une présentation du débat sur l'universalisme dans les politiques sociales (*infra*, a.) et, d'autre part, à l'illustration du potentiel de l'action catégorielle dans le cadre d'un universalisme intégrant un certain niveau de sélectivité et de redistribution verticale ou catégorielle (*infra*, b.).

a) Les politiques sociales de type universaliste en débat

La célèbre étude comparatiste de KORPI et PALM de 1998, est considérée comme le plaidoyer le plus abouti en faveur des politiques universalistes[476]. Selon cette étude, il y a un paradoxe dans la redistribution car « plus on cible les prestations pour les pauvres […] moins il y a de chances de réduire la pauvreté et les inégalités »[477]. Même si une étude de 2018 réaffirme la pertinence de ce paradoxe[478], il semble que le relatif consensus apparu à la suite de l'étude de KORPI et PALM s'est progressivement effrité. L'échange d'arguments est résumé brièvement[479].

---

[474] W. VAN LANCKER, J. GHYSELS, B. CANTILLON, « L'impact des allocations familiales sur le risque de pauvreté des mères célibataire : la Belgique dans une perspective comparative », *RBSS*, 2012, p. 337-364.

[475] Il ne serait pas justifié de considerer que la sécurité sociale est, par definition, universaliste et l'assistance sociale, selective. Différents exemples de sélectivité peuvent être relevés parmi les prestations de sécurité sociale belges (supppléments sociaux en allocations familiales, interventions majorées dans les soins de santé,…).

[476] Voy. les études citées par I. MARX, L. SALANAUSKAITE, G. VERBIST, « The Paradox of Redistribution Revisited: And That It May Rest in Peace? », *IZA*, Discussion Paper Series, Mai 2013, p. 5.

[477] W. KORPI, J. PALM, « The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality: Welfare State Institutions, Inequality, and Poverty in the Western Countries », *American Sociological Review*, vol. 63, n° 5, 1998, p. 661-687.

[478] O. JACQUES, A. NOEL, « The case for welfare state universalism, or the lasting relevance of the paradox of redistribution », *Journal of European Social Policy*, vol. 28, 2018, p. 70-85. Cette étude vise à confirmer le paradoxe de la redistribution de Korpi et Palm en utilisant une autre manière de mesurer l'universalisme. Elle se base sur deux indices OCDE, à savoir le pourcentage des prestations sociales qui sont soumises à une enquête sur les ressources et la part des dépenses privées dans le total des dépenses sociales. Pour les besoins de cette étude, un système est donc considéré comme universel lorsque les transferts ne sont pas soumis à une condition de revenus et que les citoyens n'ont pas à chercher des alternatives aux interventions publiques.

[479] I. MARX, L. SALANAUSKAITE, G. VERBIST, « The Paradox of Redistribution Revisited: And That It May Rest in Peace? », *IZA*, Discussion Paper Series, Mai 2013, p. 4.

La sélectivité est généralement considérée comme ayant un coût administratif important. La décision de réserver certaines prestations à une catégorie de personnes déterminées impose de définir des conditions d'éligibilité ainsi qu'un dispositif permettant de les mettre en œuvre. En pratique, il faut organiser l'information des bénéficiaires potentiels, mettre au point les procédures d'accès aux prestations et disposer d'un système de contrôle et de sanctions. Le coût de ces dispositifs peut être significatif. On considère ensuite que dans le cas des politiques ciblées, le non-exercice des droits est plus fréquent car les dispositifs sont généralement plus complexes et moins connus. De même, les bénéficiaires potentiels sont susceptibles de s'en détourner, notamment, s'ils se sentent exposés au risque de stigmatisation. Les politiques sélectives peuvent également poser des problèmes de pièges à l'emploi lorsqu'il apparaît que le fait de reprendre une activité professionnelle fait perdre le bénéfice de toute une série d'aides ciblées que la différence de revenus découlant du travail ne compense pas. Certains auteurs préfèrent d'ailleurs utiliser l'expression de « trappe à la pauvreté » ou de « trappe à l'inactivité » pour mettre l'accent sur le fait que « lorsque l'incitation monétaire au travail déclaré est faiblement positive, voire négative, en dépit du fait qu'il existe d'autres incitations (volonté de n'être plus assisté, désir d'être mieux intégré socialement, etc), beaucoup de personnes laissent passer des occasions, du temps, et leur 'employabilité' décline : la trappe se referme sur elles et, le cas échéant, sur leur famille »[480]. Un argument de type politique est aussi développé à l'encontre de la sélectivité. Il est suggéré qu'en cas de forte sélectivité des prestations, les moyens qui y sont consacrés sont généralement faibles car le groupe des bénéficiaires potentiels est trop restreint et ne dispose pas d'un soutien dans la population et des relais politiques suffisants pour imposer la mise en place de moyens supplémentaires. Un programme centré sur les plus pauvres est considéré comme *« a poor program »*[481]. A l'inverse, une politique plus universaliste serait le gage d'une plus large coalition d'intérêts prêts à la défendre et offrirait la garantie d'une allocation de moyens budgétaires beaucoup plus significatifs. CANTILLON résume l'ensemble des arguments généralement retenus en faveur de l'universalisme comme suit : *« universal benefits are less stigmatising, do not lead to poverty traps, require less administration costs, do not suffer from the problem of non-take-up and yield more political support »*[482].

Actuellement, l'universalisme semble toutefois pâtir du sentiment général de perte d'efficacité des systèmes de protection sociale. L'étude de KORPI et PALM est l'objet de différentes critiques. Il est tout d'abord question de critiques méthodologiques qui dépassent le cadre de la présente recherche[483]. Certains économistes doutent, par ailleurs, de la

[480] J. BICHOT, « L'effet Matthieu revisité », *Droit social*, 2002, p. 577.
[481] L'expression « *a program for the poor is a poor program* » est attribuée aux fondateurs du *New deal* sous Roosevelt. Je n'ai pas pu en déterminer l'auteur avec exactitude.
[482] W. VAN LANCKER, J. GHYSELS, B. CANTILLON, « The impact of child benefits on single mother poverty : Exploring the role of targeting in 15 European countries », *International Journal of Social Welfare*, 2015, p. 211.
[483] W. VAN LANCKER, J. GHYSELS, B. CANTILLON, « The impact of child benefits on single mother poverty : Exploring the role of targeting in 15 European countries », *International Journal of Social Welfare*, 2015, p. 212.

possibilité de mener une étude d'efficacité à l'échelle d'un système complet de protection sociale. Les données agrégées à ce niveau ne seraient pas suffisantes[484]. Plus empiriquement, le fait que des pays comme le Danemark et la Finlande aient accru la sélectivité de leurs politiques sociales, alors qu'ils étaient traditionnellement considérés comme menant des politiques universalistes performantes, semble renforcer le scepticisme à l'égard de l'universalisme[485]. Les critiques à l'endroit de l'universalisme sont aussi très largement alimentées par une certaine réactualisation de ce qu'en 1978, HERMAN DELEECK avait appelé l'effet Matthieu[486]. Il visait par cette expression le fait que certains programmes sociaux, malgré leur volonté redistributrice affirmée, profitent moins aux plus pauvres qu'aux classes moyennes et privilégiées. L'argument a été repris en France par JEAN-JACQUES DUPEYROUX avec ce constat que dans certains cas, « la sécurité sociale organise bien une redistribution du revenu, mais à contre-sens »[487]. La présence d'un effet Matthieu auquel on ne prête pas nécessairement attention peut être identifié dans de nombreux dispositifs. Classiquement, on évoque le fait que les subventions allouées à l'enseignement supérieur bénéficient majoritairement aux classes privilégiées qui étudient plus longtemps. Mais cet exemple est loin d'être le seul. Il n'est pas contestable que le maintien des allocations familiales jusqu'à 25 ans en cas de poursuite d'études ne profite guère aux classes les plus pauvres. La différence d'espérance de vie selon le niveau de formation et le type d'emploi occupé génère aussi un important effet Matthieu dans les régimes de pensions et les programmes d'aides aux personnes âgées en général[488]. De même, les statistiques européennes confirment que la répartition des budgets prévus pour soutenir la garde d'enfants se fait au bénéfice des ménages qualifiés à deux revenus et qui disposent des revenus les plus élevés. Un constat identique est fait à propos des indemnités d'interruption de carrière[489]. Dans le cadre de sa réactualisation, l'effet Matthieu n'est plus envisagé sur un plan strictement monétaire. La manière dont l'accès aux prestations est organisé, la dimension qualitative des dispositifs,

---

[484] M. LEFEBVRE, P. PESTIEAU, *L'Etat-Providence. Défense et Illustration*, Paris, PUF, 2017, p. 86.

[485] En ce qui concerne l'introduction de politiques ciblées en Finlande à partir de la fin des années 1990, voy. S. KUIVALAINEN, M. NIEMELÄ, « De l'universalisme à la sélectivité ? L'émergence des politiques contre la pauvreté en Finlande », *http://www.espaces-marx.net/IMG/pdf/T_3KUIVALAINEN_pdf.pdf* , p. 77-84. Sur l'évolution des politiques sociales au Danemark, voy. H. JORGENSEN, « From a Beautiful Swan to an Ugly Duckling: The Renewal of Danish Activation Policy since 2003 », *European Journal of Social Security*, vol. 11, n° 4, 2009, p. 337-367.

[486] H. DELEECK, « L'effet Matthieu », *Recherches sociologiques*, 1978, p. 315-319. L'expression fait référence à l'extrait de l'Evangile selon Saint Matthieu dans lequel il est écrit : « *à celui qui a, l'on donnera, et il aura du surplus; mais à celui qui n'a pas, on enlèvera même ce qu'il a* ». Elle a été utilisée pour la première fois en 1968, dans le contexte de l'attribution des crédits à la recherche aux Etats-Unis, par le sociologue américain, R. MERTON, « The Matthew Effect », *Science* 159, 1968, p. 56-63.

[487] J.-J. DUPEYROUX, *Droit de la sécurité sociale*, Dalloz, 1984, p. 205 ; J.-J. DUPEYROUX, « 1945-1995 : quelle solidarité ? », *Droit social*, 1995, p. 713 ; D. ROMAN, *Le droit public face à la pauvreté*, Paris, L.G.D.S., Coll. Bibliothèque de droit public, 2002, p. 123-124.

[488] M. LEFEBVRE, P. PESTIEAU, *L'Etat-Providence, Défense et Illustration*, Paris, PUF, 2017, p. 136.

[489] B. CANTILLON, W. VAN LANCKER, « Le paradoxe de l'État d'investissement social : pourquoi la pauvreté n'a-t-elle pas baissé ? », *Reflets et perspectives de la vie économique*, n° 4, 2011, p. 67.

sont également interrogées. Certains suggèrent que « l'inadéquation qualitative de nos systèmes sociaux au sens le plus large (…) a en effet pour conséquence que l'on donne souvent mal à ceux qui ont peu, ce qui est une manière de ne pas leur donner ce à quoi notre langue de bois prétend qu'ils ont droit. La 'mal donne' devrait nous préoccuper davantage »[490]. Enfin, il a été suggéré que lorsqu'on examine la gamme des besoins couverts par les politiques universalistes, l'apparence qu'elles contribuent à une meilleure égalité entre les sexes est parfois démentie. Lorsque les politiques universalistes se focalisent, dans le cadre de prestations assurantielles, sur la couverture des besoins liés au travail rémunéré et qu'elles délaissent le financement des services publics, comme les gardes d'enfants, auxquels les femmes sont susceptibles de faire plus fréquemment appel, elles ne sont pas exemptes de biais de genre[491].

L'argumentation en faveur d'un meilleure ciblage ne repose pas uniquement sur les critiques dirigées contre l'universalisme. MARX et consorts relèvent ainsi que les programmes ciblés ont évolué depuis la fin du 20ème siècle, lorsque KORPI et PALM ont publié leur article. Ils ne s'adressent plus principalement aux personnes exclues de l'emploi mais concernent aussi, comme c'est le cas en France avec le revenu de solidarité active (RSA), les bénéficiaires de faibles revenus du travail. Ils suggèrent que cette évolution peut contribuer à ce que la sélectivité bénéficie d'un meilleur soutien dans la population[492].

b) Contribution de l'action catégorielle à un affinement de la sélectivité dans les politiques sociales

Le débat entre les tenants de l'universalisme et du ciblage peut sembler clivé. En réalité, l'opposition entre ces deux types de politiques sociales est moins absolue qu'il n'y paraît. Une prestation est rarement totalement universelle. Ainsi, pour prendre un exemple simple, puisque certains familles n'ont pas d'enfants, l'universalité des allocations familiales n'est jamais complète mais doit s'apprécier par rapport au groupe de référence que forment les familles avec enfants. Par ailleurs, il est possible qu'une prestation sociale ciblée soit combinée avec un avantage fiscal qui opère en sens inverse[493]. Si on envisage les choses globalement, le tableau est souvent contrasté.

Pour combiner certains avantages de l'universalisme, dont la possibilité d'un large support de la population, tout en évitant les risques de stigmatisation, la sélectivité dans l'universalisme (« *targeting within universalism* ») est présentée comme une solution financièrement viable et

---

[490] J. BICHOT, « L'effet Matthieu revisité », *Droit social*, 2002, p. 581.

[491] A. ORLOFF, « Gender and the social rights of citizenship : The comparative analysis of gender relations and welfare states », *American Sociological Review*, 1993, p. 316.

[492] I. MARX, L. SALANAUSKAITE, G. VERBIST, « The Paradox of Redistribution Revisited : And That It May Rest in Peace? », *IZA*, Discussion Paper Series, Mai 2013, p. 32.

[493] Ainsi, les supplements sociaux d'allocations familiales sont redistributifs alors que la majoration de la quotité exonérée d'impôts pour enfants à charge profite plus aux hauts revenus.

politiquement acceptable[494]. Il s'agit, pour l'essentiel, de prévoir à l'intérieur de programmes largement inconditionnels, des suppléments pour certaines catégories plus vulnérables. Cette forme de sélectivité peut rencontrer la volonté de corriger certains effets Matthieu par un « re-ciblage » sur les catégories les plus vulnérables. PIERRE PESTIEAU et MATHIEU LEFEBVRE, en particulier, estiment en ce sens qu'il est possible de limiter les effets négatifs du ciblage[495]. Ils proposent d'améliorer l'information pour lutter contre le non-exercice des droits et de procéder à de meilleurs tests de ressources afin de lutter contre le sentiment de stigmatisation que peuvent éprouver certains allocataires sociaux. Ils suggèrent toutefois le maintien de prestations largement universelles car ils estiment que « dans son rôle assurantiel, l'Etat-providence est amené à couvrir tous les individus qui ont été frappés par la malchance, que ce soit la maladie ou le chômage (et que) pour des raisons de support politique, il est important que la classe moyenne puisse aussi bénéficier de la générosité de l'Etat-providence »[496]. Il s'agit donc de combiner des actions catégorielles et des prestations universalistes. Sur le plan de l'efficacité de la lutte contre la pauvreté, plusieurs analyses comparatives réalisées par les chercheurs du Centre H. Deleeck de l'Université d'Anvers montrent, par exemple, que « les systèmes d'allocations familiales les plus efficaces intègrent dans une logique universelle un fort taux de sélectivité pour les mères célibataires, un tel système ne devant pas, par définition, entraîner un coût important pour les pouvoirs publics »[497].

Dans le domaine des soins de santé, plusieurs réformes introduites en Belgique depuis le milieu des années 2000 adoptent le point de vue de la sélectivité dans l'universalisme. La plus significative de ces réformes concerne « l'intervention majorée » (BIM) dont il est question dans l'encadré n°6. Grâce aux évolutions technologiques, l'intervention majorée est actuellement appliquée de manière partiellement automatique, ce qui atténue le risque de stigmatisation et le risque de non-exercice des droits, traditionnellement associés aux mesures sélectives. L'octroi des suppléments d'allocations familiales de manière automatique sur la base des données fiscales est un autre exemple de sélectivité dont la mise en œuvre paraît avoir gagné en efficacité[498].

---

[494] T. SKOCPOL, « Targeting within universalism: Politically viable policies to combat poverty in the United States », in *The Urban underclass*, C. JENCKS, P.E. PETERSON (eds.), Washington, The Brookings Institution, 1991, p. 411-436.

[495] M. LEFEBVRE, P. PESTIEAU, *L'Etat-Providence, Défense et Illustration*, Paris, PUF, 2017, p. 85.

[496] M. LEFEBVRE, P. PESTIEAU, *L'Etat-Providence, Défense et Illustration*, Paris, PUF, 2017, p. 85.

[497] W. VAN LANCKER, J. GHYSELS , B. CANTILLON, « L'impact des allocations familiales sur le risque de pauvreté des mères célibataire : la Belgique dans une perspective comparative », *RBSS*, 2012, p. 359 ; W. VAN LANCKER, N. VAN MECHELEN, « Universalism under siege? Exploring the association between targeting, child benefits and child poverty across 26 countries », Antwerp, CSB Herman Deleeck Centre for Social Policy, Working Paper n° 14/01; W. VAN LANCKER, J. GHYSELS, B. CANTILLON, « The impact of child benefits on single mother poverty : Exploring the role of targeting in 15 European countries », *International Journal of Social Welfare*, 2015, p. 210-220.

[498] Voy. Matinée d'étude organisée par FAMIFED, le 14 juin 2018 : « Avec la réforme de 2015, les suppléments sociaux sont payés sur base des revenus de l'année en cours. L'octroi définitif se fait deux ans plus tard, sur la base de la déclaration fiscale reçue en 2017 pour les revenus 2015. Selon les

Encadré n° 6

L'intervention majorée dans les soins de santé : un exemple de sélectivité dans l'universalisme

L'assurance soins de santé couvre la quasi-totalité de la population résidant légalement en Belgique. Les soins de santé les plus courants ne sont pas intégralement remboursés. Dans le but d'éviter la surconsommation médicale, une partie du prix des consultations et des médicaments est laissée à charge du patient : c'est ce qu'on appelle le ticket modérateur. Pour éviter que cette intervention freine l'accès aux soins des plus démunis, certaines catégories de patients bénéficient d'une réduction du ticket modérateur. Dans le jargon de l'assurance, il est alors question d'une intervention majorée. L'évolution de la matière illustre la possibilité d'un glissement d'une prestation catégorielle, au sens strict, à une forme de « sélectivité dans l'universalisme ». Jusqu'à l'entrée en vigueur d'un arrêté royal du 16 avril 1997, la réduction du ticket modérateur était prévue en faveur des pensionnés, des veufs et veuves, des orphelins et des bénéficiaires d'indemnités d'invalidité. Catégorisés comme V.I.P.O. (pour veufs, invalides, pensionnés et orphelins), ces bénéficiaires pouvaient prétendre, moyennant le respect d'une condition de revenus, à une intervention telle que le ticket modérateur passait de 25 à 10 ou 15 % du montant des prestations. La catégorisation comme V.I.P.O. pouvait être perçue comme assez stigmatisante. En 1997 et puis en 1999, parallèlement à une universalisation des soins de santé, la réduction du ticket modérateur a été étendue aux bénéficiaires des minimas sociaux (à l'époque, Minimex, revenu garanti aux personnes âgées, allocations aux personnes handicapées) et puis aux chômeurs de longue durée[499]. A l'époque, la logique catégorielle prévalait toujours de manière exclusive.

Cette logique catégorielle a évolué de manière significative en 2006 avec l'adoption du statut OMNIO. Le constat qu'une partie de la population, bien qu'ayant des revenus très modestes, ne peut prétendre à une intervention majorée, car elle ne relève d'aucune des catégories visées par la loi, a été à l'origine de la réforme. La réforme entendait également apporter une solution à la question des pièges à l'emploi que peut générer un système catégoriel : dans ce système, en cas de retour à l'emploi, les assurés sociaux perdent le bénéfice de l'intervention majorée, même lorsque le revenu généré par le travail est peu élevé et n'est pas plus important que les prestations sociales précédemment accordées. La réponse, à cet égard, a donc été « d'étendre le droit au tarif préférentiel en matière de soins de santé à tous les ménages dont les revenus se situent en-dessous d'un niveau à déterminer, alors qu'ils ne rencontrent pas la condition de qualité actuellement requise par la réglementation » [500]. A l'octroi de l'intervention majorée pour certaines catégories est ainsi venu s'ajouter l'octroi sur la base du niveau des revenus du ménage, et ce indépendamment du statut social ou professionnel des personnes qui le composent. Ce statut a été dénommé OMNIO, « en tant qu'il protège toutes les personnes économiquement vulnérables sans autre condition »[501]. Il a été précisé que « dans un premier temps, pour des raisons à la fois budgétaires et de maintien de droits acquis,

---

chiffres, 281.111.466,97 euros de suppléments sociaux ont ainsi été payés en 2017. Après vérification des revenus fiscaux des personnes qui, en 2015, ont reçu un supplément social provisoire, il apparaît que c'était justifié dans 82,32% des cas. L'octroi automatique a par ailleurs permis de réduire le phénomène de *non take-up* », Résumé disponible sur http://vlaanderen.famifed.be/fr/nouvelles/les-experts-se-penchent-sur-les-suppl%C3%A9ments-sociaux.

[499] Arrêté royal du 16 avril 1997 portant des mesures visant à étendre le droit à une intervention majorée de l'assurance soins de santé à d'autres catégories d'ayants droit, en application des articles 11, 1° et 49, de la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions, *M.B.*, 30 avril 1997, art. 3. Loi du 3 mai 1999 portant des dispositions budgétaires et diverses., *M.B.*, 4 mai 1999, art. 12.

[500] Projet de Loi-programme (I), exp. des motifs, *Doc. parl*., Ch., 51/2773 n° 001, p. 123.

[501] Projet de Loi-programme (I), exp. des motifs, *Doc. parl*., Ch., 51/2773 n° 001, p. 123.

les deux systèmes (statuts BIM et OMNIO) coexisteraient avec des différences minimes[502]. La réforme a nécessité de résoudre plusieurs difficultés techniques en lien, notamment, avec la définition des revenus du ménage. L'option a été de globaliser ces revenus en présumant une solidarité au sein du ménage, défini en fonction de la situation au « Registre national » au 1er janvier de l'année civile concernée. Des seuils différents ont été prévus en fonction du nombre de personnes qui composent le ménage. Lorsque le revenu global du ménage ne dépasse pas les seuils, tous les membres du ménage bénéficient de l'intervention majorée indépendamment de leur revenu individuel.

Depuis 2014, l'intervention majorée est accordée de manière automatique aux personnes qui y ont droit en raison de leur appartenance à une des catégories spécifiques. Lorsque le droit est revendiqué sur la base de l'insuffisance des revenus, une demande doit encore être introduite auprès de l'organisme assureur[503]. Depuis 2015, un échange de données est toutefois organisé avec l'administration fiscale de manière à ce que les mutualités puissent « repérer » parmi leurs affiliés, les ménages qui pourraient prétendre à l'intervention majorée[504]. La prestation reste acquise sur demande mais avec un mécanisme de contrôle automatisé. Ce mécanisme a été justifié par le fait que si 1.841.113 personnes bénéficiaient de l'intervention majorée au 31 décembre 2012, on estimait à 500.000 le nombre d'assurés sociaux ne disposant pas encore de cet avantage alors qu'ils seraient dans les conditions financières pour en bénéficier[505].

Si la sélectivité dans les politiques sociales semble connaître un regain de légitimité, c'est aussi parce que les techniques de sélection se sont affinées depuis l'époque où KORPI et PALM ont rédigé leur plaidoyer en faveur de l'universalisme et que les nouvelles technologies permettent de réduire certaines difficultés propres à la sélectivité. Au final, un certain rééquilibrage semble actuellement se faire jour entre les politiques universalistes et les politiques plus ciblées. Certaines voix qui comptent dans le domaine des politiques sociales, et qui ne peuvent pas être taxées de sirènes du néo-libéralisme, en appellent d'ailleurs à un regain de sélectivité sans pour autant remettre en cause les fondements du système et l'importance de la solidarité horizontale[506]. Combiner universalisme et ciblage est un objectif auquel l'approche catégorielle est susceptible de contribuer positivement.

* * *

En résumé, la présente section a permis d'illustrer le fait que le recours à la catégorisation des personnes vulnérables peut être envisagé tout aussi bien de manière positive que de manière négative. A côté du risque indéniable de stigmatisation qui peut accompagner le fait de

[502] Depuis 2014, seule la dénomination « intervention majorée » est utilisée, des différences subsistent toutefois, sur le plan de l'automaticité des droits, entre les deux systèmes.
[503] Arrêté royal du 15 janvier 2014 relatif à l'intervention majorée de l'assurance visée à l'article 37, § 19, de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994.
[504] Arrêté royal du 15 janvier 2014 relatif à l'intervention majorée de l'assurance visée à l'article 37, § 19, de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994, art. 19 et 20. Ces articles forment une section intitulée « Organisation d'un flux permettant aux mutualités d'identifier les bénéficiaires potentiels ».
[505] Communiqué du Conseil des Ministres du 24 octobre 2013.
[506] B. CANTILLON, W. VAN LANCKER, « Le paradoxe de l'État d'investissement social : pourquoi la pauvreté n'a-t-elle pas baissé ? », *Reflets et perspectives de la vie économique*, n° 4, 2011, p. 67 ; voy. aussi B. CANTILLON, « L'indispensable réorientation de l'assurance indépendance flamande », *RBSS*, 2004, p.13.

catégoriser certaines personnes, j'ai souhaité montrer que l'impact d'une catégorisation peut aussi être envisagé plus positivement. Je me suis pour cela référé à l'exemple de la 'sélectivité dans l'universalisme'. A mon sens, cette démarche, qui s'inscrit dans la perspective continuiste précédemment évoquée, peut offrir une nouvelle légitimité aux actions catégorielles aménageant au sein de dispositifs de type universel une prise en compte des besoins spécifiques des personnes considérées comme vulnérables. Les nouvelles technologies sont susceptibles de faciliter cette évolution, en particulier lorsqu'elles permettent un octroi d'office des prestations destinées à prendre en compte ces besoins : l'automaticité évite à la fois le non-recours au droit et réduit le risque de stigmatisation (qui est moins fort que lorsque la prestation particulière suppose une démarche « au guichet »).

SECTION 4. L'APPORT DE L'APPROCHE CATEGORIELLE POUR LA GRILLE DE COMPREHENSION : SITUER LES ACTIONS EN FAVEUR DES PERSONNES VULNERABLES DANS UNE PERSPECTIVE DE CONTINUITE

Pour dégager de l'approche élargie un point de vue utile à la grille de compréhension, il est nécessaire de ne pas s'arrêter au seul exemple de la 'sélectivité dans l'universalisme', mais de se situer dans un cadre plus large en faisant retour sur l'hypothèse formulée au début du chapitre à propos du positionnement de l'action catégorielle. Pour rappel, dans le contexte anthropologique conjonctif, la reconnaissance d'une vulnérabilité particulière peut justifier un traitement spécifique ou un certain effacement des exigences qui, dans le cadre de l'Etat social actif contemporain, pèsent sur les individus. Cet effacement tendanciel n'implique pas que les personnes en situation de vulnérabilité sortent des cadres d'intervention habituels. Ces personnes n'appellent pas un traitement qui les isole du reste de la population. Le mouvement est double : il combine un certain régime de faveur ou d'allègement des exigences de réciprocité, mais avec maintien d'un horizon qui reste commun. Dans ce schéma *continuiste*, il a été envisagé que la prise en compte des vulnérabilités particulières se situe dans une zone qui se déploie entre la position centrale – dans laquelle il n'est pas question de vulnérabilité particulière – et un point-limite de vulnérabilité totale n'appelant qu'une action humanitaire sans exigence de réciprocité. Dans cette zone, des perspectives d'évolution subsistent, ce qui est conforme à la dimension de potentialité de la vulnérabilité. Tant que le point-limite n'est pas atteint, la personne vulnérable est supposée conserver une aptitude à la réciprocité mais également une aptitude à la réflexivité dont il a aussi été précédemment question : elle est supposée être en mesure de faire de sa vulnérabilité un thème de réflexion pour elle-même et ainsi assumer une certaine reprise en main, le cas échéant, avec le soutien d'autres personnes. Il me semble, au terme du chapitre, que le schéma de départ peut être étoffé à la lumière des analyses développées dans les sections 2 et 3.

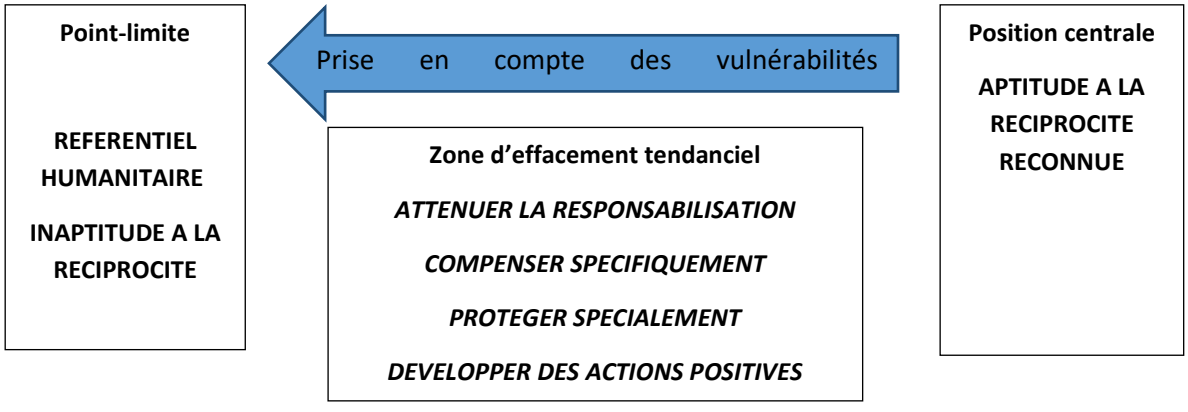


Fig. 6. Localisation du traitement des vulnérabilités particulières

Les actions qui peuvent être développées en « zone d'effacement tendanciel », n'ont, à ma connaissance, jamais été décrites de manière systématique. GENARD évoque pourtant « l'intérêt qu'il y aurait à procéder à des analyses fines des différentes situations visées, notamment au regard des exigences de réciprocité qui sont imposées aux bénéficiaires de prestations, comme ce peut par exemple être le cas des lieux d'hébergement d'urgence »[507]. Sans aucunement prétendre à l'exhaustivité, différentes actions catégorielles susceptibles d'occuper une place dans ce contexte intermédiaire sont présentées brièvement.

Dans la perspective qui est celle de l'Etat social actif, il peut aisément être suggéré que les personnes en situation de vulnérabilité particulière sont susceptibles de bénéficier d'une atténuation des imputations de responsabilité auxquelles sont en principe exposés les bénéficiaires de prestations sociales. Bien que conservant une certaine capacité de réciprocité et de reprise en main, la personne en situation de vulnérabilité particulière ne doit pas nécessairement « en faire autant que les autres ». Ainsi, pour prendre un exemple qui est développé dans la partie III, des raisons d'équité – caractérisant une situation de vulnérabilité particulière – sont susceptibles de justifier un aménagement de l'obligation de disposition au travail et de l'obligation de conclure un projet individualisé d'intégration sociale qui normalement pèsent sur le bénéficiaire du revenu d'intégration. Cet aménagement n'a pas pour conséquence de faire sortir le bénéficiaire du cadre réglementaire. L'aménagement a lieu à l'intérieur de ce cadre et de manière subsidiaire. L'aménagement doit être justifié par l'importance et la gravité des raisons d'équité et quant à ses effets, il ne peut déroger au-delà de ce qui est strictement nécessaire.

Une deuxième manière de prendre en compte la vulnérabilité particulière de certaines personnes consiste à leur allouer une compensation, soit sous la forme d'un surcroît de protection, soit sous la forme d'avantages spécifiques. Ces derniers sont parfois qualifiés d'actions positives. Comme indiqué précédemment, en droit continental, les actions positives ne sont envisagées qu'avec une certaine défaveur[508]. Elles ne peuvent être mises en œuvre qu'en présence d'une inégalité manifeste et pour autant que la disparition de cette inégalité soit désignée « comme un objectif à promouvoir ». Il faut aussi que la mesure d'action positive soit « de nature à disparaître dès que l'objectif visé est atteint » et qu'elle ne restreigne pas « inutilement les droits d'autrui »[509]. On retrouve ainsi une idée de proportionnalité et de subsidiarité[510].

---

[507] J-L. GENARD, « La question de la responsabilité sous l'horizon du référentiel humanitaire », *in Vulnérabilités sanitaires et sociales. De l'histoire à la sociologie*, A. BRODIEZ-DOLINO, I. VON BUELTZINGLOEWEN, B. EYRAUD, C. LAVAL, B. RAVON (dir.), Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2014, p. 53, note 16.

[508] M. MINE, *Droit des discriminations dans l'emploi et le travail,* Bruxelles, Larcier, Paradigme, 2016, p. 118-128.

[509] Voy. Loi du 10 mai 2007 tendant à lutter contre certaines formes de discrimination, art. 10, § 2.

[510] Les conditions sont particulièrement strictes en droit de l'Union européenne (voy. art. 157, § 4, du TFUE). La Convention de l'OIT n°111 de 1958 paraît moins stricte ; elle précise en son article 5, § 2,

Envisagée dans un contexte plus large que celui de l'Etat social, la prise en compte de la vulnérabilité particulière peut aussi intégrer le besoin de reconnaissance de la qualité de victime. Le droit pénal est susceptible de répondre à ce besoin, en y ajoutant une dimension de protection. Que la reconnaissance de la victime occupe une place significative dans nos préoccupations contemporaines ne doit pas susciter l'étonnement. Dans l'anthropologie conjonctive, toute personne est susceptible d'être touchée par la souffrance, de sorte que le cercle des victimes potentielles s'élargit, à tout le moins symboliquement. Dans un contexte marqué par la revendication d'une meilleure prise en compte des souffrances, on ne peut exclure des processus de victimisation qui conduisent de plus en plus d'acteurs à se positionner comme victimes[511]. En droit pénal, on a vu ces dernières années l'émergence d'un intérêt appuyé pour la prise en compte de certaines vulnérabilités. Le mouvement dépasse la Belgique puisque c'est dans le but de transposer différents instruments internationaux que plusieurs incriminations ou circonstances aggravantes ont été introduites dans le Code pénal. Il s'agit chaque fois de sanctionner le fait d'abuser de la situation particulière de vulnérabilité de certaines victimes ou encore de sanctionner plus sévèrement l'auteur d'une infraction commise au préjudice d'une personne dont la situation de vulnérabilité en raison de l'âge, d'un état de grossesse, d'une maladie, d'une infirmité ou d'une déficience physique ou mentale était apparente ou connue de l'auteur des faits. La matière a été sensiblement étendue par une loi du 26 novembre 2011[512]. Ici aussi, il ne s'agit pas de mettre en place des mécanismes entièrement nouveaux[513] mais d'étendre certaines incriminations et d'inclure dans le droit existant, des possibilités d'aggravation de peines ou de prise en compte de circonstances aggravantes de manière à traduire dans la répression des crimes et délits contre les personnes, une attention particulière pour les victimes considérées comme particulièrement vulnérables. On retrouve, dans le contexte particulier du droit pénal, une forme particulière de « ciblage dans l'universalité ».

* * *

---

que « Tout Membre peut, après consultation, là où elles existent, des organisations représentatives d'employeurs et de travailleurs, définir comme non discriminatoires toutes autres mesures spéciales destinées à tenir compte des besoins particuliers de personnes à l'égard desquelles une protection ou une assistance spéciale est, d'une façon générale, reconnue nécessaire pour des raisons telles que le sexe, l'âge, l'invalidité, les charges de famille ou le niveau social ou culturel ».

[511] J.-L. GENARD, « Une réflexion sur l'anthropologie de la fragilité, de la vulnérabilité et de la souffrance », in *Destins politiques de la souffrance. Intervention sociale, justice, travail*, Th. PERILLEUX, J. CULTIAUX, (dir.), Eres, 2009, p. 27-46.

[512] Loi du 26 novembre 2011, modifiant et complétant le Code pénal en vue d'incriminer l'abus de la situation de faiblesse des personnes et d'étendre la protection pénale des personnes vulnérables contre la maltraitance. Le recours en annulation partiel dirigé contre cette loi a été rejeté, voy. C. const., arrêt n° 146/2013 du 7 novembre 2013. La Cour a estimé que sous réserve d'interprétation de la notion « d'abus frauduleux » (B.15.3.), la loi présente un degré de précision qui satisfait au principe de légalité en matière pénale (art. 12 de la Constitution). La doctrine ne partage pas nécessairement ce point de vue, voy. K. HANOULLE et G. MARLIER, « Une législation forte pour des personnes faibles ? », *J.T.*, 2014, p. 162 et s.

[513] Si ce n'est pour réprimer l'abus de faiblesse dans un contexte sectaire.

Le présent chapitre a été l'occasion de souligner, tout d'abord, l'intérêt que les sciences sociales accordent aux processus de catégorisation. Elles permettent un point de vue, à la fois descriptif et critique, sur les usages de la vulnérabilité lorsqu'elle n'est plus envisagée comme une caractéristique commune à l'ensemble des êtres humains, mais est appliquée à certaines personnes ou certains groupes de personnes déterminés. Une sensibilité vis-à-vis du risque de stigmatisation a ainsi été soulignée.

En complément à ce premier enseignement, il a été constaté que dans le contexte conjonctif, les dispositifs mis en place pour rencontrer les besoins spécifiques des personnes vulnérables ne se situent pas dans l'extériorité radicale mais ont, au contraire, vocation à s'inscrire dans les dispositifs existants. Les adaptations de ces dispositifs peuvent être variables : allègement des imputations de responsabilité caractéristiques de l'Etat social actif, actions positives, reconnaissance d'un statut de victime… Dans le cadre de la protection sociale, il a été relevé que l'approche de type « *targeting within universalism* » ('sélectivité dans l'universalisme') est de redonner une certaine légitimité à l'action catégorielle, dans le champ de la protection sociale.

En définitive, pour la grille de compréhension, l'approche catégorielle invite à s'interroger sur le type d'actions et de dérogations qui sont mis en place pour rencontrer les besoins spécifiques des personnes catégorisées comme vulnérables. Il s'agit de voir selon quels principes, notamment de continuité, cette prise en compte est mise en œuvre et de voir aussi comment le risque de stigmatisation qui peut aller de pair avec une action catégorielle est – ou n'est pas – envisagé.

CONCLUSIONS DE LA PARTIE II : UNE GRILLE DE COMPRÉHENSION DES RÉCEPTIONS JURIDIQUES DE LA NOTION DE VULNÉRABILITÉ

Le parcours réalisé au cœur de différentes disciplines non juridiques prend fin par la mise au point d'une grille de compréhension et d'analyse critique qui pourra être appliquée aux différents dispositifs de protection sociale dont il va être question dans la partie suivante (partie III), à savoir certains arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, l'accueil des demandeurs d'asile en droit de l'Union européenne, la contractualisation du droit à l'intégration sociale en droit fédéral belge et « l'aide sociale générale » organisée par la Communauté flamande[514]. Comme cela sera ultérieurement précisé, ces dispositifs ont en commun de faire référence, de manière plus ou moins explicite, à la vulnérabilité de certains de leurs destinataires. Avant d'en arriver à l'élaboration de cette grille, je résume brièvement les points essentiels qui se dégagent des chapitres précédents.

SECTION 1. ENSEIGNEMENTS DES CHAPITRES PRÉCÉDENTS

Différentes théories ont été mobilisées dans le champ des sciences humaines et sociales afin de mieux appréhender la vulnérabilité et les références qui y sont faites en droit de la protection sociale. Il a été question du *care*, de l'autonomie relationnelle, du constructivisme social. De manière plus incidente, la systémique et la « société du risque » ont également été évoquées. L'hypothèse qu'une approche élargie et une approche catégorielle de la vulnérabilité coexistent en sciences humaines a été formulée dès le chapitre 1. Cette hypothèse a justifié de s'intéresser à la vulnérabilité tour à tour au singulier, en se référant alors à une vulnérabilité constitutive et commune à tous les êtres humains, et au pluriel, en se référant aux catégories de personnes considérées comme particulièrement vulnérables. La pertinence de cette double approche pour une recherche sur le droit a été justifiée. L'ensemble du corpus théorique a été mobilisé dans la perspective de disposer au final d'une grille qui puisse soutenir un point de vue externe sur les dispositifs juridiques.

Dans le chapitre 1 consacré à la présentation générale du parcours en sciences humaines et sociales, une interrogation commune aux deux approches a été évoquée : la vulnérabilité est-elle une caractéristique intrinsèque à la personne vulnérable ? Des éléments d'analyse ont été fournis à l'occasion de cette présentation générale. Le diagnostic qu'en sciences sociales, même lorsqu'elles font référence à une caractéristique naturelle ou physiologique, les catégories de vulnérabilité sont considérées comme interactives et socialement construites a été confirmé dans les chapitres suivants, grâce notamment aux analyses de HACKING. L'évolution de la notion de handicap, grâce aux travaux de l'OMS et à la Convention des Nations Unies sur les droits des personnes handicapées, témoigne de la réceptivité du droit à une démarche systémique et interactive. Il n'en reste pas moins que dans d'autres disciplines, en philosophie et en gérontologie par exemple, la vulnérabilité est souvent rattachée à une

[514] Sur les raisons du choix de ces dispositifs, voy. l'introduction de la partie III.

fragilité intrinsèque et que dans le champ de la protection sociale, la question ne semble pas avoir été tranchée de manière définitive. Dans cette perspective, il a été conclu qu'en droit de la protection sociale, le caractère intrinsèque des vulnérabilités est une question encore ouverte, et qui mérite d'être présentée comme telle.

Pour illustrer l'approche élargie, je me suis concentré dans un premier temps sur la théorie du *care*, qui fait explicitement référence à la vulnérabilité. A ce titre, cette théorie s'imposait d'elle-même comme objet d'étude. Pour en assurer le caractère réappropriable dans le cadre de la présente recherche, il est apparu souhaitable de ne pas m'emparer de l'ensemble des propositions que le *care* permet d'envisager sur un plan éthique. Certaines de ces propositions ont semblé difficilement mobilisables dans la construction d'une grille d'analyse et de compréhension de dispositifs juridiques. L'attention s'est donc portée sur un aspect de l'apport du *care* particulièrement pertinent pour la présente recherche, à savoir sa critique de la figure du sujet autonome telle qu'elle est véhiculée par les théories d'inspiration libérale qui mettent l'accent sur l'autogouvernement. Dans le prolongement, il a été question de l'autonomie relationnelle et de ce qu'en disent, notamment, HONNETH et NEDELSKY. Cette dernière reprend à son compte l'idée que nous ne devenons pas autonomes par nous-mêmes mais seulement grâce aux relations que nous entretenons tout au long de notre vie. Sur un plan méthodologique, elle invite à poser la question de savoir comment le droit structure les relations et quel type d'autonomie (individuelle, relationnelle) il promeut au travers de cette structuration.

Le chapitre consacré aux vulnérabilités particulières et plurielles a été abordé d'une manière différente. Dans cette approche, aucune référence théorique ne s'imposait d'elle-même. Par contre, il est apparu qu'un certain nombre d'éléments d'analyse, pour la plupart issus des sciences sociales, permettent de développer un regard critique sur les processus de catégorisation des personnes vulnérables. Ces analyses ont été d'autant plus utiles pour la présente recherche et la construction d'une grille de compréhension des dispositifs juridiques qu'au-delà de la question de l'égalité de traitement, les juristes accordent assez peu d'attention à la production et au fonctionnement des catégories. Le droit, et le droit de la protection sociale en particulier, font pourtant largement usage du concept de catégorie qu'ils mobilisent pour cibler, de manière plus ou moins large, les bénéficiaires de prestations sociales ou de protections spécifiques. L'approche critique concerne notamment les actions développées en vue de prendre en compte les besoins particuliers des personnes vulnérables. Sur le terrain de l'action catégorielle, en effet, un danger de stigmatisation a été mis en exergue. Ce danger a été présenté comme le point de faiblesse de l'action catégorielle. Toutefois, il a aussi été suggéré que l'action catégorielle offre des perspectives intéressantes, y compris dans le champ de la protection sociale. Elle permet, en effet, d'affiner le ciblage et la sélectivité des politique sociales, en encourageant la prise en compte des besoins des personnes vulnérables *via* des adaptations des dispositifs existants. Cette perspective

adaptative, parfois identifiée sous le vocable de « sélectivité dans l'universalisme », apparaît en phase avec les coordonnées anthropologiques qui sous-tendent les deux approches[515].

Dans le but de ne pas alourdir l'analyse et de ne pas multiplier les références théoriques qui auraient dû être mobilisées à cette fin, j'ai pris le parti de ne pas me focaliser sur la caractérisation des vulnérabilités. Ceci étant, des éléments de caractérisation ont été évoqués au fil du parcours. Ils méritent une brève récapitulation. Il a ainsi été constaté que quelle que soit l'approche, la vulnérabilité est potentielle dans la mesure où se rattachant à un risque qui ne s'est pas encore réalisé, elle laisse apparaître des perspectives d'évolution. Dans le cadre de l'approche catégorielle, cette potentialité peut prendre une forme spécifique : elle peut avoir une dimension réflexive. En fonction de cette réflexivité, le sujet est invité à entreprendre un travail sur lui-même en vue de développer des capacités lui permettant de faire face à ce qui le menace et de prendre lui-même en charge les perspectives d'évolution qui subsistent[516]. Dans l'approche élargie, dans laquelle les dépendances et interdépendances ont une valeur constitutive importante, la vulnérabilité est profondément relationnelle[517]. Les perspectives d'évolution s'inscrivent alors moins dans la réflexivité que dans la relation aux autres. Si l'approche catégorielle ne dément pas cette dimension relationnelle, elle lui donne un profil spécifique par son attention au caractère construit et interactif des catégories de vulnérabilité[518]. Les vulnérabilités ne sont alors pas décrites comme purement naturelles mais comme des constructions qui résultent d'évolutions sociales ou historiques, ce que confirme le fait qu'en d'autres temps, les références à la vulnérabilité étaient bien moins fréquentes (pour ne pas dire inexistantes) et qu'en d'autres circonstances, elles auraient pu ne pas advenir ou être différentes. Elles sont, par ailleurs, interactives car pour en comprendre la dynamique, il faut avoir égard aux liens qui se tissent avec ce qui les entourent.

Au terme du parcours, différentes proximités ou convergences apparaissent clairement entre les deux approches. *Primo*, l'une et l'autre ont leur place dans le référentiel anthropologique conjonctif proposé par GENARD. Leur positionnement dans ce référentiel est toutefois un peu différent. L'approche élargie a mis en avant une vulnérabilité commune s'étirant tout le long du *continuum* anthropologique alors que l'approche catégorielle conduit à s'intéresser à des positions moins centrales même si elle ne quittent pas cet espace de continuité. *Secundo,* entre la dimension relationnelle, soulignée par l'approche élargie, et la dimension construite et interactive, dont il est question dans l'approche catégorielle, est assez évidente. *Tertio,* une convergence, peut-être plus inattendue, est apparue à propos des actions mises en œuvre pour répondre à la vulnérabilité : il a, en effet, été observé que lorsqu'il est question d'offrir des réponses concrètes aux constats de vulnérabilité, l'approche élargie a tendance à se replier sur des actions plus locales, plus ciblées, moins larges en tout cas que ce que la définition de la

[515] Voy. chapitre 3, section 1, B., à propos de l'idée de continuité entre les personnes considérées comme vulnérables et celles qui ne le sont pas.
[516] Voy. chapitre 3, section 1, A.
[517] Voy. chapitre 2, en particulier, sections 3 et 4.
[518] Voy. chapitre 3, section 2.

vulnérabilité comme caractéristique communément partagée pouvait laisser entrevoir. Il a ainsi été relevé que d'un point de vue pratique, l'approche élargie opère un certain retour vers le particulier. On peut y voir un indice de ce que si la distinction entre l'approche élargie et l'approche catégorielle est très utile pour appréhender correctement la multiplicité des points de vue qui peuvent être développés à propos de la vulnérabilité, ces approches affichent, au final, une certaine complémentarité[519]. *Quarto*, la question de l'autonomie, par contre, est beaucoup plus centrale dans l'approche élargie. En mettant l'accent sur le fait que la vulnérabilité est commune et dérive de ce que pour notre socialisation et l'acquisition de capacités, nous dépendons des autres, elle invite à prendre distance avec les conceptions traditionnelles de l'autonomie individuelle et ses déclinaisons, qui ont pour noms l'autodétermination et l'autogouvernement. L'approche élargie invite donc à interroger l'horizon d'autonomie qui se dégage des dispositifs juridiques, y compris dans le champ de protection sociale.

Le bilan du parcours réalisé dans différentes disciplines non juridiques se présente comme suit :

	Approche élargie	**Approche catégorielle**
Références théoriques	*Care* et approche relationnelle du droit	Constructivisme social
Référentiel anthropologique	Pleinement conjonctif	Conjonctif, avec glissement tendanciel vers l' humanitaire comme point-limite
Caractéristiques de la vulnérabilité	Générale et constitutive Relationnelle Potentielle	Particulières et plurielles Construites et interactives Potentielles et réflexives
Horizon d'autonomie	Autonomie relationnelle	(*pas d'indication précise sur l'horizon d'autonomie ; réflexivité)*

Fig. 7. Comparaison de l'approche élargie et de l'approche catégorielle.

Les corpus théoriques évoqués dans les chapitres précédents n'offrent pas de solutions normatives immédiates dont il n'y aurait plus qu'à vérifier la correcte traduction dans des dispositifs juridiques. C'est la raison pour laquelle la grille qui doit permettre d'approcher les dispositifs juridiques faisant appel à la vulnérabilité de leurs destinataires a été constuite

[519] Voy. chapitre 2, section 3, A.

progressivement au fil des chapitres précédents. Ces différents éléments sont repris dans la grille dont il est question à la section suivante.

SECTION 2. MISE AU POINT D'UNE GRILLE D'ANALYSE ET DE COMPRÉHENSION

Cette grille s'inscrit dans la perspective interdisciplinaire précédemment décrite, dont quelques éléments sont rappelés[520]. Même si la démarche implique de mobiliser des concepts et des hypothèses empruntés à des disciplines non juridiques, il ne s'agit pas d'adopter un point de vue radicalement externe au droit mais un point de vue externe modéré[521]. Cette démarche s'appuie sur le sens interne du droit, sur les conventions explicites et implicites du discours juridique de même que sur les interprétations portées par les participants internes (législateurs, juges, praticiens…), de manière à comprendre, grâce à des outils non juridiques, le sens et la portée de la référence à la vulnérabilité lorsqu'elle apparaît dans des dispositifs juridiques de protection sociale. La grille n'a donc pas une visée principalement évaluative. Il ne s'agit donc pas de soumettre ces dispositifs à une critique systématique forgée à l'aune de critères tirés des analyses non juridiques. La grille est principalement conçue comme un outil de compréhension[522].

En s'inscrivant dans une perspective qui est principalement compréhensive, la grille comporte un questionnement à trois niveaux.

1° Pour chaque dispositif, il s'agit tout d'abord d'identifier les situations de vulnérabilité et leurs origines. A ce stade, est posée la question de savoir si elles sont des caractéristiques intrinsèques à certaines personnes ou si elles sont considérées comme dérivant d'un risque de subir un tort dans un contexte interactif déterminé. Considéré comme commun aux deux approches[523], ce questionnement est formulé de manière ouverte. Il ne considère pas l'option des sciences sociales qui, selon l'analyse qui en a été présentée, privilégient une conception construite et interactive des vulnérabilités comme acquise en droit de la protection sociale.

2° Faisant largement écho au chapitre consacré à l'approche catégorielle (*supra*, chapitre 3), le deuxième niveau du questionnement s'intéresse aux catégories de personnes vulnérables et aux fonctions que remplissent ces catégories. Il s'agit donc de s'interroger sur le type

---

[520] Voy. partie I, chapitre 4.

[521] Voy. partie I, les références à F. OST et M. VAN DE KERCHOVE, « Comment concevoir aujourd'hui la science du droit ? », *Déviance et société*, 1987, p. 186-188 ainsi que les développements plus complets dans *De la pyramide au réseau ? Pour une théorie dialectique du droit*, Bruxelles, Publications des facultés universitaires Saint-Louis, 2002, et plus particulièrement, p. 466-467 et 471-473.

[522] Sur la distinction entre expliquer, comprendre et critiquer, je renvoie à la Partie I, chapitre 4, ainsi qu'à la mobilisation des pronoms personnels proposée par J.-L. GENARD, « Expliquer, comprendre, critiquer », *SociologieS* [En ligne], La recherche en actes, Régimes d'explication en sociologie, 2011, http://journals.openedition.org/sociologies/3555: expliquer évoque l'extériorité du « il », comprendre évoque la proximité et l'empathie du « tu », critiquer évoque la responsabilité et l'engagement du « je ».

[523] Voy. chapitre 1, section 3.

d'actions et de dérogations mises en place afin de rencontrer, de manière spécifique, les besoins des personnes considérées comme vulnérables. A ce niveau, se pose aussi la question d'une éventuelle stigmatisation de ces personnes.

3° Enfin, faisant largement écho au chapitre consacré à l'approche élargie (*supra*, chapitre 2), le troisième niveau du questionnement s'intéresse à la finalité de la référence à la vulnérabilité et à l'horizon d'autonomie qui s'en dégage globalement pour les personnes considérées comme vulnérables. Il implique de se demander comment le dispositif étudié structure les relations et quel type d'autonomie cette structuration promeut ou restreint. Ce niveau de questionnement applique la méthode relationnelle proposée par NEDELSKY[524]. Centré sur l'autonomisation des personnes, ce questionnement invite à s'interroger sur l'éventuelle dimension d'émancipation de la référence à la vulnérabilité.

Identification des vulnérabilités	Les vulnérabilités sont-elles considérées comme des caractéristiques intrinsèques ou comme dérivant d'un risque de subir un tort dans un contexte interactif ?
Fonction des catégories	Quel type d'actions et de dérogations sont mises en place afin de rencontrer les besoins spécifiques des personnes catégorisées comme vulnérables et comment le risque de stigmatisation est-il pris en compte ?
Finalité de la référence aux vulnérabilités (horizon d'autonomie)	Comment le droit structure-t-il les relations et quel type d'autonomie cette structuration promeut-elle ?

[524] Voy. Chapitre 2, section 3.

PARTIE III : LECTURE CRITIQUE DE DISPOSITIFS JURIDIQUES FAISANT RÉFÉRENCE A LA VULNÉRABILITÉ DE LEURS DESTINATAIRES

L'objectif de la présente partie est de soumettre différents dispositifs relevant du droit de la protection sociale, et qui comportent une référence à la vulnérabilité, à la grille de compréhension élaborée au terme de la partie précédente. La démarche vise donc à mieux comprendre les références à la vulnérabilité en les soumettant au triple questionnement que comporte cette grille à propos de l'identification des vulnérabilités, des fonctions qu'elles occupent et de l'horizon d'autonomie qui s'en dégagent pour les personnes considérées comme vulnérables.

Les dispositifs dont il est question dans les chapitres suivants sont au nombre de 4 : certains arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, l'accueil des demandeurs d'asile vulnérables, la contractualisation du droit à l'intégration sociale et le dispositif d'aide sociale générale mis en place par la Communauté flamande. Ces dispositifs ont été choisis de manière à rendre compte de l'intérêt étendu du droit pour les vulnérabilités. Ces dispositifs relèvent, en effet, d'une pluralité d'ordres juridiques. La jurisprudence de la Cour européenne relève du droit du Conseil de l'Europe. La législation sur l'accueil des demandeurs d'asile trouve actuellement son fondement dans le droit de l'Union européenne. La contractualisation du droit à l'intégration sociale est inscrite dans une loi fédérale. Enfin, l'aide sociale générale est un dispositif issu d'un des nombreux décrets du Parlement flamand consacrés à la matière du « *welzijn* » (bien-être).

Dans la partie I, il a été précisé que, pour la présente recherche, la protection sociale est entendue largement. Elle inclut « les dispositifs publics destinés à rencontrer un risque social, défini comme ce qui compromet la capacité des individus à assurer eux-mêmes leur indépendance sociale »[525]. Bien entendu, dans le cas de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, le lien avec la protection sociale pourra parfois sembler relativement ténu, en particulier lorsque la vulnérabilité dérive d'un risque de mauvais traitement par les autorités. Ce risque est toutefois susceptible d'avoir des répercussions sur les conditions matérielles d'existence et donc sur les possibilités d'une indépendance sociale. Il serait préjudiciable à la présente recherche de se couper de l'apport substantiel de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, qui a largement contribué à la réception de la vulnérabilité dans le champ du droit. Pour le reste, l'inclusion des autres dispositifs dans la protection sociale paraît aller de soi. Précisons, à propos de l'aide sociale générale, que si elle concerne des acteurs de droit privé relevant du secteur non marchand (les « centres d'aide sociale générale » ou CAW), ces acteurs exercent des missions de service public, sont subventionnés par les pouvoirs publics et sont contrôlés strictement par ces derniers. Leur inclusion dans la protection sociale doit donc être admise (au même titre qu'on

[525] R. CASTEL, *L'insécurité sociale. Qu'est-ce qu'être protégé ?*, Paris, Seuil, La République des Idées, 2003, p. 25.

n'a, par le passé, jamais discuté le fait que les mutualités ou d'autres organismes associés au fonctionnement de la sécurité sociale sont des acteurs de la protection sociale, bien qu'ils ne fassent pas organiquement partie du secteur public).

Dans chacun des dispositifs étudiés, le terme « vulnérabilité » est utilisé avec une intensité et selon des modalités variables. La Cour européenne des droits de l'homme opère une distinction entre des catégories de personnes considérées comme vulnérables et des groupes vulnérables. La directive européenne en matière d'accueil contient une liste non exhaustive de demandeurs d'asile qui sont considérés comme vulnérables et qui sont susceptibles de présenter des besoins particuliers. Dans la contractualisation du droit à l'intégration sociale, la terminologie de la vulnérabilité est utilisée de manière limitée mais en complément et en articulation avec les « raisons de santé et d'équité » qui, fonctionnellement, contribuent à l'émergence d'une catégorie de vulnérabilité au sein de ce dispositif. Enfin, le décret flamand sur l'aide sociale générale contient différents critères servant à identifier les contextes dans lesquels peuvent émerger des situations de vulnérabilité. L'objectif n'est pas, au travers de la grille de compréhension, de dégager une définition commune de la vulnérabilité. Les spécificités ont vocation à être respectées. L'objectif, au travers du premier questionnement de la grille, est ainsi de voir comment chaque dispositif résout la question de savoir si la vulnérabilité doit être envisagée comme une caractéristique intrinsèque à certaines personnes considérées comme vulnérables ou comme résultant de l'interaction, dans un contexte déterminé, entre différents éléments. Si pour deux dispositifs - la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et l'accueil des demandeurs d'asile -, des hésitations pourront apparaître, pour les deux autres, des indications précises, mais en sens opposé, seront relevées : une conception intrinsèque de la vulnérabilité pour la contractualisation du droit à l'intégration sociale, une conception au contraire interactive et contextualisée pour l'aide sociale générale.

Le deuxième volet du questionnement consacré au traitement catégoriel des vulnérabilités conduit à s'intéresser à ce qui est spécifiquement mis en place pour rencontrer la vulnérabilité de diverses catégories de personnes et à la manière dont ce traitement spécifique fonctionne. Qu'il s'agisse d'envisager un surcroît de protection (contre les mauvais traitements) dans le cas de la jurisprudence de la Cour européenne, de prendre en compte les besoins particuliers de certains demandeurs d'asile, de déroger aux obligations de recherche d'emploi et de contractualisation du droit à l'intégration sociale ou d'apporter une réponse, y compris sous la forme d'un accompagnement psychosocial, aux personnes vulnérables qui forment le public-cible des centres d'aide sociale générale, une certaine priorité est accordée aux personnes catégorisées comme vulnérables. Il sera montré que la volonté de maintenir une continuité entre les bénéficiaires de cette priorité et le reste de la population est présente dans chacun des dispositifs. Les solutions sont donc « continuistes » et une idée de subsidiarité apparaît dans certains cas d'étude. Par contre, la question, aussi incluse dans la grille de compréhension, de savoir si le traitement catégoriel est porteur de stigmatisation appellera comme constat que le droit n'accorde qu'une attention faible et ponctuelle à cet aspect.

Enfin, la troisième interrogation, sur l'horizon d'autonomie, opère en deux temps, puisqu'il s'agit, d'abord, d'identifier le type de relations que le dispositif met en avant et à partir de là, dans un second temps, de voir le type d'autonomie qu'il promeut. Une partition pourra être observée entre les deux premiers cas d'étude, la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et l'accueil des demandeurs d'asile, dans lesquels l'univers relationnel est celui d'une forte dépendance à l'égard des autorités, et les deux autres, dans lesquels la réflexivité domine. Il en résultera comme constat que des types d'autonomie très différents sont promus d'un dispositif à l'autre, allant du paternalisme (observé, parfois, dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme) à une forte indétermination (dans le cas de l'aide sociale générale), en passant par une défiance peu propice à l'autonomisation (dans le cas des demandeurs d'asile) et une forte prédilection pour l'autonomie individuelle et l'indépendance économique (dans le cas de la contractualisation du droit à l'intégration sociale).

Sur le plan de la démarche, les chapitres sont structurés de la même manière. Ils comprennent chacun deux sections. La première est consacrée au point de vue interne, la seconde au point de vue externe et donc à la grille de compréhension. Le point de vue interne correspond à un exposé classique de droit positif. Il est destiné à fournir le matériau juridique nécessaire à l'analyse critique. Il est donc susceptible de s'intéresser à l'origine du dispositif juridique, à ses développements actuels, à sa cohérence interne, à ses difficultés d'application. Une certaine importance est accordée, s'ils existent, aux critères légaux ou jurisprudentiels qui servent à définir les situations de vulnérabilité, les personnes ou les groupes vulnérables. Les sources utilisées pour l'analyse interne sont, principalement, la législation, les travaux préparatoires, la jurisprudence, la doctrine. L'exposé selon le point de vue interne du droit a vocation à être assez synthétique. Il s'agit de donner les éléments essentiels, sans chercher à vider toutes les controverses juridiques et à épuiser le sujet. D'un chapitre à l'autre, la part consacrée à l'analyse interne varie en fonction de l'étendue de son objet. Ainsi, les développements consacrés à l'accueil des demandeurs d'asile sont un peu plus longs que les exposés consacrés à la contractualisation du droit à l'intégration sociale et à l'aide sociale générale, qui sont deux dispositifs plus circonscrits. L'analyse interne de la jurisprudence de la Cour européenne aurait pu susciter de très longs développements. Le choix a toutefois été fait de se concentrer sur un nombre restreint de thématiques et d'arrêts.

Dans chacun des chapitres, le point de vue externe suit l'ordre des questions figurant dans la grille de compréhension. Dans la mesure où il s'appuie sur le matériau fourni par l'analyse interne, il est généralement plus court. Il ne s'agit pas, à ce stade, de revenir sur des controverses ou des débats juridiques. A ce niveau, l'objectif n'est pas de mener une analyse en droit mais de réfléchir sur le droit. Par conséquent, les sources s'émancipent de ce qui alimente habituellement un débat juridique. Elles s'ouvrent à tout ce qui permet d'affiner le point de vue externe : les récits et les réflexions des acteurs, les rapports de recherches (plus) quantitatives, les prises de position « politique », les recommandations prescriptives,.... A ce stade, des enquêtes semi-dirigées auraient pu être envisagées. Le souci de maintenir la présente recherche dans des limites raisonnables et la difficulté qui se serait présentée de devoir faire ces enquêtes à propos de quatre thématiques différentes ont fini par m'en dissuader. Les sources mobilisées sont toutefois relativement nombreuses et permettent d'alimenter utilement la démarche de compréhension.

CHAPITRE 1. LECTURE CRITIQUE DE LA RÉFÉRENCE À LA VULNÉRABILITÉ DANS LA JURISPRUDENCE DE LA COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

La vulnérabilité ne figure pas, comme telle, dans la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) mais elle occupe une place importante dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme[526]. Des études approfondies, tant en anglaisqu'en français, ont mis en lumière la fréquence avec laquelle, depuis une vingtaine d'années, la Cour se réfère à la vulnérabilité[527]. Le phénomène a été quantifié notamment par AL TAMIMI : selon son décompte, au 1er janvier 2014, 557 arrêts faisaient référence à la vulnérabilité. La catégorie la plus fréquemment citée est celle des détenus[528].

La jurisprudence qui fait référence à la vulnérabilité n'est pas exempte de paradoxes. Ainsi, la première évocation de la vulnérabilité, au début des années 1980, n'a pas servi à accroître la protection des droits fondamentaux du plaignant mais a été retenue « à l'inverse, pour

[526] Dans le cadre du présent chapitre, elle est désignée comme 'la Cour'.

[527] Y. AL TAMIMI, « The Protection of Vulnerable Groups and Individuals by the European Court of Human Rights », *Journal européen des droits de l'homme*, 2016, p. 561-583; F. IPPOLITO, S.I. SANCHEZ (éd.), « Protecting Vulnerable Groups: The European Human Rights Framework », Hart Bloomsburry, Modern Studies in European Law, 2015, 481 p. ; A. TIMMER, « A quiet revolution: vulnerability in the European Court of Human Rights » in *Vulnerability : reflections on a new ethical foundation for law and politics*, M. A. FINEMAN, A. GREAR (éd.), Ashgate, Gender in Law, Culture, and Society, 2013, p. 147-170 ; L. PERONI, A. TIMMER, « Vulnerable groups: The promise of an emerging concept in European Human Rights Convention law », *Int. J. Constitutional Law*, Oxford University Press, 2013, p. 1056-1085; voy. aussi A. TIMMER, « Strengthening the Equality Analysis of the European Court of Human Rights: The Potential of the Concepts of Stereotyping and Vulnerability », Thèse de doctorat défendue à l'Université de Gand en 2014; C. RUET, « La vulnérabilité dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme », *Rev.trim.d.h.*, 2015, p. 317-340 ; E. AUBIN, « La réception de la vulnérabilité des étrangers dans les décisions de la Cour européenne des droits de l'Homme », in *Migrants vulnérables et droits fondamentaux*, P. MBONGO (dir.), Paris, Berger Levrault, Au fil du débat, 2015 p. 33-53 ; S. BESSON, « La vulnérabilité et la structure des droits de l'homme – L'exemple de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme », in *La vulnérabilité saisie par les juges en Europe*, L. BURGORGUE-LARSEN (dir.), Paris, Pedone, 2014, p. 59 et s. ; P. MARTENS, « La nouvelle controverse de Valladolid », *Rev.trim.d.h.*, 2014, p. 304 et s. ; J.-P. COSTA, *La Cour européenne des droits de l'homme – Des juges pour la liberté*, Paris, Dalloz, Le sens du droit, 2013, p. 108-122 ; N. CHARDIN, La Cour européenne des droits de l'homme et la vulnérabilité, in *Le droit à l'épreuve de la vulnérabilité,* F. ROUVIERE (dir.), Bruxelles, Bruylant, 2011, p. 367 et s. ; X. LAGARDE, Avant-propos, *in Rapport annuel de la Cour de cassation* (de France) *2009, Les personnes vulnérables dans la jurisprudence de la Cour de cassation*, La Documentation française, 2010, p. 54 et s.

[528] Y. AL TAMIMI, « The Protection of Vulnerable Groups and Individuals by the European Court of Human Rights », *Journal européen des droits de l'homme*, 2016, p. 563-564. Voy. aussi S. BESSON, « La vulnérabilité et la structure des droits de l'homme – L'exemple de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme », in *La vulnérabilité saisie par les juges en Europe*, L. BURGORGUE-LARSEN (dir.), Paris, Pedone, 2014, p. 82-85.

admettre qu'une limite, proportionnée, à ces droits fondamentaux serait possible »[529]. En effet, confrontée à la dénonciation des lois d'Irlande du Nord réprimant l'homosexualité entre adultes consentants, la Cour a donné raison au plaignant mais en admettant « la nécessité, dans une société démocratique, d'un certain contrôle du comportement homosexuel afin notamment de lutter contre l'exploitation et la corruption de personnes spécialement vulnérables à cause, par exemple, de leur jeunesse »[530]. On était loin d'envisager une approche émancipatrice de la vulnérabilité.

Conformément à ce qui a été annoncé, le présent chapitre comprend deux sections. La première décrit, de manière synthétique, les principaux apports de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme en lien avec la vulnérabilité. Il s'agit d'évoquer les principales catégories de personnes et les principaux groupes, qui dans cette jurisprudence, sont considérés comme vulnérables et de voir en quoi la référence à la vulnérabilité permet de renforcer les mécanismes de protection des droits humains. Le point de vue est alors interne au droit positif. Il conduit à mettre en lumière l'apport de cette jurisprudence mais aussi ses limites : la vulnérabilité souffre d'une certaine variabilité observable tant au niveau des éléments qui la définissent que des utilisations qui en sont faites. La seconde section soumet cette jurisprudence au triple questionnement repris dans la grille de compréhension élaborée au terme de la partie II. Le point de vue est alors externe au droit positif. Il permet de faire le constat que la jurisprudence est globalement réceptive à ce questionnement. Ainsi, à la question de savoir si la vulnérabilité est intrinsèque ou interactive, il est possible de répondre que sans nécessairement le mentionner explicitement, la jurisprudence s'avère assez ouverte au raisonnement interactif, sauf lorsqu'elle a recours à la notion de « groupes vulnérables ». De même, les vulnérabilités sont traitées dans la continuité des situations ordinaires, plus que selon un point de vue radicalement distinct. On peut alors faire le lien avec le point de vue conjonctif évoqué précédemment. Enfin, la question de l'horizon d'autonomie apparaît marquée par le constat que dans les affaires examinées, les relations avec les autorités sont centrales et sont envisagées comme des relations de dépendance. Ce mode de relation peut témoigner d'un certain paternalisme.

Comme l'évaluation quantitative mentionnée ci-dessus permet de le préciser, la jurisprudence à laquelle est consacré le présent chapitre forme un matériau abondant. L'examen auquel il est procédé ne se veut pas exhaustif et ne couvre donc pas l'ensemble des arrêts prononcés. Dans la première section, il est question, pour chacune des catégories de personnes concernées, des arrêts considérés comme les plus importants ou les plus représentatifs. Dans la seconde section, le nombre d'arrêts mobilisé est encore plus restreint : il est alors question, pour chaque catégorie, de l'arrêt qui m'a semblé être le plus emblématique. Ces arrêts font l'objet d'un résumé qui figure en annexe au présent chapitre.

---

[529] J.-Y. CARLIER, « Des droits de l'homme vulnérable à la vulnérabilité des droits de l'homme, la fragilité des équilibres », *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, 2017, p. 184.

[530] COUR EUR. D.H., *Dudgeon c. Royaume-uni*, n° 7525/76, 22 octobre 1981, § 49 et 62.

SECTION 1. LE POINT DE VUE INTERNE AU DROIT : UNE JURISPRUDENCE EN QUÊTE DE COHÉRENCE

Depuis le début des années 2000, la référence à la vulnérabilité est devenue assez habituelle dans la jurisprudence de la Cour. Certaines décisions importantes comportent une telle référence. Il est question de la vulnérabilité, par exemple, dans les arrêts prononcés dans les affaires *M.S.S. contre Belgique et Grèce* ou *D.H. contre République Tchèque*. La référence à la vulnérabilité sert généralement à accroître la protection des droits fondamentaux. Malgré l'importance du courant jurisprudentiel faisant appel à la vulnérabilité, la Cour s'abstient de la définir. Elle ne s'appuie pas sur des caractéristiques précises mais s'attache à ce qu'elle considère comme la vulnérabilité particulière de certaines personnes ou de certains groupes spécifiques. La vulnérabilité apparaît dès lors moins comme un concept stabilisé que comme un « label » décerné à certaines catégories et certains groupes, pour des motifs qui n'apparaissent pas toujours clairement.

Dans cette première section, sont décrits les principales catégories de personnes et les principaux groupes vulnérables. Est également évoquée la question de savoir pourquoi certaines catégories de personnes dont on pourrait suggérer qu'elles présentent, sur le terrain socioéconomique, une certaine vulnérabilité ne sont pas considérées comme telles par la jurisprudence (*infra,* A.). De manière à interroger sa cohérence interne, cette jurisprudence est ensuite mise en perspective avec les mécanismes de protection des droits fondamentaux qu'elle vise à renforcer. L'objectif est de montrer en quoi la référence à la vulnérabilité permet de renforcer les dispositions anti-discrimination de la Convention européenne des droits de l'homme ainsi que d'atténuer la marge d'appréciation des Etats et de renforcer leurs obligations positives (*infra,* B.).

Avant de rentrer dans l'examen proprement dit de certaines références jurisprudentielles, il paraît utile de préciser qu'en pratique, une décision de la Cour n'est jamais exclusivement motivée par un constat de vulnérabilité. Puisque la vulnérabilité n'apparaît pas explicitement dans la CEDH, aucune des qualifications figurant dans cette dernière ne peut être établie sur la base uniquement d'un constat de vulnérabilité. La référence à la vulnérabilité est nécessairement complémentaire. Elle intervient comme un élément d'appoint (même s'il est parfois fort important) dans un débat qui porte sur une qualification figurant dans la Convention et qui ne se réduit pas à la notion de vulnérabilité. Ainsi, par exemple, dans l'affaire *M.S.S.* ce n'est pas uniquement en raison de la vulnérabilité du demandeur d'asile que la Cour a considéré que les conditions de détention dramatiques atteignaient le niveau d'un traitement dégradant. Pour arriver à ce constat, elle a combiné la vulnérabilité découlant de la qualité de demandeur d'asile avec les conditions de détention et les conditions de vie particulièrement dégradées qui en Grèce, sont imposées à ces personnes. La référence à la vulnérabilité fait donc partie d'une appréciation plus large de sorte qu'il n'est pas toujours simple d'identifier l'apport réel de la référence à la vulnérabilité et d'affirmer que sans cette

référence, la décision aurait été différente. Le point de vue interne qui fait l'objet de la présente section doit être conduit avec une certaine prudence.

A. La vulnérabilité : un 'label' attribué sans vision d'ensemble

La richesse quantitative de la jurisprudence invoquant la vulnérabilité n'a d'égale que sa diversité. Assurant son rôle, la doctrine tente d'introduire quelque ordre dans la chose[531]. Les études consacrées à la vulnérabilité dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme proposent généralement une typologie des catégories concernées. L'une d'entre elles sert de point de départ à une description des principales catégories et des principaux groupes (*infra,* a.). Cette description est complétée par quelques réflexions sur le peu d'intérêt porté par la jurisprudence aux vulnérabilités économiques et sociales (*infra,* b.)

a) Les hypothèses dans lesquelles la vulnérabilité est reconnue par la jurisprudence

Dans les études qui traitent de la vulnérabilité dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, une typologie des catégories concernées est généralement proposée. La plus élaborée est sans doute celle que proposent IPPOLITO et SANCHEZ dans un ouvrage collectif de 2017 rassemblant une vingtaine de contributions[532]. Cet ouvrage évoque les thématiques suivantes : les vulnérabilités inhérentes à certaines personnes, les minorités, les non-nationaux, les victimes d'actes illégaux et les vulnérabilités circonstancielles. Néanmoins, cet ouvrage va au-delà de ce qui est au cœur du présent chapitre puisqu'il y est question non seulement du droit du Conseil de l'Europe mais aussi du droit de l'Union européenne. Par ailleurs, la jurisprudence est loin d'être la seule source étudiée. Pour ce motif et parce que l'arborescence suggérée me semble entretenir une certaine confusion entre vulnérabilités et discriminations, je ne retiens pas la typologie proposée par cet ouvrage.

Une deuxième typologie est celle proposée par AL TAMIMI[533]. S'appuyant sur une analyse quantitative, cette typologie classe les catégories en fonction du nombre de citations relevées dans la jurisprudence. Il est alors, selon un ordre d'importance décroissant, question des détenus, des enfants, des victimes, des non-nationaux, des suspects et des Roms[534]. Sur le plan analytique, le critère quantitatif ne me semble pas le plus pertinent surtout que comme

---

[531] J.-Y. CARLIER, « Des droits de l'homme vulnérable à la vulnérabilité des droits de l'homme, la fragilité des équilibres », *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, 2017, p. 186.

[532] F. IPPOLITO, S.I. SANCHEZ (eds.), *Protecting Vulnerable Groups: The European Human Rights Framework*, Hart Bloomsburry, Modern Studies in European Law, 2017, 481 p.

[533] Voy. aussi S. BESSON, « La vulnérabilité et la structure des droits de l'homme - L'exemple de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme », in *La vulnérabilité saisie par les juges en Europe*, L. BURGORGUE-LARSEN (dir.), Paris, Pedone, 2014, p. 82-85. Cette auteure fait également un relevé quantitatif, notamment, en fonction des articles concernés. Elle ne propose pas à proprement parler une typologie.

[534] Y. AL TAMIMI, « The Protection of Vulnerable Groups and Individuals by the European Court of Human Rights », *Journal européen des droits de l'homme*, 2016, p. 564.

l'auteur le relève lui-même, en cas d'usage fréquent, la motivation de la référence à la vulnérabilité peut devenir répétitive, voire stéréotypée[535].

La troisième typologie est celle proposée par TIMMER[536]. Cette typologie présente l'avantage d'être neutre et factuelle. Au stade de la présentation de la jurisprudence, elle n'introduit pas de biais explicatif et n'affiche ni enthousiasme débridé, ni scepticisme particulier, à l'égard de l'utilisation de la notion de vulnérabilité. Dans la liste qu'elle propose, TIMMER évoque la vulnérabilité particulière des enfants (*infra*,1°), des détenus (*infra*, 2°), des personnes atteintes de déficience mentale (*infra*, 3°), des femmes en tant que victimes de violence ou dans certaines circonstances de domination (*infra*, 4°), des personnes accusées et poursuives, de certains manifestants et journalistes lorsqu'ils font usage de leur liberté d'expression et de certains migrants (*infra*, 5°)[537]. A ces catégories, TIMMER ajoute les groupes considérés par la Cour comme présentant une vulnérabilité particulière : les Roms (*infra*, 6°), les porteurs du VIH (*infra*, 7°), les demandeurs d'asile et les réfugiés (*infra*, 8°), les personnes souffrant de handicap mental ainsi que celles qui combinent plusieurs motifs de vulnérabilité. Dans la présentation qui suit, la typologie de TIMMER est utilisée avec deux réserves. Parce qu'elles sont assez éloignées de la thématique de la protection sociale, il n'est pas question des vulnérabilités en lien avec l'usage de la liberté d'expression et les accusations en matière pénale[538]. Par ailleurs, les personnes présentant une déficience mentale sont incluses dans la catégorie des personnes vulnérables et non des groupes vulnérables même si dans la jurisprudence et dans la typologie de TIMMER, elles sont de manière ambigüe considérées à la fois comme une catégorie et comme un groupe[539]. Dans les lignes qui suivent, je donne les principales considérations qui, pour les différentes catégories et les différents groupes, amènent la Cour à délivrer une reconnaissance de vulnérabilité.

1° La vulnérabilité particulière des enfants et des personnes âgées

[535] Y. AL TAMIMI, « The Protection of Vulnerable Groups and Individuals by the European Court of Human Rights », *Journal européen des droits de l'homme*, 2016, p. 570. Ainsi la Cour évoque fréquemment la vulnérabilité des détenus sans expliciter les fondements de cette vulnérabilité.

[536] A. TIMMER, « A quiet revolution: vulnerability in the European Court of Human Rights » in *Vulnerability : reflections on a new ethical foundation for law and politics*, M. A. FINEMAN, a. GREAR (eds), Ashgate, Gender in Law, Culture, and Society, 2013, (spec.) p. 151-162. Comp. avec la typologie assez proche de Y. AL TAMIMI, « The Protection of Vulnerable Groups and Individuals by the European Court of Human Rights », *Journal européen des droits de l'homme*, 2016, p. 561-583.

[537] A. TIMMER, « A quiet revolution: vulnerability in the European Court of Human Rights », in *Vulnerability : reflections on a new ethical foundation for law and politics*, M. A. FINEMAN, A. GREAR (eds), Ashgate, Gender in Law, Culture, and Society, 2013, p. 151-162.

[538] Voy. à cet égard, le très célèbre arrêt *Salduz c. Turquie*, n° 36391/02, 27 novembre 2008, § 54 : « un accusé se trouve souvent dans une situation particulièrement vulnérable [au stade de l'enquête pénale], effet qui se trouve amplifié par le fait que la législation en matière de procédure pénale tend à devenir de plus en plus complexe, notamment en ce qui concerne les règles régissant la collecte et l'utilisation des preuves. Dans la plupart des cas, cette vulnérabilité particulière ne peut être compensée de manière adéquate que par l'assistance d'un avocat, dont la tâche consiste notamment à faire en sorte que soit respecté le droit de tout accusé de ne pas s'incriminer lui-même ».

[539] La distinction entre celui qui est atteint de déficience mentale (*mental disabilities*) et celui qui présente un handicap intellectuel ou mental (*mentally disabled persons)* ne semble pas évidente.

Aux yeux de la Cour, les enfants sont des êtres « particulièrement vulnérables »[540]. La vulnérabilité des enfants est présentée comme étant inhérente à leur âge, à leur incapacité à exercer leurs droits ainsi qu'à leur manque d'autonomie à l'égard des adultes pour tout ce qui concerne leur entretien et leur éducation[541]. La Cour prend parfois aussi en considération leur histoire personnelle et les besoins liés à leur développement. Il a ainsi été jugé qu'en ayant placé des enfants (en l'espèce âgés de 8 à 13 ans) en centre fermé, « les autorités belges les ont exposés à des sentiments d'angoisse et d'infériorité et ont pris, en pleine connaissance de cause, le risque de compromettre leur développement »[542]. La reconnaissance de la vulnérabilité des enfants est liée à la consécration du principe de « l'intérêt supérieur de l'enfant »[543]. Depuis l'entrée en vigueur de la Convention internationale des droits de l'enfant, ce principe fait partie des standards les plus en vue en matière de droits fondamentaux[544]. Cette Convention est en effet « un des traités les plus ratifiés au monde »[545]. Elle lie tous les Etats membres du Conseil de l'Europe et, en son article 3, § 1er, érige en obligation internationalement reconnue « le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant ». Selon la jurisprudence, ce principe doit être particulièrement pris en compte lorsqu'il s'agit de protéger les droits des mineurs étrangers[546] ou des enfants handicapés[547]. Il implique que « chaque institution ou organe législatif, administratif ou judiciaire » est tenu de se demander « systématiquement comment les droits et les intérêts de l'enfant seront affectés par ses décisions et ses actes »[548]. Comparativement, à l'autre extrémité de la vie, la

---

[540] COUR EUR. D.H., Gde ch., arrêt *Söderman c. Suède*, n° 5786/08, 12 novembre 2013, § 81 ; cette affaire concerne des allégations d'abus sexuels sur une mineure de 14 ans ; voy. aussi COUR EUR. D.H., *M.C. c. Bulgaria*, n° 39272/98, 4 décembre 2003, § 183 ; COUR EUR. D.H., *C.A.S. et C.S. c. Roumanie*, n° 26692/05, 20 mars 2012, § 81; COUR EUR. D.H., *M.B. c. Roumanie*, n° 43982/06, 3 novembre 2011, § 52.

[541] Voy. F. IPPOLITO, "(De)Constructing Children's Vulnerability under European Law », in F. IPPOLITO, S.I. SANCHEZ (éd.), *Protecting Vulnerable Groups: The European Human Rights Framework*, Hart Bloomsburry, Modern Studies in European Law, 2015, p. 28-38; A. TIMMER, « A quiet revolution: vulnerability in the European Court of Human Rights » in *Vulnerability : reflections on a new ethical foundation for law and politics*, M. A. FINEMAN, A. GREAR (eds), Ashgate, Gender in Law, Culture, and Society, 2013, p.152; Y. EL TAMIMI, « The Protection of Vulnerable Groups and Individuals by the European Court of Human Rights », *Journal européen des droits de l'homme*, 2016, p. 565-566.

[542] COUR EUR. D.H., arrêt *Kanagaratnam et autres c. Belgique*, n° 15297/09, 13 décembre 2011, § 67-68.

[543] Voy., notamment, COUR EUR. D.H., *C.A.S. et C.S. c. Roumanie*, n° 26692/05, 20 mars 2012, § 82.

[544] Convention relative aux droits de l'enfant adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies dans sa résolution n° 44/25 du 20 novembre 1989, entrée en vigueur le 2 septembre 1990.

[545] Voy. Comité européen des Droits sociaux, réclamation n° 69/2011, *Défense des Enfants International (DEI) c. Belgique*, décision sur le bien-fondé, 23 octobre 2012, § 34.

[546] J. VILJANEN, H.-E HEISKANEN, « The European Court of Human Rights : a Guardian of Minimum Standards in the Context of Immigration », *Netherlands Quarterly of Human Rights*, 2016, p. 174-193, en particulier p. 178-182.

[547] COUR EUR. D.H., *Cam c. Turquie*, n° 51500/08, 23 février 2016, § 67 qui évoque la vulnérabilité particulière des enfants atteints de handicap et la nécessité d'aménagements raisonnables.

[548] Comité des droits de l'enfant des Nations Unies, Observation générale n° 5 (2003). Mesures d'application générales de la Convention relative aux droits de l'enfant (art. 4, 42 et 44, § 6).

vulnérabilité des personnes âgées est reconnue mais de manière moins systématique. La Cour s'attache aux circonstances particulières, admettant par exemple qu'il peut être question de vulnérabilité lorsque les personnes âgées « ne sont pas (….) en mesure de signaler (elles-mêmes) les dysfonctionnements pouvant affecter les soins qui leur sont prodigués » [549] ou lorsqu'elles subissent ou risquent de subir des mauvais traitements[550].

2° La vulnérabilité particulière des détenus

La Cour considère que les personnes en garde à vue ou en détention sont en situation particulière de vulnérabilité[551], puisqu'elles dépendent des autorités qui les détiennent[552]. Dans une affaire consécutive au décès d'un détenu, survenu après que les gardiens aient tenté de le maîtriser de force, la Cour a rappelé : « les personnes détenues sont en situation de vulnérabilité et les autorités ont le devoir de les protéger. Par conséquent, lorsqu'un individu est privé de sa liberté alors qu'il se trouve en bonne santé et que l'on constate qu'il est blessé au moment de sa libération, il incombe à l'État de fournir une explication plausible sur l'origine des blessures »[553]. Cette obligation est évidemment renforcée en cas de décès en prison[554]. Dans le cas des gardes à vue, le fait de se trouver entre les mains des fonctionnaires de police suffit à établir la situation de vulnérabilité et à justifier l'application de garanties fondamentales telles que le droit de demander un examen par un médecin de son choix, l'accès à un avocat et à un membre de la famille[555]. Pour qu'il soit question de vulnérabilité, il n'est donc pas nécessaire que la garde à vue se déroule dans des conditions irrégulières, même s'il est évident qu'une garde à vue prolongée sans assistance[556] ou l'infliction de mauvais traitements accroissent « le sentiment de vulnérabilité, d'impuissance et

[549] COUR EUR. D.H., *Heinisch c. Allemagne*, n°28274/08, 21 juillet 2011, § 71 ; cette affaire concerne le licenciement d'un membre du personnel ayant dénoncé les mauvais traitements subis par les résidents d'une institution pour personnes âgées.

[550] COUR EUR. D.H., *Mudric v. The republic of Moldova*, n° 74839/10, 16 juillet 2013, § 71; dans cette affaire, il est question de la vulnérabilité d'une femme de 72 ans ayant dû faire face à une longue histoire de comportements violents de la part de son mari.

[551] COUR EUR. D.H., *Salman c. Turquie*, n° 21986/93, 27 juin 2000, § 99 ; la cour relève, en outre, « le fait de bander les yeux de la requérante n'a pas manqué d'accroître la vulnérabilité de celle-ci, provoquant en elle angoisse et détresse » ; voy. aussi COUR EUR. D.H., *Oleynik c. Russie*, n° 23559/07, 21 juin 2016, § 48 ; COUR EUR. D.H., *Vasilyev v. Russia*, n° 32704/04, 17 décembre 2009, § 115.

[552] Selon Y. AL TAMIMI, « The Protection of Vulnerable Groups and Individuals by the European Court of Human Rights », *Journal européen des droits de l'homme*, 2016, p. 564. Sur un total de 577 arrêts mentionnant la vulnérabilité, prononcés avant 2014, 236 concernaient des détenus.

[553] L'obligation particulière de fournir une explication plausible a d'abord été consacrée sans référence à la vulnérabilité particulière des détenus ; voy., parmi d'autres, COUR EUR. D.H., Gde ch., *Selmouni c. France*, n° 25803/94, 28 juillet 1999, § 87; COUR EUR. D.H., *Tomasi c. France*, n° 12850/87, 27 août 1992, § 108-111 ; COUR EUR. D.H., *Ribitsch c. Autriche*, 4 décembre 1995, série A n° 336, pp. 25-26, § 34.

[554] COUR EUR. D.H., *Tekin et Arslan c. Belgique*, n° 37795/13, 5 septembre 2017, § 83.

[555] COUR EUR. D.H., *Algür c. Turquie*, n° 32574/96, 22 octobre 2002, § 44.

[556] De même, une garde à vue au secret entraine une vulnérabilité spéciale, COUR EUR. D.H., *Beortegui Martinez c. Espagne*, n° 36286/14, 31 mai 2016, § 46.

d'appréhension face aux représentants de l'Etat »[557]. La vulnérabilité particulière des détenus handicapés a également été reconnue à différentes reprises, la Cour rappelant que les services pénitentiaires doivent assurer la prise en charge du handicap et ne peuvent, à cet égard, se reposer sur l'assistance des codétenus[558].

3° La vulnérabilité particulière des personnes atteintes de déficience mentale

Si la Cour a affirmé, en termes généraux, « que la vulnérabilité des malades mentaux appelle une protection particulière »[559], c'est aussi généralement au regard du risque de mauvais traitements qu'elle conclut que des personnes déficientes mentales se trouvent dans une situation de vulnérabilité. La Cour a ainsi reconnu la vulnérabilité d'une personne placée, sans son accord, dans un foyer pour personnes atteintes de troubles mentaux et qui y subissait des mesures restrictives de liberté[560]. Lorsque dans un contexte spécifique, une catégorie de personnes souffrant d'un handicap mental a par le passé été victime de discrimination, la Cour lui reconnaît le statut de groupe vulnérable[561]. La Cour a aussi, à différentes reprises, fait grief aux Etats de sous-estimer la vulnérabilité particulière des détenus souffrant de problèmes psychiques et d'ignorer, dans certains cas, leur incapacité à se plaindre de manière cohérente des traitements qui leur sont imposés[562]. Cette situation correspond alors à une hypothèse de vulnérabilités combinées[563].

4° La vulnérabilité particulière de certaines femmes

---

[557] COUR EUR. D.H., *Aksoy c. Turquie*, n° 21987/93, 18 décembre 1996, § 56 et § 98 qui évoque « la situation particulièrement vulnérable des victimes de tortures ».

[558] COUR EUR. D.H., *Helhal c. France*, n° 10401/12, 19 février 2015 ; COUR EUR. D.H., *Kaprykowski c. Pologne*, n° 23052/05, 3 février 2009 ; COUR EUR. D.H., *Zarzycki c. Pologne*, n° 15351/03, 12 mars 2013.

[559] COUR EUR. D.H., *Renolde c. France*, n° 5608/05, 16 octobre 2008, § 109.

[560] COUR EUR. D.H., Gde ch., *Stanev c. Bulgarie*, n° 36760/06, 17 janvier 2012, § 153 ; voy. aussi COUR EUR. D.H., *Stepanian c. Roumanie*, n° 60103/11, 14 juin 2016, § 60 ; COUR EUR. D.H., *Comorasuc c. Roumanie*, n° 16270/12, 31 mai 2016, § 43. Ces arrêts rappellent que la vulnérabilité peut être liée à l'incapacité à se plaindre des mauvais traitements.

[561] COUR EUR. D.H., *Alajos Kiss c. Hongrie*, n° 38832/06, 20 mai 2010, § 42 ; Voy. aussi COUR EUR. D.H., *B. c. Roumanie*, n° 1285/03, 19 février 2013, § 86 et § 96 ; COUR EUR. D.H., *M.B. c. Roumanie*, n° 43982/06, 3 novembre 2011, § 52 et § 57. Voy. aussi COUR EUR. D.H., *Bélané Nagy c. Hongrie*, n° 53080/13, 13 décembre 2016, § 123. A l'examen de l'arrêt on constate que l'incapacité de travail était évaluée à 50 % (selon toutefois une législation nationale évolutive) et que le handicap ne semblait pas concerner les facultés intellectuelles ou mentales. On pourrait y voir un indice de ce que la jurisprudence tendrait vers la reconnaissance de la vulnérabilité de catégories plus larges de personnes handicapées.

[562] COUR EUR. D.H., *Claes c. Belgique*, 10 janvier 2013, n° 43418/09, §§ 93 et 101 ; COUR EUR. D.H., *Rivière c. France*, n° 33834/03, 11 juillet 2006, § 63 et J.-P. CERE, « Détention, maladie et traitement inhumain ou dégradant. Note sous l'arrêt *Rivière c. France* du 11 juillet 2006, de la Cour européenne des droits de l'homme (2ème section) », *Rev.trim.d.h.*, 2007, p. 261-268 ; COUR EUR. D.H., *Keenan c. Royaume-Uni*, n° 27229/95,3 avril 2001, § 111 et plus récemment COUR EUR. D.H., Gde Ch., *Murray c. Pays-Bas*, n° 10511/10, 26 avril 2016, § 106 ; COUR EUR. D.H., Gde Ch., *Bédat c. Suisse*, n° 56925/08, 29 mars 2016, § 78.

[563] Voy. COUR EUR. D.H., *Bamouhammad c. Belgique*, n° 47687/13, 17 novembre 2015.

Aux yeux de la Cour, les femmes ne se trouvent pas, par nature, dans une situation particulière de vulnérabilité[564]. Ainsi, la Cour n'a pas estimé qu'une femme vivant seule dans un cadre que cette dernière qualifiait de patriarcal est nécessairement vulnérable[565]. Lorsqu'il est question de mauvais traitements et de violence conjugale, par contre, la Cour conclut assez aisément à l'existence d'une vulnérabilité particulière[566]. La Cour fait alors notamment écho aux actions de sensibilisation menées par différentes organisations internationales ainsi qu'aux instruments internationaux mis en place pour combattre le phénomène des violences faites aux femmes dans le contexte familial[567]. Dans la même perspective, c'est en raison du risque de traite des êtres humains et de manière à relayer, là aussi, l'action des organisations internationales que la Cour a reconnu « la vulnérabilité spécifique (d'une) femme africaine exerçant la prostitution »[568].

La maternité peut aussi être à l'origine de formes particulière de vulnérabilité. La Cour a jugé que la femme enceinte, à qui est annoncé le résultat d'un examen révélant une probable anomalie génétique du fœtus, présente une très forte vulnérabilité à l'égard des professionnels de la santé qui sont susceptibles de l'influencer dans sa décision de (ne pas) recourir à un avortement[569]. De manière très circonstanciée, la Cour a décidé : « comme l'aurait été toute autre femme enceinte dans sa situation, [la requérante] était profondément troublée par l'éventualité d'une malformation de son fœtus. Il était donc naturel qu'elle voulût obtenir autant d'informations que possible pour savoir si le diagnostic initial était correct et, dans l'affirmative, quelle était la nature exacte de la maladie, et qu'elle souhaitât également déterminer les options qui lui étaient ouvertes. Les tergiversations des

---

[564] Comp. avec M. BLONDEL, *La personne vulnérable en droit international*, Thèse de doctorat en Droit public, défendue à Bordeaux le 3 décembre 2015, p. 71. Selon cette auteure, « en droit international général, le genre féminin est une source de vulnérabilité ». Elle évoque la « vulnérabilité tacite absolue » des femmes et suggère que dans le cadre Onusien, « l'emblématique Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes de 1979 mettait en lumière cette vulnérabilité fondamentale des femmes dans trois domaines : les droits civiques et le statut juridique des femmes ; la procréation ; les incidences des facteurs culturels sur les relations hommes femmes ». La vulnérabilité des femmes serait considérée comme une vulnérabilité intrinsèque.

[565] COUR EUR. D.H., *Sandra Jankovic v. Croatia*, n° 38478/05, 5 mars 2009, § 30.

[566] COUR EUR. D.H., *Halime Kiliç c. Turquie*, n° 63034/11, 28 juin 2016, §§ 92, 100 et 120 ; COUR EUR. D.H., *E.M. c. Roumanie*, n° 43994/05, 30 octobre 2012, § 58 ; COUR EUR. D.H., *Opuz c. Turquie*, 9 juin 2009, n° 33401/02, § 160 ; COUR EUR. D.H., *Bevacqua et S. c. Bulgarie*, n° 71127/01, 12 juin 2008, § 65 ; COUR EUR. D.H., *Hajduova v. Slovakia*, n° 2660/03, 30 novembre 2010, § 46 ; voy. Y. AL TAMIMI, « The Protection of Vulnerable Groups and Individuals by the European Court of Human Rights », *Journal européen des droits de l'homme*, 2016, p. 571.

[567] Voy., en particulier, la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique, adoptée à Istanbul le 11 mai 2011.

[568] COUR EUR. D.H., *B.S. c. Espagne*, n° 47159/08, 24 juillet 2012, § 71. La cour évoque une vulnérabilité « inhérente » à cette qualité.

[569] COUR EUR. D.H., *Tysiac. c. Pologne*, n° 5410/03, 20 mars 2007, § 127 ; COUR EUR. D.H., *R.R. c. Pologne*, n° 27617/04, 26 mai 2011, § 159 ; COUR EUR. D.H., *P. and S. v. Poland*, n° 57375/08, 30 octobre 2012, § 110 et 162-166. Voy. J. LARRALDE, « La Cour européenne des droits de l'homme et le droit à l'avortement entre avancées prudentes et conservatisme assumé. Cour européenne des droits de l'homme, *R.R. c. Pologne*, 26 mai 2011 », *Rev.trim.d.h.*, 2012, p. 609-624.

professionnels de la santé ont plongé l'intéressée pendant des semaines dans une incertitude pénible quant à la santé de son fœtus, à son avenir, à celui de sa famille et à la perspective d'élever un enfant souffrant d'une maladie incurable. Elle a éprouvé une angoisse extrême en s'interrogeant sur la manière dont sa famille et elle pourraient assurer le bien-être de l'enfant et son bonheur et lui apporter des soins adaptés sur le long terme. Les professionnels de la santé qui l'ont prise en charge n'ont pas tenu compte de ses préoccupations et n'y ont pas répondu »[570]. Dans cette affaire, la Cour a conclu à l'existence d'un traitement inhumain et dégradant ainsi qu'à la violation du droit à la vie familiale.

5° La vulnérabilité particulière de certains migrants (autres que les demandeurs d'asile)

Les migrants sont susceptibles d'être considérés par la Cour comme présentant une vulnérabilité particulière[571]. Toutefois, les hypothèses dans lesquelles il est question de vulnérabilité des non-nationaux résultent généralement de la combinaison de plusieurs facteurs de vulnérabilité, la qualité d'étranger ne suffisant pas, comme telle, à conférer une reconnaissance de vulnérabilité. Ainsi, par exemple, si la Cour a admis la vulnérabilité particulière d'une jeune mère de famille en séjour illégal, le fait qu'elle était porteuse du VIH et assumait la charge de plusieurs enfants mineurs, a contribué à cette reconnaissance. Toutefois, il convient de souligner que la reconnaissance de cette vulnérabilité n'a finalement débouché sur aucune protection effective[572]. De même, si la vulnérabilité de certains réfugiés a été admise, c'est en ayant égard au fait que l'obtention d'une protection internationale constitue une preuve de leur vulnérabilité[573]. Dans le cas d'un réfugié reconnu, c'est donc plus la qualité initiale de demandeur d'asile que la qualité d'étranger qui justifie une reconnaissance de vulnérabilité.

Au titre des affaires dans lesquelles un étranger combine plusieurs motifs de vulnérabilité, l'affaire *Tabitha* est tout à fait emblématique puisqu'elle concerne une jeune mineure non accompagnée se trouvant sans autorisation sur le territoire belge[574]. Cette jeune congolaise de

---

[570] COUR EUR. D.H., *R.R. c. Pologne*, n° 27617/04, 26 mai 2011. Voy. aussi COUR EUR. D.H., *P. and S. v. Poland*, n° 57375/08, 30 octobre 2012, § 163 qui évoque les très fortes pressions du médecin et signale que l'intéressée a été invitée à parler à un prêtre, sans lui demander si elle le souhaitait….

[571] Voy., toutefois, la situation particulière des demandeurs d'asile (*infra*). Dans la jurisprudence antérieure à 2014, Y. AL TAMIMI relève 28 arrêts faisant état de vulnérabilité particulière des non-nationaux, Y. AL TAMIMI, « The Protection of Vulnerable Groups and Individuals by the European Court of Human Rights », *Journal européen des droits de l'homme*, 2016, p. 564.

[572] Voy. COUR EUR. D.H., S.J. c. Belgique, n° 70055/10, 27 février 2014, § 125. Cette vulnérabilité n'a pas permis à l'intéressée d'obtenir la levée de l'ordre de quitter le territoire vers son pays d'origine où le niveau des soins n'est pas adapté. Après un premier arrêt de la Cour, un règlement à l'amiable est toutefois intervenu. La requérante a ainsi pu obtenir une régularisation de séjour pour elle et pour ses enfants, voy. COUR EUR. D.H., S.J. c. Belgique, n° 70055/10, 19 mars 2015 (arrêt de radiation).

[573] COUR EUR. D.H., *Mugenzi c. France*, n° 2260/10, 10 juillet 2014, § 52 ; voy. aussi COUR EUR. D.H., Gde Ch., *Hirsi Jamaa et autres c. Italie*, n° 27765/09, 23 février 2012, § 155 : la situation de vulnérabilité persiste après la reconnaissance du statut de réfugié.

[574] Voy. B. MASSON, « Un enfant n'est pas un étranger comme les autres. Cour européenne des droits de l'homme (1ère section) *Mubilanzila Mayeka et Kaniki Mitunga c. Belgique*, 12 octobre 2006 »,

cinq ans vivait en République démocratique du Congo (RDC) chez sa grand-mère alors que sa mère avait obtenu le statut de réfugiée au Canada. La mère chargea son frère, qui résidait aux Pays-Bas, d'aller chercher sa fille en RDC et de l'accueillir jusqu'à ce qu'elle puisse la rejoindre. L'oncle et la petite Tabitha furent interceptés au contrôle des frontières de l'aéroport de Zaventem. Les autorités estimèrent que l'oncle ne disposait pas des documents requis pour Tabitha. L'oncle fut autorisé à regagner sa résidence aux Pays-Bas tandis que Tabitha fut maintenue en centre fermé d'août à octobre 2002. En octobre 2002, alors qu'une décision judiciaire ordonnant sa libération était sur le point d'être rendue, elle a été refoulée vers la RDC où personne ne l'attendait. Finalement, suite à l'intervention du premier ministre belge, elle est revenue en Europe et a pu rejoindre sa mère au Canada[575]. L'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme du 12 octobre 2006 fustige l'attitude des autorités belges et constate la violation de plusieurs dispositions de la CEDH. Dans la motivation de sa décision, la Cour insiste sur l'extrême vulnérabilité de la petite *Tabitha* en prenant en compte son très jeune âge, sa qualité d'étrangère en situation d'illégalité dans un pays inconnu et le fait qu'étant non accompagnée et séparée de sa famille, elle était livrée à elle-même[576]. Selon la Cour, il convenait que les autorités gardent à l'esprit cette extrême vulnérabilité et la fasse prévaloir sur l'illégalité du séjour. Cette motivation a été répétée dans d'autres affaires après 2006[577].

6° La vulnérabilité de groupe des Roms et des Tsiganes

Comme indiqué précédemment, la Cour affirme la vulnérabilité particulière de différents groupes parmi lesquels les Roms et les Tsiganes[578]. L'énumération de ces groupes vulnérables semble limitative[579]. En ce qui concerne les Roms, la Cour a été saisie, à différentes reprises, de litiges mettant en cause la ségrégation scolaire dont sont victimes,

---

Rev.trim.d.h., 2007, p. 823-835 ; voy. aussi J. FIERENS, « La privation de liberté des enfants et la Convention européenne des droits de l'homme, *J.T.*, 2010, p. 357-362 ; B. VAN KEIRSBILCK, « Shame on you», *J.D.J.*, n° 219, novembre 2002, p. 4.

[575] Cet épisode particulièrement dramatique a conduit la Belgique à adopter, en décembre 2002, une législation de protection des mineurs étrangers non accompagnés.Voy. Loi-programme (I) du 24 décembre 2002 - Titre XIII - Chapitre VI : Tutelle des mineurs étrangers non accompagnés, M.B., 31 décembre 2002, art. 479.

[576] Voy. aussi COUR EUR. D.H., *Rahimi c. Grèce*, n° 8687/08, 5 avril 2011, § 87, et G. AUSSEMS, « Les obligations positives des Etats parties à la Convention européenne des droits de l'homme en matière d'accueil des migrants mineurs non accompagnés », *R.D.E.*, 2011, p. 116-118.

[577] Voy., notamment, COUR EUR. D.H., *A.B. et autres c. France*, n° 11593/12, 12 juillet 2016, § 110, ainsi que différents arrêts du même jour, allant dans le même sens.

[578] Mais aussi des personnes séropositives et des demandeurs d'asile. Il a été vu que de manière peu claire, la Cour considère que les personnes atteintes de déficience mentale sont considérées comme formant, soit une catégorie de personnes vulnérables, soit un groupe vulnérable.

[579] Voy. toutefois Y. AL TAMIMI, « The Protection of Vulnerable Groups and Individuals by the European Court of Human Rights », *Journal européen des droits de l'homme*, 2016, p. 572. Cet auteur considère qu'en ce qui concerne les fondements historiques, les exigences de la jurisprudence sont claires de sorte qu'elle pourrait être étendue à d'autres groupes ayant été l'objet de stéréotypes comparables.

dans différents pays d'Europe de l'Est mais aussi en Grèce[580], les enfants issus de cette communauté[581]. Elle a, de même, été saisie de questions portant sur les conditions de logement des familles roms et de la mise à disposition de terrains adaptés à leur mode de vie[582]. C'est donc cette communauté, dans sa globalité, qui est considérée comme vulnérable. Pour qualifier la vulnérabilité particulière des Roms, la Cour se réfère à leur histoire[583]. A différentes reprises, elle a précisé : « les Roms sont originaires des régions situées entre le Nord-Ouest de l'Inde et le plateau iranien. Les premières traces écrites de leur arrivée en Europe remontent au 14ème siècle. Aujourd'hui, on compte de huit à dix millions de Roms en Europe. Ils sont présents dans la quasi-totalité des Etats membres du Conseil de l'Europe ; dans certains pays d'Europe centrale et orientale, ils représentent plus de 5 % de la population. Ils parlent pour la plupart le romani, langue indo-européenne comprise par une très grande partie des Roms d'Europe, en dépit de ses nombreuses variantes. En général, les Roms parlent aussi la langue dominante de la région dans laquelle ils vivent, voire plusieurs langues. Même s'ils sont présents en Europe depuis le 14ème siècle, les Roms ne sont bien souvent pas reconnus par les sociétés majoritaires comme un peuple européen à part entière. Ils ont souffert, tout au long de leur histoire, de rejet et de persécutions, qui culminèrent avec la tentative d'extermination perpétrée par les nazis, lesquels considéraient les Roms comme une race inférieure. Ce rejet séculaire a aujourd'hui pour résultat que les Roms vivent bien souvent dans des conditions très difficiles, fréquemment en marge des sociétés des pays dans lesquels ils se sont installés et que leur participation à la vie publique est extrêmement limitée »[584]. La jurisprudence évoque ainsi une minorité défavorisée et vulnérable, soumise aux vicissitudes et à un perpétuel déracinement. Elle rappelle que les Roms ne peuvent se réclamer d'un pays qui leur soit propre, que l'intolérance à leur égard a toujours existé et qu'ils sont, en définitive, minoritaires à un double titre: « ethniquement minoritaires, ils appartiennent aussi très souvent aux couches socialement défavorisées de la société »[585].

---

[580] Voy. COUR EUR. D.H., Gde ch., *Orsus c. Croatie*, 16 mars 2010, n° 15766/03 ; COUR EUR. D.H., Gde ch., *D.H. c. République Tchèque*, 13 novembre 2007, n° 57325/00 ; COUR EUR. D.H., *Lavida c. Grèce*, 30 mai 2013, n° 7973/10 ; COUR EUR. D.H., *Sampani c. Grèce*, 11 décembre 2012, n° 59608/09 ; COUR EUR. D.H., *Sampanis et autres c. Grèce*, 5 juin 2008, n° 32526/05.

[581] Voy. toutefois COUR EUR. D.H., *Achim c. Roumanie*, n° 45959/11, 24 octobre 2017. Dans cette affaire de placement familial d'enfants roms, la Cour n'évoque pas leur vulnérabilité.

[582] Voy. COUR EUR. D.H., *Yordanova and others v. Bulgaria*, n° 25446/2006, 24 avril 2012 ; COUR EUR. D.H., Gde ch., *Chapman c. Royaume-Uni*, n° 27238/95, 18 janvier 2001.

[583] Voy. COUR EUR. D.H., Gde ch., *Orsus c. Croatie*, 16 mars 2010, n° 15766/03, § 147 ; voy. aussi COUR EUR. D.H., Gde ch., *D.H. c. République Tchèque*, 13 novembre 2007, n° 57325/00, § 182 ; COUR EUR. D.H., *Horvath et Kiss c. Hongrie*, 29 janvier 2013, n° 11146/11, § 102 ; COUR EUR. D.H., Gde ch., *Chapman c. Royaume-Uni*, n° 27238/95, 18 janvier 2001, § 96.

[584] COUR EUR. D.H., Gde ch., *D.H. c. République Tchèque*, n° 57325/00, 13 novembre 2007, § 12-13.

[585] Voy. la Recommandation n° 1203 (1993) de l'Assemblée parlementaire (du Conseil de l'Europe) relative aux Tsiganes en Europe ainsi que la Recommandation n° 1557 (2002) relative à la situation juridique des Roms en Europe, auxquelles il est fait référence dans les cités au numéro précédent.

7° La vulnérabilité de groupe des personnes séropositives

Les personnes séropositives sont également considérées par la Cour comme formant un groupe particulièrement vulnérable car, depuis longtemps, victimes de préjugés et de stigmatisation. Pour asseoir son propos, la Cour évoque de manière détaillée l'évolution de la pandémie. Elle rappelle que « dans les années 1980, les personnes vivant avec le VIH/sida ont fait l'objet d'une stigmatisation et d'une exclusion considérables, y compris sur le territoire constitué des Etats du Conseil de l'Europe ». Elle explique aussi que « l'ignorance des modes de propagation de cette maladie a nourri des préjugés qui ont conduit à une stigmatisation et à une marginalisation des porteurs du virus » et que « lorsque les modes de transmission du VIH/sida ont été mieux compris, l'on s'est aperçu que l'origine de la séropositivité était à rechercher dans des comportements – tels que les relations homosexuelles, l'injection de drogue, la prostitution et la promiscuité – condamnés dans bien des sociétés, ce qui (a) conduit à l'établissement d'une corrélation inexacte entre la contamination et l'irresponsabilité de certains comportements individuels ainsi qu'au renforcement d'autres formes de stigmatisation et de discrimination telles que le racisme, l'homophobie et la misogynie » [586]. La Cour en déduit que les personnes vivant avec le VIH constituent un groupe vulnérable, depuis longtemps victime de préjugés et de stigmatisation. Dans l'arrêt *Kiyutin*[587], la Cour se réfère aussi à une déclaration de l'Assemblée générale des Nations unies de 2001 qui invitait les Etats membres à élaborer des stratégies pour lutter contre la stigmatisation et l'exclusion sociale des personnes séropositives et à légiférer en vue « d'éliminer toute forme de discrimination contre les personnes atteintes du VIH/sida et les membres des groupes vulnérables, (…) » [588].

Comme pour les Roms, cette façon de caractériser la vulnérabilité de certains groupes mérite d'être soulignée. La Cour, en effet, ne centre pas principalement son analyse sur des risques actuels ou futurs de subir un tort ou de subir un mauvais traitement. Elle se fonde sur des situations de discrimination précédemment encourues. Elle justifie ainsi la protection que doivent recevoir certains groupes par « les traitements défavorables aux conséquences durables dont (ils) ont fait l'objet et qui ont abouti à leur exclusion de la société »[589].

8° La vulnérabilité de groupe des demandeurs d'asile

Dans la jurisprudence de la Cour, il est aussi question de la vulnérabilité particulière des demandeurs d'asile, que la Cour considère comme « un groupe de la population particulièrement défavorisé et vulnérable qui a besoin d'une protection spéciale »[590]. La Cour

---

[586] COUR EUR. D.H., *Kiyutin c. Russie*, n° 2700/10, 10 mars 2011, § 64 et 74.
[587] COUR EUR. D.H., *Kiyutin c. Russie*, n° 2700/10, 10 mars 2011, § 28.
[588] Déclaration d'engagement sur le VIH/sida adoptée le 27 juin 2001 par l'assemblée générale des Nations Unies (Résolution S-26/2), point 58.
[589] COUR EUR. D.H., *Kiyutin c. Russie*, n° 2700/10, 10 mars 2011, § 63 ; voy. aussi COUR EUR. D.H., *Alajos Kiss c. Hongrie*, n° 38832/06, 20 mai 2010, § 42.
[590] COUR EUR. D.H., Gde ch., *M.S.S. c. Belgique et Grèce*, n° 30696/09, 21 janvier 2011, § 251.

ne semble pas considérer que la vulnérabilité de ce groupe ait une origine historique. Elle évoque plutôt une vulnérabilité liée au « parcours migratoire et aux expériences traumatiques ayant pu avoir été vécues en amont »[591]. Selon certains auteurs, la jurisprudence ferait une distinction entre les cas dans lesquels la vulnérabilité de groupe résulte de la stigmatisation et des préjugés (« *misrecognition cases* ») et les cas dans lesquels elle résulterait des désavantages sociaux et la déprivation matérielle (« *maldistribution cases* ») [592]. Les demandeurs d'asile relèveraient de ce second fondement. A mon sens, la faible attention réservée à la dimension socioéconomique des vulnérabilités (*infra,* b.) et le fait qu'en définitive, la vulnérabilité de groupe liée à une forte 'déprivation' matérielle ne concernerait que les demandeurs d'asile permettent de douter de la pertinence de la distinction proposée.

Le caractère plus effacé de la dimension historique a conduit le juge SAJO à se démarquer partiellement de la majorité dans l'affaire *M.S.S. contre Belgique et Grèce,* en estimant que « bien que bon nombre d'entre eux soient des personnes vulnérables, les demandeurs d'asile ne sauraient être qualifiés inconditionnellement de groupe particulièrement vulnérable ». A son estime, la notion de groupe vulnérable revêt un sens précis dans la jurisprudence de la Cour, supposant que « ces groupes ont fait l'objet par le passé de traitements défavorables aux conséquences durables, qui ont abouti à leur exclusion de la société »[593]. Or, tel n'est pas le cas de tous les demandeurs d'asile qui, ajoute le juge SAJO, ne peuvent faire l'objet d'une catégorisation sociale et sont loin d'être une catégorie homogène[594]. Dans des affaires ultérieures, la Cour a d'ailleurs nuancé son point de vue. Dans un arrêt de 2016, elle évoque ainsi la situation de vulnérabilité dans laquelle se trouvent « souvent » les demandeurs d'asile[595]. Il arrive même que la Cour traite le cas de demandeurs d'asile sans évoquer leur

---

[591] COUR EUR. D.H., Gde ch., *M.S.S. c. Belgique et Grèce*, n° 30696/09, 21 janvier 2011, § 232 et 233 ; voy. aussi COUR EUR. D.H., Gde ch., *Tarakhel c. Suisse*, 4 novembre 2014, § 97-99 ; COUR EUR. D.H., *V.M. et autres c. Belgique*, n° 60125/11, 7 juillet 2015, § 153 (devant la Gde ch., l'affaire a été radiée du rôle suite à une régularisation de la situation de séjour). Voy. aussi J. PETIN, *La vulnérabilité en droit européen de l'asile*, Thèse présentée pour obtenir le grade de Docteur en droit, soutenue publiquement à Bayonne le 30 novembre 2016, p. 51-141.

[592] L. PERONI, A. TIMMER, « Vulnerable groups: The promise of an emerging concept in European Human Rights Convention law », *Int. J. Const. Law*, 2013, p. 1065-1070. Ces auteures incluent l'affaire *MSS contre Belgique et Grèce* dans la seconde catégorie. On a effectivement pu évoquer, à la suite de cet arrêt, l'émergence d'une dimension socioéconomique du traitement inhumain et dégradant (voy. M. HESSELMAN, « Sharing International Responsibility for Poor Migrants ? An Analysis of Extra-Territorial Socio-Economic Human Rights Law », *European Journal of Social Security*, 2013, p. 198-199 ; voy. aussi L. LEBOEUF, *Le droit européen de l'asile au défi de la confiance mutuelle*, Limal, Anthémis, 2016, p. 269 et s.). Il me semble que l'extrême dénuement matériel reste, dans cette affaire, plus une conséquence de l'extrême vulnérabilité qu'une cause de cette dernière.

[593] COUR EUR. D.H., Gde ch., *M.S.S. c. Belgique et Grèce*, n° 30696/09, 21 janvier 2011, opinion dissidente.

[594] Voy. L. LEBOEUF, *Le droit européen de l'asile au défi de la confiance mutuelle*, Limal, Anthémis, 2016, p. 281. Cet auteur suggère de relativiser la question du degré de cohésion des membres du groupe en transposant la notion de « groupe social » en vigueur en droit des réfugiés.

[595] COUR EUR. D.H., *F.G. c. Suède*, n° 43611/11, 23 mars 2016, § 127 ; COUR EUR. D.H., Gde ch., *Khlaifia et autres c. Italie*, n° 6483/12, 15 décembre 2016, § 160 ; voy. également COUR EUR. D.H., *Sharifi et autres c. Italie et Grèce*, n° 16643/09, 21 octobre 2014, § 131 qui évoque les « conditions

vulnérabilité[596]. Ce fut le cas dans un arrêt de janvier 2018 rendu à propos de réfugiés afghans détenus pendant 30 jours dans un *hotspot* situé sur l'île de Chios en Grèce[597]. La différence avec le droit de l'Union, qui ne reconnaît la vulnérabilité que des demandeurs d'asile qui présentent des besoins particuliers de protection (*infra,* chapitre 2), pourrait expliquer cette évolution de la jurisprudence. La propension à ne plus reconnaître systématiquement la vulnérabilité des demandeurs d'asile pourrait s'expliquer par une volonté de faire converger la jurisprudence vers les critères plus restrictifs du droit de l'Union.

b) Une faible prise en compte de la vulnérabilité économique

L'énumération à laquelle il vient d'être procédé suscite une interrogation à propos de certaines situations qui ne donnent pas lieu à un constat de vulnérabilité alors qu'à première vue les circonstances pourraient être de nature à justifier un tel constat. Cette interrogation concerne en particulier la vulnérabilité socioéconomique de certaines personnes pauvres (*infra,* 1°) et la vulnérabilité de certaines familles dont la situation économique et les origines sociales ou culturelles les exposent tout particulièrement à des atteintes à leurs droits fondamentaux, notamment de la part des services sociaux (*infra,* 2°).

1° Les situations de grande pauvreté

La vulnérabilité spéciale des personnes pauvres n'est pas, comme telle, reconnue par la Cour[598]. Ce constat est brièvement illustré par différents exemples et est ensuite l'objet d'une tentative d'explication.

En 2017, la grande chambre de la Cour a été saisie d'une affaire portant sur la législation néerlandaise qui permet aux municipalités, dans une perspective affichée de « dé-ghettoïsation », de refuser l'inscription dans certains quartiers des personnes sans travail ou dont les revenus se situent en-dessous d'un certain seuil. La Cour a validé le dispositif sans évoquer la vulnérabilité particulière de la requérante, mère célibataire de deux enfants, dont la situation était aussi caractérisée par le fait qu'elle avait été contrainte par son précédent bailleur de quitter le logement qu'elle occupait déjà dans ce quartier. Plusieurs juges ont, en ordre dispersé, émis des opinions dissidentes. La plus sévère est assurément celle du juge PINTO DE ALBUQUERQUE qui considère que la démarche de ses collègues est biaisée par une perception faussée de la pauvreté qui n'est pas envisagée comme une source de

---

généralement précaires des demandeurs d'asile » ; COUR EUR. D.H., *Sow c. Belgique*, n° 27081/13, 19 janvier 2016, § 81 qui considère que la vulnérabilité particulière des demandeurs d'asile ne les dispense pas de devoir respecter les procédures.

[596] Y. AL TAMIMI, « The Protection of Vulnerable Groups and Individuals by the European Court of Human Rights », *Journal européen des droits de l'homme*, 2016, p. 568.

[597] COUR EUR. D.H., *J.R. et autres c. Grèce*, n° 22696/16, 25 janvier 2018.

[598] Voy. S. BESSON, « La vulnérabilité et la structure des droits de l'homme – L'exemple de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme », in *La vulnérabilité saisie par les juges en Europe*, L. BURGORGUE-LARSEN (dir.), Paris, Pedone, 2014, p. 71.

vulnérabilité[599]. Cette affaire n'est pas la première dans laquelle certains juges regrettent que la Cour ne soit pas plus sensible aux vulnérabilités socioéconomiques. Ainsi, dans l'affaire *Stummer c. Autriche*, l'assujettissement du travail pénitentiaire à la sécurité sociale a été discuté de manière à réduire la vulnérabilité socioéconomique des détenus pendant et après leur détention. La grande chambre de la Cour n'a finalement pas retenu cette éventualité. Cette décision a toutefois été prise contre l'avis de 7 des 17 juges qui, dans une opinion dissidente, ont soutenu que les détenus présentent, après leur libération, une vulnérabilité particulière justifiant que des mesures soient prises en matière de sécurité sociale pour faciliter leur réinsertion professionnelle. Cette opinion suggérait de reconnaître l'existence d'une vulnérabilité induite par les conditions de détention mais aussi par les préjugés attachés à la qualité d'ex-détenu[600]. A ce jour, cette ouverture, qui impliquait de s'intéresser aux répercussions de la détention sur la situation sociale ultérieure, n'a pas été approfondie. Elle laisse donc subsister le constat que sur le plan socioéconomique, la reconnaissance des vulnérabilités reste un terrain encore largement en friche[601].

Ce constat peut, me semble-t-il, s'expliquer de deux manières. La Convention européenne des droits de l'homme vise principalement à protéger des droits civils et politiques. La Cour a certes admis que la barrière entre ces droits et les droits économiques et sociaux n'est pas étanche et que les droits civils et politiques peuvent avoir des prolongements d'ordre économique et social[602]. Cependant, les questions économiques et sociales ne sont pas le terrain le plus favorable aux avancées jurisprudentielles transversales, c'est-à-dire aux avancées qui, comme l'émergence de la vulnérabilité, ont vocation à concerner plusieurs articles de la Convention et plusieurs thématiques. Il n'est dès lors pas étonnant que la notion de vulnérabilité reste en retrait dans la matière des droits économiques et sociaux, dont il convient aussi de préciser – même si cela est rappelé plus amplement au point B. – qu'ils sont ceux pour lesquels la marge d'appréciation laissée aux Etats est la plus grande.

Il apparaît en outre que les dispositions de la Convention européenne des droits de l'homme à propos desquelles il est question de vulnérabilité dans la jurisprudence de la Cour sont notamment l'article 2 (qui concerne le droit à la vie), l'article 3 (qui interdit la torture et protège contre les traitements inhumains et dégradants) et l'article 5 (qui assure le droit à la liberté et à la sûreté et protège contre les détentions arbitraires)[603]. Or, ces articles – et c'est

---

[599] COUR EUR. D.H., *Garib c. Pays-Bas*, n° 43494/09, 6 novembre 2017, opinion dissidente du juge PINTO DE ALBUQUERQUE, à laquelle se rallie le juge VEHABOVIC, n° 8.

[600] COUR EUR. D.H., *Stummer c. Autriche*, n° 37452/02, 7 juillet 2011, point 10 de l'opinion dissidente de 7 juges.

[601] Comme je le précise au point B., b) ci-dessous, l'incidence pratique des arrêts *Bélané Nagy* et *Fabian c. Hongrie* de 2016 et 2017, dans lesquels il est affirmé que « les régimes de sécurité sociale sont une expression de la solidarité de la société envers ses membres vulnérables », me semble limitée, voy. COUR EUR. D.H., Gde ch., *Bélané Nagy c. Hongrie*, n° 53080/13, 13 décembre 2016, § 116 et COUR EUR. D.H., Gde ch., *Fabian c. Hongrie*, n° 78117/13, 5 septembre 2017, § 70.

[602] COUR EUR. D.H., *Airey c. Irlande*, n° 6289/73, 9 octobre 1979, § 26.

[603] L'article 8 (droit à la vie privée et familiale) est également cité de manière assez fréquente. Voy. S. BESSON, « La vulnérabilité et la structure des droits de l'homme – L'exemple de la jurisprudence de la

en particulier le cas de l'article 3 qui est la disposition la plus souvent mobilisée -, situent à un niveau particulièrement élevé le seuil de dégradation des conditions de vie qui doit être atteint pour qu'il y ait matière à protection. L'article 3 suppose, en effet, l'existence d'un traitement inhumain et dégradant, ce qui est une notion particulièrement exigeante[604]. Pour que cet article soit d'application, un haut degré de souffrances est requis[605]. Les préoccupations socioéconomiques paraissent assez éloignées des conditions habituelles d'application de cet article. Tout au plus peut-il être relevé qu'à titre exceptionnel, la Cour a admis la possibilité que la responsabilité d'un Etat soit engagée sous l'angle de l'article 3, lorsqu'un requérant qui dépend totalement de l'aide publique est confronté à l'indifférence des autorités alors qu'il se trouve dans une situation de privation à ce point grave qu'elle serait incompatible avec la dignité humaine[606]. Dans les faits, la Cour n'a, toutefois, jamais constaté que ces conditions étaient remplies. Dans l'affaire *Budina,* par exemple, tout en admettant que la situation sociale de l'intéressée était très difficile, la Cour a considéré qu'il n'était pas démontré que le très faible montant des prestations sociales avait été à l'origine de souffrances importantes et avait provoqué « une dégradation de la santé physique ou mentale » de la requérante ou « une situation de misère incompatible avec la dignité humaine »[607]. En doctrine, il existe un courant appelant la Cour à assouplir sa jurisprudence et à admettre plus aisément qu'un traitement inhumain et dégradant peut avoir une origine

---

Cour européenne des droits de l'homme », in *La vulnérabilité saisie par les juges en Europe*, L. BURGORGUE-LARSEN (dir.), Paris, Pedone, 2014, en particulier, tableau page 82. La part la plus significative des arrêts mentionnant le terme vulnérabilité (soit 138 sur 326) concerne l'article 3 de la CEDH. Viennent ensuite les articles 8 (droit à la vie privée et familiale) et 2 (droit à la vie).

[604] Le traitement dégradant est celui qui « humilie ou avilit un individu » et qui « témoigne d'un manque de respect pour sa dignité humaine, voire la diminue » ou qui « suscite chez l'intéressé des sentiments de peur, d'angoisse ou d'infériorité propres à briser sa résistance morale et physique », voy., notamment, COUR EUR. D.H., Gde ch., *Kudła c. Pologne, n°* 30210/96, 26 octobre 2000, § 91.

[605] Voy. COUR EUR. D.H., *Selmouni c. France*, n° 25803/94, 28 juillet 1999, § 95.

[606] Voy. COUR EUR. D.H., *M.S.S. c. Belgique et Grèce*, n° 30696/09, 21 janvier 2011, § 253 ainsi que L. LEBOEUF, *Le droit européen de l'asile au défi de la confiance mutuelle*, Limal, Anthémis, 2016, p. 271 et M. HESSELMAN, « Sharing International Responsibility for Poor Migrants ? An Analysis of Extra-Territorial Socio-Economic Human Rights Law », *European Journal of Social Security*, 2013, p. 198-199. Cette affaire concerne un demandeur d'asile de sorte qu'il paraît difficile de considérer que le constat de violation de l'article 3 résulte principalement de la vulnérabilité socioéconomique : dans cette affaire, l'extrême dénuement matériel semble appréhendé comme une conséquence de l'extrême vulnérabilité plus que comme une cause de cette dernière.

[607] COUR EUR. D.H., *Budina c. Russie* (déc.), n° 45603/05, 18 juin 2009 ; COUR EUR. D.H., *Larioshina c. Russie* (déc.), 23 avril 2002. Précédemment, la possibilité de donner une dimension socioéconomique à l'article 3 avait été écartée plus « sèchement », voy. Comm. eur. D.H., décision *Van Volsem c. Belgique* (déc.) du 9 mai 1990, *R.U.D.H.*, 1990, p. 390 et note F. SUDRE ; COUR EUR. D.H., *O'Rourke c. Royaume-Uni* (déc.), 26 juin 2001. Mais cette intransigeance de la Cour a été contestée, voy. F. SUDRE, « La première décision 'quart-monde' de la Commission européenne des droits de l'homme : une 'bavure' dans une jurisprudence dynamique », *R.U.D.H.*, 1990, p. 349-353 ; J. FIERENS, *Droit et pauvreté. Droits de l'homme, sécurité sociale et aide sociale*, Bruxelles, Bruylant, 1992, p. 134 et s. Sur cette évolution, voy. F. TULKENS, S. VAN DROOGHENBROECK, « Pauvreté et droits de l'homme. La contribution de la Cour européenne des droits de l'homme », in *Pauvreté, dignité, droits de l'homme*, Service de lutte contre la pauvreté. 10 ans d'accord de coopération 1998-2008, p. 65-73.

socioéconomique[608]. On peut suggérer qu'une plus grande ouverture de la Cour aux vulnérabilités socioéconomiques pourrait faciliter une telle évolution, sans qu'il en résulte pour autant une banalisation des exigences de l'article 3.

2° La vulnérabilité de certaines familles face aux services sociaux

Dans certaines affaires mettant en présence des services sociaux et des familles vivant dans des conditions économiques et sociales particulièrement dégradées, il a aussi été suggéré qu'un détour par la notion de vulnérabilité aurait utilement pu être envisagé[609]. Dans cette perspective, les affaires *Soares de Melo*[610] et *Wallova et Walla*[611] sont souvent citées[612]. La première de ces affaires est assez emblématique. Elle concerne une mère de famille nombreuse qui vivait avec ses enfants dans des conditions matérielles précaires, mais n'ayant, selon la Cour, donné lieu à aucun constat de maltraitance, et à qui fut imposée une mesure de placement de six de ses dix enfants. Ce placement décidé en vue de l'adoption des enfants emportait l'interdiction de tout contact avec leur mère. La Cour a conclu à une violation de l'article 8 de la CEDH qui concerne la vie privée et familiale. Elle a considéré que les décisions de placement ont été prises au terme d'un processus inéquitable, auquel la requérante n'a pas été correctement associée et dans lequel le non-respect de son engagement de se soumettre à une stérilisation lui a été injustement reproché. Il me semble que, du fait de sa précarité, la capacité de la requérante à consentir aux décisions des autorités était aussi réduite que celle des personnes qui dans d'autres affaires ont été considérées comme vulnérables du fait de leur impossibilité de dénoncer les mauvais traitements et les abus pouvant leur être infligés[613].

La seconde affaire concerne aussi un placement familial. Pas plus que dans l'affaire précédente, les capacités éducatives et affectives des parents n'étaient mises en cause. La

---

[608] L. LEBOEUF, *Le droit européen de l'asile au défi de la confiance mutuelle*, Limal, Anthémis, 2016, p. 269-279 ; M. BLONDEL, *La personne vulnérable en droit international*, Thèse de doctorat en Droit public, défendue à Bordeaux le 3 décembre 2015, p. 92 ; M. HESSELMAN, « Sharing International Responsibility for Poor Migrants ? An Analysis of Extra-Territorial Socio-Economic Human Rights Law », *European Journal of Social Security*, 2013, p. 198-199 ; L. DUTHEIL-WAROLIN**,** *La notion de vulnérabilité de la personne physique en droit privé*, Université de Limoges, Thèse de doctorat présentée et soutenue en public le 1er octobre 2004, p. 87-88 ; cette auteure se référait à Béatrice MAURER, *Le principe du respect de la dignité humaine et la Convention européenne des droits de l'homme*, Paris, Coll. Monde européen et international, Jacques Bourrinet (Sous-dir.), La documentation française, 1999, p. 351.

[609] Cette suggestion a été formulée par D. ROMAN lors de la leçon inaugurale de la Chaire internationale Francqui à l'Université de Namur, le 13 février 2017.

[610] COUR EUR. D.H., *Soares de Melo*, n° 72850/14, 16 février 2016.

[611] COUR EUR. D.H., *Wallova et Walla c. République Tchèque*, n° 23848/04, 26 octobre 2006.

[612] Voy. aussi COUR EUR. D.H., *Achim c. Roumanie*, n° 45959/11, 24 octobre 2017. Dans cette affaire de placement familial d'enfants roms, la Cour n'évoque pas la vulnérabilité des enfants, ni de leurs parents. Il évoque le rôle, dans le maintien du placement, de la non-collaboration des parents avec les services sociaux.

[613] Cette motivation a été reçue, notamment, à propos des personnes souffrant de problèmes psychiatriques,

Cour a estimé que la mesure de placement des enfants était disproportionnée dès lors qu'elle a été ordonnée « pour la seule raison que la famille occupait à l'époque un logement inadéquat »[614]. Selon la Cour, il s'agissait d'une carence matérielle que les autorités nationales auraient pu compenser à l'aide de moyens autres que la séparation totale de la famille. Dans une telle affaire, la dépendance à l'égard des autorités et des services sociaux compétents en matière de placement aurait également pu être considérée comme un facteur de vulnérabilité. Tel ne fut pas le cas, même si cette carence n'a pas empêché la Cour de conclure à une violation de la CEDH. De manière plus générale, il faut constater que sauf dans le cas des Roms, pour qui des raisons historiques plaident en faveur d'une reconnaissance de vulnérabilité, la Cour affiche une faible propension à envisager la vulnérabilité spéciale des personnes qui du fait de leur situation économique ou de leurs origines sociales ou culturelles sont exposées au risque d'atteinte à leurs droits fondamentaux, notamment, de la part de services sociaux de l'Etat[615] [616]. Il en résulte que ces personnes n'accèdent pas au renforcement des mécanismes de protection des droits de l'homme qui peuvent découler d'une reconnaissance de vulnérabilité (*infra*, B.).

* * *

Le tour d'horizon auquel il vient d'être procédé laisse apparaître une construction jurisprudentielle intéressante mais dont il est difficile de dégager la logique avec précision. Il n'est pas évident d'identifier les principes sur la base desquels s'organise la reconnaissance des vulnérabilités. Des motifs d'ordre historique, comme d'importantes discriminations subies par le passé, ou la volonté d'amplifier l'action de certaines organisations internationales, comme cela a été signalé à propos des violences conjugales[617], ont pu justifier certaines avancées. Toutefois, même si elles s'expliquent, pour partie au moins, par le fait que la CEDH est avant tout un instrument de protection des droits civils et politiques, les réticences de la Cour à s'engager sur le terrain socioéconomique restent significatives. L'impression qui se dégage globalement du panorama est qu'en ce qui concerne la reconnaissance des vulnérabilités, la jurisprudence pêche encore par un certain manque de cohérence interne. Il en résulte qu'il est parfois difficile d'identifier pourquoi certaines personnes n'accèdent pas au renforcement des mécanismes de protection des droits de l'homme qui peuvent découler d'une reconnaissance de vulnérabilité.

---

[614] COUR EUR. D.H., *Wallova et Walla c. République Tchèque*, n° 23848/04, 26 octobre 2006.

[615] Voy. S. BESSON, « La vulnérabilité et la structure des droits de l'homme – L'exemple de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme », in *La vulnérabilité saisie par les juges en Europe*, L. BURGORGUE-LARSEN (dir.), Paris, Pedone, 2014, p. 71.

[616] Sur le lien entre la grande pauvreté et le fait d'être privé de la possibilité d'exercer ses droits fondamentaux voy. Rapport sur les droits de l'homme et l'extrême pauvreté présenté par le Rapporteur spécial L. DESPOUY et adopté en 1996 par la Commission des droits de l'homme de l'ONU, E/CN.4/Sub.2/1996/13, page 63 ; voy. aussi A. SENGUPTA, « L'extrême pauvreté en tant que violation des droits de l'homme », in *Pauvreté, dignité, droits de l'homme, 10 ans d'accord de Coopération 1998-2008*, Service de lutte contre la pauvreté, p. 26.

[617] D'autres exemples de prise en compte des instruments internationaux peuvent être relevés dans la jurisprudence. Ils sont mentionnés, en note, au B., c), *infra*.

B. Une jurisprudence qui renforce les mécanismes de protection habituels

Dans le cadre de la lecture interne au droit positif qui fait l'objet de la présente section, il peut être souligné que la notion de vulnérabilité est mobilisée par la Cour pour répondre à des exigences techniques propres aux contentieux qu'elle traite et aux dispositions dont elle assure le contrôle. Il peut être suggéré, en effet, que la référence à la vulnérabilité renforce les outils de protection qui sont à disposition de la Cour et lui permet d'aménager différentes contraintes pesant sur son action. Certaines règles de procédure sont appréciées plus souplement en raison de la vulnérabilité des requérants. Il en est ainsi de la règle qui ne permet l'accès au juge européen qu'en cas d'épuisement préalable des voies de recours existant en droit interne[618]. Sur le fond, la Cour utilise la vulnérabilité aussi bien pour étendre le champ d'application de certains droits que pour développer de nouveaux types d'obligations dans le chef des Etats[619]. Les aspects procéduraux ne sont pas abordés dans les paragraphes qui suivent[620]. Sur le fond, auquel je me limite, l'apport est multiple. Il concerne autant l'application du principe de non-discrimination (*infra,* a.) que des questions techniques telles que la délimitation de la marge d'appréciation des Etats (*infra,* b.) ou la définition des obligations positives qui s'imposent à ces derniers (*infra,* c.).

a) Mise en œuvre de la disposition antidiscrimination de la CEDH

Selon l'article 14 de la CEDH, « la jouissance des droits et libertés reconnus dans la présente Convention doit être assurée, sans distinction aucune, fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation ». Une discrimination ne se conçoit, en principe[621], qu'en présence d'une différence de traitement entre personnes placées dans des situations analogues ou comparables[622]. L'article 14 ne sanctionne les discriminations que dans les domaines couverts

---

[618] C. RUET, « La vulnérabilité dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme », *Rev.trim.d.h.*, 2015, p. 330-331 ; S. BESSON, « La vulnérabilité et la structure des droits de l'homme – L'exemple de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme », in *La vulnérabilité saisie par les juges en Europe*, L. BURGORGUE-LARSEN (dir.), Paris, Pedone, 2014, p. 77.

[619] S. BESSON, « La vulnérabilité et la structure des droits de l'homme – L'exemple de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme », in *La vulnérabilité saisie par les juges en Europe*, L. BURGORGUE-LARSEN (dir.), Paris, Pedone, 2014, p. 73.

[620] Voy. A. TIMMER, « A quiet revolution: vulnerability in the European Court of Human Rights », in *Vulnerability : reflections on a new ethical foundation for law and politics*, M. A. FINEMAN, A. GREAR (eds.), Ashgate, Gender in Law, Culture, and Society, 2013, p. 163. Cette auteure relève que dans l'organisation de la Cour, la vulnérabilité des requérants intervient dans la priorisation des affaires.

[621] Voy. toutefois, COUR EUR. D.H., *Thlimmenos c. Grèce*, n° 34369/97, 6 avril 2000, § 44 : il peut aussi être question de discrimination lorsque, sans justification objective et raisonnable, les Etats n'appliquent pas un traitement différent à des personnes dont les situations sont sensiblement différentes.

[622] Sur l'exigence de comparabilité, voy. COUR EUR. D.H., Gde ch., *Fabian c. Hongrie*, n° 78117/13, 5 septembre 2017, § 118-133 ; dans cette affaire, la Cour a conclu à l'absence de comparabilité entre l'exercice par un pensionné d'un emploi dans le secteur public et dans le secteur privé (voy. toutefois, l'opinion dissidente de 6 des 17 juges).

par la Convention. Il n'a pas d'existence autonome[623]. Selon la jurisprudence constante de la Cour, les distinctions fondées sur un critère prohibé ne sont admissibles que pour autant qu'elles reposent sur des justifications objectives et raisonnables. Une distinction manque de justification objective et raisonnable si elle ne poursuit pas un but légitime ou s'il n'y a pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé[624]. L'article 14 de la CEDH prohibe tant les discriminations directes que les discriminations indirectes. Il est question de discrimination directe lorsque la distinction repose de manière explicite sur un critère prohibé. Il est question de discrimination indirecte lorsqu'une mesure, en apparence neutre, a un effet discriminatoire pour un groupe de personnes défini par référence à un critère mentionné à l'article 14[625].

La vulnérabilité de certaines personnes ou de certains groupes est susceptible d'être mobilisée aux différents stades du raisonnement afin de répondre à certaines exigences propres à cette matière complexe. La référence à la vulnérabilité permet, selon BESSON[626], d'étendre la liste non-exhaustive des critères de distinction dont il est question à l'article 14 de la CEDH. Ainsi, par exemple, si la transsexualité n'est pas, comme telle, visée par cet article, la Cour a décidé : « le stress et l'aliénation qu'engendre la discordance entre le rôle adopté dans la société par une personne transsexuelle opérée et la condition imposée par le droit qui refuse de consacrer la conversion sexuelle ne sauraient, de l'avis de la Cour, être considérés comme un inconvénient mineur découlant d'une formalité. On a affaire à un conflit entre la réalité sociale et le droit qui place la personne transsexuelle dans une situation anormale lui inspirant des sentiments de vulnérabilité, d'humiliation et d'anxiété »[627]. De même, il a été relevé que la référence à la vulnérabilité permet d'accentuer le caractère suspect de certains critères de distinction et de faciliter la preuve des discriminations indirectes[628]. Enfin, la vulnérabilité peut avoir un impact au stade de l'examen des justifications, en particulier lors du test de

---

[623] COUR EUR. D.H., *Thlimmenos c. Grèce*, n° 34369/97, 6 avril 2000, § 40 : « l'article 14 de la Convention n'a pas d'existence indépendante puisqu'il vaut uniquement pour la jouissance des droits et libertés garantis par les autres clauses normatives de la Convention et des Protocoles » ; voir aussi COUR EUR. D.H., Gde ch., *Fabian c. Hongrie*, n° 78117/13, 5 septembre 2017, § 112. Le Protocole n° 12 à la CEDH, ouvert à la ratification le 4 novembre 2000, lève cette limitation ; la Belgique a signé mais pas encore ratifié ce protocole.

[624] Voy. notamment, COUR EUR. D.H., Gde ch., *Fabian c. Hongrie*, n° 78117/13, 5 septembre 2017, § 113.

[625] Notamment, COUR EUR. D.H., Gde ch., *D.H. c. République Tchèque*, 13 novembre 2007, n° 57325/00, § 184, qui évoque : « l'effet préjudiciable disproportionné d'une politique ou d'une mesure qui, bien que formulée de manière neutre, a un effet discriminatoire sur un groupe ».

[626] S. BESSON, « La vulnérabilité et la structure des droits de l'homme – L'exemple de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme », in *La vulnérabilité saisie par les juges en Europe*, L. BURGORGUE-LARSEN (dir.), Paris, Pedone, 2014, p. 74.

[627] Voy. COUR EUR. D.H., *Christine Goodwin c. Royaume-Uni*, n° 28957/95, 11 juillet 2002, § 77.

[628] COUR EUR. D.H., *Horvath and Kiss c. Hungary*, n° 11146/11, 29 janvier 2013, § 102-108; S. BESSON, « La vulnérabilité et la structure des droits de l'homme – L'exemple de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme », in *La vulnérabilité saisie par les juges en Europe*, L. BURGORGUE-LARSEN (dir.), Paris, Pedone, 2014, p. 74-75.

proportionnalité[629]. Tel a pu être le cas dans une affaire portant sur la législation d'un Etat qui privait de tout droit de vote les personnes souffrant d'un handicap mental[630].

b) Atténuation de la marge d'appréciation des Etats

Lorsqu'elle est amenée à juger de la conformité des législations et des pratiques nationales avec la CEDH, la Cour reconnaît aux Etats une marge d'appréciation dont l'étendue varie selon les circonstances, les domaines et le contexte. Une ample latitude est, par exemple, laissée aux Etats en matière économique ou sociale. C'est un terrain sur lequel la Cour fait preuve d'une retenue particulièrement significative, qu'elle justifie par le fait que « grâce à une connaissance directe de leur société et de ses besoins, les autorités nationales se trouvent en principe mieux placées que le juge international pour déterminer ce qui est d'utilité publique en matière économique ou en matière sociale »[631]. Ainsi, la Cour estime naturel que la marge d'appréciation laissée au législateur dans la mise en œuvre des politiques économiques et sociales soit étendue et elle respecte les choix de ce dernier en matière d'« utilité publique », sauf s'ils se révèlent manifestement dépourvus de justification raisonnable. En pratique, la marge d'appréciation a notamment été admise à propos des réductions des dépenses publiques et des mesures d'austérité imposées par une crise économique[632].

Dans différents contentieux, la reconnaissance d'une situation de vulnérabilité a pour conséquence que la marge d'appréciation est considérée comme plus restreinte[633]. La Cour a été amenée à juger que « lorsqu'une restriction des droits fondamentaux s'applique à des groupes particulièrement vulnérables de la société, qui ont souffert d'une discrimination considérable par le passé, la marge d'appréciation accordée à l'Etat s'en trouve singulièrement réduite et celui-ci doit avoir des raisons particulièrement impérieuses pour imposer la restriction en question »[634]. En présence d'une situation de vulnérabilité, la Cour

---

[629] COUR EUR. D.H., *Yordanova and others v. Bulgaria*, n° 25446/2006, 24 avril 2012, § 129; A. TIMMER, « A quiet revolution: vulnerability in the European Court of Human Rights », in *Vulnerability : reflections on a new ethical foundation for law and politics*, M. A. FINEMAN, A. GREAR (eds), Ashgate, Gender in Law, Culture, and Society, 2013, p. 164-165.

[630] COUR EUR. D.H., *Alajos Kiss c. Hongrie*, n° 38832/06, 20 mai 2010, § 42-44. Dans cette affaire, il s'agissait bien d'un contrôle de proportionnalité car la Cour avait, dans un premier temps, admis comme but légitime « le fait de garantir que seuls les citoyens à même de mesurer les conséquences de leurs décisions et de faire des choix éclairés et judicieux puissent participer à la conduite des affaires publiques ».

[631] Voy. notamment, COUR EUR. D.H., Gde ch., *Carson c. Royaume-Uni*, n° 42184/05, 16 mars 2010, § 61.

[632] Voy. COUR EUR. D.H., Gde ch., *Bélané Nagy c. Hongrie*, n° 53080/13, 13 décembre 2016, § 113-114.

[633] Y. AL TAMIMI, « The Protection of Vulnerable Groups and Individuals by the European Court of Human Rights », *Journal européen des droits de l'homme*, 2016, p. 581-582.

[634] COUR EUR. D.H., *Alajos Kiss c. Hongrie*, n° 38832/06, 20 mai 2010, § 42 ; Cour eur. D.H., *Kiyutin c. Russie*, n° 2700/10, 10 mars 2011, § 63 ; COUR EUR. D.H., *I.B. c. Grèce*, n° *552/10*, 3 octobre 2013, § 79.

considère donc que la marge d'appréciation des Etats est moins importantes : ces derniers doivent donc être plus attentifs à la protection des droits et des intérêts de ces personnes.

La portée de cette atténuation de la marge d'appréciation reste toutefois incertaine, en particulier, dans le domaine budgétairement sensible des prestations de sécurité sociale. Il est exact que dans un arrêt *Bélané Nagy c. Hongrie* de 2017, la Cour a évoqué la vulnérabilité des personnes handicapées[635] et a considéré que « les régimes de sécurité sociale sont une expression de la solidarité de la société envers ses membres vulnérables »[636]. Elle a confirmé cette affirmation, peu de temps après, dans un arrêt *Fabian contre Hongrie*[637]. Faut-il en déduire qu'aux yeux de la Cour, les assurés sociaux sont par nature vulnérables et qu'il en résulte qu'à leur égard, la marge d'appréciation des Etats est réduite ? Je ne pense pas qu'on puisse tirer un tel enseignement des arrêts qui viennent d'être cités.

Dans l'arrêt *Bélané Nagy*, elle a évoqué le fait que la requérante a « dû supporter une charge individuelle exorbitante » pour conclure que, malgré l'ample marge d'appréciation de l'Etat, la suppression de la pretation avait entraîné une violation de l'article 1er du Protocole n°1 additionnel à la CEDH[638]. Pour admettre le caractère exorbitant de la charge supportée par l'intéressée, la Cour a eu égard au fait qu'il s'agissait d'un cas de suppression de la prestation et non de suspension ou de réduction des droits et que la législation en cause n'avait pas prévu de régime transitoire. La décision s'explique dès lors par les spécificités de l'espèce et pas, me semble-t-il, par un souci de restreindre la marge d'appréciation de l'Etat en raison de la vulnérabilité supposée des bénéficiaires de la sécurité sociale. A l'occasion de l'affaire *Fabian* qui concernait, cette fois, la suspension des droits à une pension, la Cour a d'ailleurs été amenée à donner quelques précisions sur les critères permettant d'apprécier les contours de la marge d'appréciation des Etats[639]. Or, elle n'a, à cette occasion, donné aucune indication quant au fait que la vulnérabilité éventuelle du bénéficiaire aurait un impact sur cette marge d'appréciation.

Enfin, dans une affaire récente qui concernait le remboursement d'une prestation de chômage qui avait été versée indument pendant plusieurs années à un bénéficiaire de bonne foi, la Cour a conclu à une violation de l'article 1er du protocole n° 1 additionnel à la CEDH, sans faire référence à une quelconque vulnérabilité de l'assurée sociale. Dans cet arrêt, la formule selon laquelle « les régimes de sécurité sociale sont une expression de la solidarité de la société envers ses membres vulnérables » n'est plus reprise. Il semble donc difficile d'affirmer que la jurisprudence est fixée en ce sens qu'en fonction d'une vulnérabilité, non autrement précisée, des bénéficiaires de prestations de sécurité sociale, la marge d'appréciation des Etats devrait

[635] COUR EUR. D.H., Gde ch., *Bélané Nagy c. Hongrie*, n° 53080/13, 13 décembre 2016, § 123.
[636] COUR EUR. D.H., Gde ch., *Bélané Nagy c. Hongrie*, n° 53080/13, 13 décembre 2016, § 116.
[637] COUR EUR. D.H., Gde ch., *Fabian c. Hongrie*, n° 78117/13, 5 septembre 2017, § 70.
[638] COUR EUR. D.H., Gde ch., *Bélané Nagy c. Hongrie*, n° 53080/13, 13 décembre 2016, § 126.
[639] COUR EUR. D.H., Gde ch., *Fabian c. Hongrie*, n° 78117/13, 5 septembre 2017, § 73-84 ; trois facteurs sont pris en compte : l'ampleur de la perte des prestations, la présence d'une possibilité de choix et l'ampleur de la perte des moyens de subsistance.

être réduite dès qu'il est question de supprimer, suspendre ou réduire une prestation de sécurité sociale.

c) Renforcement des obligations positives à charge des Etats

En règle générale, les Etats doivent s'abstenir de porter atteinte aux droits garantis par la CEDH[640]. Toutefois, la Cour a rapidement été amenée à considérer que cette obligation négative n'assure pas une concrétisation suffisante des droits garantis par la Convention[641]. Cette concrétisation requiert, dans une certaine mesure, la reconnaissance d'obligations positives destinées, notamment, à « protéger les bénéficiaires de ces droits contre toute violation perpétrée par des tiers »[642]. La protection des droits appelle la mise en œuvre d'actions concrètes. Ce n'est pas le lieu d'analyser de manière approfondie la portée exacte des obligations positives qui se dégagent de la jurisprudence de la Cour[643]. Plusieurs auteurs font néanmoins le constat que la référence à la vulnérabilité contribue, dans certains cas, à un raffermissement de ces obligations.

Ainsi, la vulnérabilité de la victime et l'appartenance à un groupe vulnérable conduisent la Cour à étendre l'applicabilité de certaines normes et à renforcer, dans une certaine mesure, les obligations positives qui pèsent sur les Etats en matière de protection contre les mauvais traitements. En matière de traitements inhumains et dégradants au sens de l'article 3 de la CEDH, la prise en compte de la vulnérabilité de la victime des mauvais traitements permet à la Cour d'abaisser le seuil de gravité requis pour l'application de cette disposition[644]. Le renforcement des obligations positives concerne notamment les droits des détenus. Un auteur relève ainsi une corrélation entre l'affirmation dans la jurisprudence de la Cour, à partir du début des années 2000, de la vulnérabilité des détenus et une amélioration substantielle de la protection qui doit leur être accordée par les Etats[645]. De manière plus générale, la vulnérabilité dérivant de l'exposition au risque particulier de subir un mauvais traitement de la part de certains services de l'Etat ou de particuliers, est considérée par la Cour comme justifiant une vigilance particulière des autorités. La Cour est ainsi amenée à faire grief à ces dernières d'être restées passives et de ne pas avoir constaté, avec toute la diligence nécessaire, les mauvais traitements dont elles « avaient ou auraient dû avoir

---

[640] S. HENETTE-VAUCHEZ, D. ROMAN, *Droits de l'homme et libertés fondamentales*, Paris, Dalloz, Hyper Cours, 2013, p. 16.

[641] Dès l'arrêt prononcé le 23 juillet 1968 dans *l'Affaire linguistique belge*. Voy. F. SUDRE, « Les obligations positives dans la jurisprudence européenne des droits de l'homme », *Rev.trim.d.h.*, 1995, p. 363-384.

[642] S. HENETTE-VAUCHEZ, D. ROMAN, *Droits de l'homme et libertés fondamentales*, Paris, Dalloz, Hyper Cours, 2013, p. 17.

[643] Voy. F. SUDRE, « Les obligations positives dans la jurisprudence européenne des droits de l'homme », *Rev.trim.d.h.*,1995, p. 363-384.

[644] voy. B. PASTRE-BELDA, « La protection à géométrie variable de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme », *Rev.trim.d.h.*, 2016, p. 596.

[645] Y. AL TAMIMI, « The Protection of Vulnerable Groups and Individuals by the European Court of Human Rights », *Journal européen des droits de l'homme*, 2016, p. 577.

connaissance »[646]. Dans un contexte de mauvais traitements subis par des enfants en raison du harcèlement prolongé et caractérisé de la part d'autres enfants, il a ainsi été reproché aux autorités de n'avoir mis en place aucun mécanisme de surveillance, de ne pas avoir fait appel à des experts, de n'avoir proposé aucune prise en charge[647]. En matière d'obligations positives, la référence à la vulnérabilité est parfois l'occasion pour la Cour de mettre en lumière les recommandations formulées par divers instruments internationaux, même lorsqu'ils ne sont pas directement contraignants[648]. Elle amplifie de la sorte les engagements, parfois très généraux, pris par les Etats. La référence aux instruments internationaux est assez fréquente lorsqu'il s'agit d'apprécier l'attitude des autorité à l'égard des Roms[649], des femmes victimes de violences intrafamiliales[650], des détenus[651], des personnes qui souffrent de troubles mentaux[652], des personnes atteintes de handicap[653] et bien entendu des réfugiés (avec référence à la Convention de Genève) et des enfants (avec référence à la Convention internationale des droits de l'enfant)[654].

En résumé, aux yeux de la Cour, la lutte contre l'impunité face aux mauvais traitements doit être renforcée lorsque ces derniers sont encourus par des personnes vulnérables. Le renforcement des obligations positives à l'égard des personnes vulnérables semble, toutefois, se concentrer sur la prévention des mauvais traitements qui, comme cela a été souligné à propos de l'article 3 de la CEDH, supposent un niveau élevé de dégradation des conditions de vie, et pas seulement une situation sociale difficile. La protection sociale, sauf cas exceptionnels, risque donc de rester en-dehors du mouvement de renforcement des obligations positives.

---

[646] Notamment, COUR EUR. D.H., *Storck c. Allemagne*, n° 61603/00, 16 juin 2005, § 102.

[647] Voy. COUR EUR. D.H., *Dordevic c. Croatie*, n° 41526/10, 24 juillet 2012, § 148 ; COUR EUR. D.H., *C.A.S. et C.S. c. Roumanie*, n° 26692/05, 20 mars 2012, § 82.

[648] Y. AL TAMIMI, « The Protection of Vulnerable Groups and Individuals by the European Court of Human Rights », *Journal européen des droits de l'homme*, 2016, p. 566.

[649] La Cour évoque fréquemment la Recommandation n° 1203 (1993) de l'assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe relative aux Tsiganes en Europe ainsi que la Recommandation n° 1557 (2002) relative à la situation juridique des Roms en Europe.

[650] L'action des Nations Unies à propos de la violence domestique et de la discrimination à l'égard des femmes est décrite aux paragraphes 72 et suivants de l'arrêt *Opuz c. Turquie* du 9 juin 2009.

[651] La Cour se réfère ainsi aux travaux du Comité pour la prévention de la torture (CPT) du Conseil de l'Europe, voy., par exemple, COUR EUR. D.H., Gde ch., *Centre de ressources juridiques au nom de Valentin Campeanu c. Roumanie*, n° 47848/08, 17 juillet 2014.

[652] Voy. la Recommandation Rec(2004)10 du Comité des Ministres aux Etats membres relative à la protection des droits de l'homme et de la dignité des personnes atteintes de troubles mentaux (adoptée par le Comité des Ministres le 22 septembre 2004, lors de la 896ème réunion des Délégués des Ministres), citée notamment par COUR EUR. D.H., *Dordevic c. Croatie*, n° 41526/10, 24 juillet 2012.

[653] Voy. la Recommandation Rec(2006)5 du Comité des Ministres aux Etats membres sur le Plan d'action du Conseil de l'Europe pour la promotion des droits et de la pleine participation des personnes handicapées à la société : améliorer la qualité de vie des personnes handicapées en Europe 2006-2015 (adoptée par le Comité des Ministres le 5 avril 2006, lors de la 961ème réunion des Délégués des Ministres) et la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées, citées par COUR EUR. D.H., *Dordevic c. Croatie*, n° 41526/10, 24 juillet 2012.

[654] Voy. COUR EUR. D.H., *C.A.S. et C.S. c. Roumanie*, n° 26692/05, 20 mars 2012, § 82.

* * *

L'examen des principales hypothèses de vulnérabilité a permis d'identifier les situations les plus fréquemment prises en compte par la jurisprudence et d'évoquer le peu d'intérêt porté par cette dernière aux vulnérabilités socioéconomiques. Il a ensuite été constaté que la référence à la vulnérabilité s'articule avec les mécanismes habituels de protection des droits garantis par la CEDH (disposition antidiscrimination, réduction de la marge d'appréciation des Etats et obligations positives) et qu'elle est dès lors susceptible, dans certains cas, de les renforcer. Au terme de cette double analyse, il paraît possible d'interroger brièvement la cohérence et les limites internes de la référence à la vulnérabilité dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme.

AL TAMIMI défend à cet égard un point de vue que l'on qualifiera aisément d'optimiste. Il conteste l'affirmation selon laquelle la Cour n'explicite pas les fondements de la référence à la vulnérabilité. Il estime au contraire que la Cour fournit, pour l'essentiel des situations qu'elle range sous la bannière de la vulnérabilité, une description suffisamment précise des facteurs permettant de les identifier[655]. Il ajoute que l'approche historique qui sert à définir les groupes vulnérables est susceptible d'être étendue à d'autres groupes qui ont été confrontés à des situations comparables[656]. Bref, d'un point de vue strictement juridique, la référence à la vulnérabilité ne manquerait pas de rigueur et de vertus.

D'autres auteurs sont plus circonspects. Ils s'interrogent sur la cohésion de la notion de vulnérabilité et des usages qui en sont faits par la Cour. Il a été signalé que la vulnérabilité des demandeurs d'asile et leur inclusion dans un groupe vulnérable affichent une certaine variabilité. En matière de détention, des hésitations ont aussi été relevées. L'affaire *Gengoux* suscite ainsi, par exemple, un certain trouble[657]. Dans cette affaire, une chambre de la Cour a décidé à l'unanimité que le maintien en détention d'un détenu atteint d'un cancer en phase avancée n'emportait pas de violation de la CEDH. Ce n'est pas nécessairement le défaut de condamnation, en l'occurrence de la Belgique, qui étonne mais l'absence de référence à la vulnérabilité du détenu. S'agissant d'une personne cumulant détention et maladie grave, ce silence est, au regard de la jurisprudence habituelle, difficilement compréhensible. Une explication alternative a été proposée par BLONDEL: soit il s'agit de considérer que la Cour « tente de rationnaliser l'emploi de la vulnérabilité dans sa jurisprudence, afin d'endiguer le 'raz de marée' qu'incarne aujourd'hui le concept de vulnérabilité dans l'univers juridique occidental », soit il faut admettre que « cet arrêt n'est qu'une nouvelle illustration de l'emploi erratique de la notion par le juge, qui ne va pas dans le sens d'une conceptualisation

[655] Y. AL TAMIMI, « The Protection of Vulnerable Groups and Individuals by the European Court of Human Rights », *Journal européen des droits de l'homme*, 2016, p. 572.
[656] Y. AL TAMIMI, « The Protection of Vulnerable Groups and Individuals by the European Court of Human Rights », *Journal européen des droits de l'homme*, 2016, p. 572.
[657] COUR EUR. D.H., *Gengoux c. Belgique*, n° 76512/11, 17 janvier 2017.

sereine… »[658]. La première explication est à peine plus rassurante que la seconde : pourquoi un détenu en phase terminale d'un cancer afficherait-il une plus faible vulnérabilité qu'un détenu souffrant de problèmes mentaux, par exemple ? Si le souci de contenir la jurisprudence dans certaines limites est légitime, cela ne peut se faire sur base de distinctions arbitraires.

Des limites et des ambiguïtés apparaissent également lorsqu'on interroge l'impact réel de la notion de vulnérabilité, sur le droit positif. CARLIER porte à cet égard un regard particulièrement critique. Il constate que les bonnes intentions ne se concrétisent pas toujours par une reconnaissance effective de nouveaux droits. Il est parfois abusé de la notion « alors que point n'en était besoin pour condamner »[659]. Parfois, elle n'est qu'une « valeur sous-jacente ». Son rôle, qualifié de conjoncturel, est alors essentiellement de faciliter « un consensus nécessaire à l'interprétation évolutive des textes »[660]. Parfois, son invocation masque des occasions manquées. Il peut être relevé des cas, selon le même auteur, dans lesquels l'essentiel ne se trouve pas dans la référence à la vulnérabilité mais dans une carence de l'arrêt que cette référence tend à rendre moins apparente. Ainsi, dans les affaires *Tabitha* et *M.S.S.*, les abondantes références à la vulnérabilité des requérants cacheraient, en réalité, un manque d'audace de la Cour. Dans la première affaire, elle aurait manqué l'occasion d'affirmer que la présence d'enfants étrangers en centre fermé ne répond à aucune des hypothèses dans lesquelles une détention est conforme à la CEDH[661]. Dans la seconde, elle aurait laissé à l'abri de la critique le système européen (le « règlement Dublin »)[662], qui permet de renvoyer les demandeurs d'asile dans le premier pays de l'Union européenne où leur présence a été enregistrée[663], quitte à ce que les pays comme la Grèce et l'Italie, par lesquels transitent un grand nombre de migrants, se trouvent confrontés à une charge totalement disproportionnée[664]. Bref, la référence à la vulnérabilité suscite à l'intérieur même de la jurisprudence de la Cour des interrogations multiples. Ces incertitudes sont une raison supplémentaire de développer un point de vue externe.

---

[658] M. BLONDEL, « La personne atteinte d'un cancer et qui décède en détention n'est pas vulnérable », *Journal d'Actualité des Droits européens* (JADE), n° 1, 2017, p. 6. Cette auteure suggère que la jurisprudence pourrait se recentrer sur une reconnaissance de vulnérabilité limitée aux détenus souffrant de problèmes mentaux.

[659] J.-Y. CARLIER, « Des droits de l'homme vulnérable à la vulnérabilité des droits de l'homme, la fragilité des équilibres », *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, 2017, p. 194.

[660] J.-Y. CARLIER, « Des droits de l'homme vulnérable à la vulnérabilité des droits de l'homme, la fragilité des équilibres », *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, 2017, p.197.

[661] J.-Y. CARLIER, « Des droits de l'homme vulnérable à la vulnérabilité des droits de l'homme, la fragilité des équilibres », *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, 2017, p.189.

[662] Il est question de la version actuelle de ce règlement (« Dublin III »), dans le chapitre suivant.

[663] J.-Y. CARLIER, « Des droits de l'homme vulnérable à la vulnérabilité des droits de l'homme, la fragilité des équilibres », *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, 2017, p. 194.

[664] COUR EUR. D.H., *M.S.S. c. Belgique et Grèce*, n° 30696/09, 21 janvier 2011 ; voy. l'opinion concordante du juge ROZAKIS qui souligne cette charge disproportionnée.

SECTION 2. REPRISE CRITIQUE : UNE VULNÉRABILITÉ MARQUÉE PAR LA DISTINCTION ENTRE LES PERSONNES ET LES GROUPES ET PAR L'IMPORTANCE DE LA DÉPENDANCE À L'ÉGARD DES AUTORITÉS

Comme annoncé, il s'agit à présent de soumettre les différentes vulnérabilités mentionnées dans la jurisprudence de la Cour à la grille de compréhension précédemment décrite. Pour mener à bien cet exercice, un échantillon restreint des arrêts précédemment analysés est mobilisé. Ces arrêts couvrent les principales catégories et les groupes qui, selon la jurisprudence, sont susceptibles d'être considérés comme vulnérables. L'exercice n'est pas simple. Les personnes qui se trouvent impliquées dans les différentes affaires peuvent se trouver à l'intersection de plusieurs critères. De même, dans la mesure où les circonstances particulières de chaque affaire sont prises en considération par la Cour, on doit garder à l'esprit que ce sont des situations concrètes et non des catégories abstraites qui servent de support à l'analyse. Certains enseignements méritent donc d'être généralisés avec prudence.

Dans un souci de représentativité, la sélection des arrêts mobilisés dans le cadre de la présente section concerne autant des groupes vulnérables (les Roms, les personnes séropositives, les demandeurs d'asile) que des personnes qui sont considérées comme vulnérables indépendamment de leur appartenance à un groupe. Les huit arrêts sélectionnés concernent ainsi des enfants roms (*D.H. c. République Tchèque*)[665], une mineure étrangère non accompagnée placée en centre fermé (*Tabitha c. Belgique*)[666], un demandeur d'asile (*M.S.S. c. Belgique et Grèce*)[667], des familles roms confrontées au risque d'être expulsées du terrain municipal qu'elles occupent illégalement depuis plusieurs décennies (*Yordanova c. Bulgarie*)[668], un étranger séropositif en attente d'un titre de séjour (*Kiyutin c. Russie*)[669], une personne atteinte de déficience mentale (*Stanev c. Bulgarie*)[670], un détenu souffrant de problèmes psychiatriques (*Bamouhammad c. Belgique*)[671] et une femme enceinte confrontée à un diagnostic de malformation du fœtus qu'elle porte, (*R.R. c. Pologne*)[672]. Il s'agit d'arrêts qui ont déjà été évoqués, parmi d'autres, dans la section précédente[673]. Ils sont résumés dans une annexe au présent chapitre (encadré n° 7).

---

[665] COUR EUR. D.H., Gde ch., *D.H. c. République Tchèque*, n° 57325/00, 13 novembre 2007.
[666] COUR EUR. D.H., *Mubilanzila Mayeka et Kaniki Mitunga c. Belgique*, n° 13178/03, 12 octobre 2006.
[667] COUR EUR. D.H., *M.S.S. c. Belgique et Grèce*, n° 30969/09, 21 janvier 2011.
[668] COUR EUR. D.H., *Yordanova and others v. Bulgaria*, n° 25446/2006, 24 avril 2012.
[669] COUR EUR. D.H., *Kiyutin c. Russie*, n° 2700/10, 10 mars 2011.
[670] COUR EUR. D.H., *Stanev c. Bulgarie*, n° 36760/06, 17 janvier 2012.
[671] COUR EUR. D.H., *Bamouhammad c. Belgique*, n° 47.687/13, 17 novembre 2015.
[672] COUR EUR. D.H., *R.R. c. Pologne*, n° 27617/04, 26 mai 2011.
[673] Dans la présente section (reprise critique), afin d'alléger l'appareil de notes et pour marquer le fait que je ne me situe plus ici dans une démarche de dogmatique juridique, le référencement est modifié : le numéro entre parenthèses renvoie au paragraphe de l'arrêt commenté ou mobilisé. La référence n'est donc pas reprise *in extenso* en note de bas de page. Un résumé des arrêts se trouve en annexe au chapitre (encadré n° 7).

Dans une perspective externe au droit, l'attention ne se porte plus sur les contraintes de cohérence interne qui peuvent expliquer que la Cour opère certaines distinctions et privilégie certaines options[674]. Ces contraintes ne sont plus étudiées comme telles dans la présente section. L'attention se focalise ici sur la manière dont la Cour appréhende les vulnérabilités qui lui paraissent dignes de jouer un rôle dans le cadre procédural qui est le sien. Conformément aux objectifs de la grille de compréhension, il est successivement question de la manière dont la Cour identifie les vulnérabilités, soit comme une caractéristique intrinsèque, soit dans un contexte interactif (*infra, A.*), comment elle mobilise la vulnérabilité dans la perspective d'actions destinées à rencontrer les besoins spécifiques des personnes vulnérables (*infra,* B.) et, enfin, comment elle fixe l'horizon d'autonomie qui, pour les catégories et les groupes vulnérables, se dégage de l'ensemble (*infra,* C.).

A. L'identification des vulnérabilités et des groupes vulnérables : entre contexte et essentialisation

Il ressort des disciplines non juridiques que la question de l'origine des vulnérabilités et de leur identification est marquée par une tension entre une conception statique des vulnérabilités, qui sont alors envisagées comme découlant de caractéristiques intrinsèques aux personnes considérées comme vulnérables, et une approche interactive dans laquelle les vulnérabilités sont fondées sur le risque de subir un tort dans un contexte déterminé et interactif. Une lecture superficielle de la jurisprudence pourrait laisser entendre que la Cour opère une partition entre les deux conceptions, constatant dans certains cas une vulnérabilité intrinsèque et dans d'autres une vulnérabilité extrinsèque. Cette lecture mérite d'être nuancée. Sauf lorsqu'elle évoque la vulnérabilité de certains groupes (*infra,* b.), elle me semble dépasser la conception strictement intrinsèque et opter pour une certaine contextualisation de l'origine de la vulnérabilité (*infra,* a.).

a) L'origine des vulnérabilités : plus contextuelle qu'intrinsèque

Lorsqu'il est question de déterminer les principales catégories de vulnérabilité que mobilise la Cour, plusieurs d'entre elles sont présentées, dans le cadre de l'effort de rationalisation proposé par la doctrine juridique, comme inhérentes à certaines personnes[675], à leur âge ou à

---

[674] Voy. COUR EUR. D.H., Gde ch., *D.H. c. République Tchèque*, 13 novembre 2007, n° 57325/00, § 183. C'est ainsi que dans l'affaire *D.H.*, la Cour a relevé que les requérants lui demandaient seulement de constater une discrimination et que la question d'éventuelles mesures positives destinées à corriger des inégalités ou des différences factuelles, ne lui a pas été posée.

[675] Voy. F. IPPOLITO, « (De)Constructing Children's Vulnerability under European Law », in *Protecting Vulnerable Groups: The European Human Rights Framework*, F. IPPOLITO, S.I. SANCHEZ (eds), Hart Bloomsburry, Modern Studies in European Law, 2015, p. 28-38; Y. AL TAMIMI, « The Protection of Vulnerable Groups and Individuals by the European Court of Human Rights », *Journal européen des droits de l'homme*, 2016, p. 573-574 ; A. TIMMER, « A quiet revolution: vulnerability in the European Court of Human Rights » in *Vulnerability : reflections on a new ethical foundation for law and politics*, M. A. FINEMAN, A. GREAR (eds), Gender in Law, Culture, and Society, Ashgate, 2013, p. 152. Cette auteure écrit à propos des enfants et des personnes souffrant de handicap mental

une caractéristique considérée comme intrinsèque telle que des troubles mentaux. La vulnérabilité paraît alors dériver d'un attribut ou d'un élément d'identité et non du contexte. Il pourrait donc être pertinent d'opposer le sujet intrinsèquement vulnérable et la personne qui l'est pour des raisons extrinsèques[676]. Comme BLONDEL qui évoque la distinction entre les origines intrinsèques et les origines extrinsèques de vulnérabilité[677], RUET propose d'isoler au sein de la jurisprudence de la Cour, les personnes vulnérables qui sont considérées comme telles « en raison d'une caractéristique particulière liée à un état physique ou psychique » et celles qui ne sont vulnérables que « dans un type de situation extrinsèque à la personne même »[678]. Selon AL TAMIMI qui fait également sienne cette distinction, à la différence des personnes intrinsèquement vulnérables, les personnes en situation de vulnérabilité seraient dans un état d'impuissance insuffisamment caractérisé que pour être systématiquement reconnues comme vulnérables[679]. Il y aurait donc une hiérarchie entre les personnes toujours vulnérables et celles qui ne le sont que dans certaines situations.

Toutefois, ces présentations ne reflètent pas la motivation nuancée des arrêts. La référence au contexte est souvent décisive dans l'attribution du label de vulnérabilité. Dans l'affaire *Bamouhammad*, par exemple, l'arrêt suggère que les détenus atteints de troubles mentaux sont plus vulnérables que les détenus ordinaires dans la mesure où les exigences de la vie carcérale les exposent plus que d'autres à un risque de dégradation de leur santé (§ 121). Dans l'affaire *Tabitha*, pour qualifier la vulnérabilité de la jeune fille, la Cour ne se limite pas à relever son âge : elle tient compte du fait qu'elle était séparée de sa famille (§ 55) et du fait qu'il « n'est pas contestable qu'à l'âge de cinq ans un enfant est totalement dépourvu d'autonomie et dépendant de l'adulte et que lorsqu'il est séparé de ses parents et livré à lui-même, il est complètement démuni » (§ 51). De même, pour appréhender le désarroi de sa mère, l'arrêt prend en compte la proximité de la parenté, l'importance du lien parent-enfant, les circonstances particulières de la relation et la mesure dans laquelle le parent a été témoin des événements (§ 61). Bref, la Cour ne fait pas abstraction du contexte et ne réduit pas la vulnérabilité à une caractéristique intrinsèque de l'enfant. De même, dans l'affaire *Stanev*, qui concerne une personne souffrant de troubles mentaux, la Cour évoque à différentes reprises l'attitude de la famille de l'intéressé (§ 10 et § 12). Elle souligne que l'absence de consultation de l'intéressé préalablement à la mesure de placement était susceptible de donner

---

que « These are the two types of applicants that the Court considers to be inherently and constantly vulnerable ».

[676] Comp. avec l'évolution de la définition du handicap et le passage d'une conception médicale à une définition sociale.

[677] M. BLONDEL, *La personne vulnérable en droit international*, Thèse de doctorat en Droit public, défendue à Bordeaux le 3 décembre 2015, p. 55-104 ; elle emprunte cette distinction à L. DUTHEIL-WAROLIN, *La notion de vulnérabilité de la personne physique en droit privé*, Thèse de doctorat, Université de Limoges, Faculté de droit et de sciences économiques, 2004, p. 43-44.

[678] C. RUET, « La vulnérabilité dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme », *Rev.trim.d.h.*, 2015, p. 324.

[679] Y. AL TAMIMI, « The Protection of Vulnerable Groups and Individuals by the European Court of Human Rights », *Journal européen des droits de l'homme*, 2016, p. 573-574.

lieu à des abus (§ 153). La manière dont le droit conçoit la relation avec les autorités semble ainsi revêtir une certaine importance.

S'il paraît, à première vue, commode d'isoler au sein de la jurisprudence de la Cour, les personnes intrinsèquement vulnérables en raison d'une caractéristique particulière liée à leur état physique ou psychique, la démarche est souvent plus circonstanciée. Sous réserve de ce qui sera dit à propos des groupes (*infra,* b.), la Cour est attentive à la dimension contextuelle et interactive des situations de vulnérabilité qu'elle identifie. Une caractéristique personnelle ne se mue en vulnérabilité qu'en raison de l'articulation avec un contexte défavorable. Ainsi, dans l'affaire *Stanev*, la Cour considère que la limitation de la capacité juridique initialement décidée, dans des conditions discutables, en raison de la pathologie de l'intéressé, ne lui a pas permis de contester une privation de liberté considérée, à tout le moins par certains professionnels (§ 36), comme ayant aggravé sa pathologie et ayant été très destructrice de sa santé. La vulnérabilité se rattache ainsi à l'interaction entre la pathologie, la restriction de la capacité juridique et le placement dans une institution où les conditions de vie étaient totalement indignes[680]. Pareille ouverture au contexte et au raisonnement interactif ou systémique mérite d'être soulignée. Elle permet de considérer, par exemple, que si les enfants présentent généralement une certaine vulnérabilité, ils ne sont pas tous vulnérables de la même manière et avec la même intensité. Un enfant qui vit avec ses parents dans le pays dont ils ont la nationalité ne présente pas la même vulnérabilité que le mineur étranger non accompagné qui, comme la petite Tabitha, se retrouve en centre fermé parmi des adultes. RUET, qui semble pourtant acquise à la partition binaire entre vulnérabilités intrinsèques et extrinsèques, suggère d'ailleurs que « la vulnérabilité liée à une caractéristiques de la personne et celle liée à une situation s'associent souvent pour engendrer un degré particulier de vulnérabilité »[681]. Cette association, qu'évoque incidemment RUET, affiche une certaine proximité avec les analyses de HACKING. Dans le cadre de ses réflexions sur le constructivisme social, cet auteur montre que la présence dans l'interaction d'un élément naturel ou physiologique (ou « indifférent ») n'enlève rien au caractère construit et interactif de l'ensemble[682]. En définitive, la jurisprudence va au-delà de l'opposition entre une conception intrinsèque et une conception extrinsèque des vulnérabilités. Elle est sensible à

[680] L'arrêt évoque le fait que lors de ses visites officielles en 2003 et 2004, le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) avait estimé que les conditions dans le foyer, construit dans les années 1920, pouvaient être qualifiées de traitement inhumain et dégradant. D'après le CPT, les bâtiments étaient dans un très mauvais état, n'avaient pas l'eau courante et les toilettes, situées dans la cour, étaient délabrées et dans un état déplorable. Les locaux étaient peu chauffés et la nourriture qui ne comprenait ni lait ni œufs et rarement des fruits et des légumes était insuffisante. Aucune activité thérapeutique n'était organisée pour les pensionnaires, qui menaient une vie passive et monotone. Des améliorations ne furent apportées au foyer qu'en 2009.

[681] C. RUET, « La vulnérabilité dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme », *Rev.trim.d.h.*, 2015, p. 325.

[682] Voy. I. HACKING, *Entre sciences et réalité. La construction sociale de quoi ?*, Paris, La découverte, 2008, p. 167.

une approche contextualisée qui tient compte des interactions particulières sans pour autant nier la présence de caractéristiques propres.

b) Les vulnérabilités de groupes : le risque d'essentialisation

Une particularité de la jurisprudence de la Cour est la reconnaissance d'une vulnérabilité propre à certains groupes de personnes qu'elle énumère de manière limitative : les populations d'origine Rom, les porteurs du VIH, les personnes souffrant de troubles mentaux[683] et, de manière plus incertaine, les demandeurs d'asile. La vulnérabilité particulière de ces groupes aurait une origine historique. Ainsi dans l'affaire *D.H.*, la vulnérabilité des enfants d'origine Rom est présentée comme découlant des préjugés que la population Rom subit depuis des décennies. Dans l'affaire *Yordanova et autres*, la Cour qualifie les Roms de groupe socialement défavorisé (§ 129 et 132). Dans l'arrêt *Kiyutin*, la Cour rattache la vulnérabilité au risque de discrimination qui frappe les personnes séropositives depuis le début de la pandémie. La vulnérabilité de groupe implique de reconnaître la qualité de personne vulnérable à toute personne présentant la caractéristique identitaire propre à ce groupe. Cette forme de *labellisation* de la vulnérabilité, qui permet d'affirmer que les Roms ou les personnes séropositives sont, par nature, des sujets vulnérables et qu'ils le sont tous, emporte un risque d'essentialisation de leur vulnérabilité. Le risque est ainsi de ramener ces personnes à la caractéristique vulnérabilisante qui identifie le groupe, sans plus avoir égard au contexte et à la situation individuelle. Pour ce motif, la démarche consistant à définir des groupes vulnérables doit être accueillie avec une certaine réserve. Si on a à l'esprit le point de vue des sciences sociales à propos des effets produits par une catégorisation, au moins trois dangers sont associés à cette essentialisation.

L'essentialisation est tout d'abord susceptible de générer une image réductrice et tronquée de la situation des personnes concernées. PERONI et TIMMER relèvent ainsi qu'en mettant l'accent sur l'appartenance de certaines femmes à la communauté tsigane, la Cour passe sous silence le fait qu'en tant que femmes et mères de famille, les requérantes prenaient en charge d'autres membres de la famille et que cette prise en charge pouvait aussi être la source d'une vulnérabilité supplémentaire spécifique. En se focalisant sur l'origine ethnique, la Cour est susceptible de perdre de vue d'autres caractéristiques[684]. Le deuxième danger qui guette l'essentialisation est de rendre moins visible, et donc de minimiser, la situation de vulnérabilité de personnes qui n'appartiennent pas au groupe considéré, même si elles sont

[683] Comme indiqué précédemment, le choix a été fait de traiter ce groupe en même temps que les individus considérés comme vulnérables : en ce qui concerne le handicap mental, la jurisprudence manque, en effet, de clarté en ce qui concerne la distinction entre groupe et catégorie vulnérables.

[684] L. PERONI, A. TIMMER, « Vulnerable groups: The promise of an emerging concept in European Human Rights Convention law », *Int. J. Const. Law*, 2013, p. 1071, avec reference à M.-B. DEMBOUR, *Who Believes in Human Rights? Reflections on the European Convention*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006, p. 197-201.

confrontées à des conditions de vie similaires[685]. Ainsi, appliquant le critère d'identification de la vulnérabilité de groupe de manière particulièrement formelle, la Cour a estimé que de jeunes tunisiens détenus à Lampedusa, bien qu'affaiblis par une dangereuse traversée de la Méditerranée, ne devaient pas être considérés comme vulnérables dès lors qu'ils n'avaient pas formulé de demande d'asile et ne présentaient donc pas « la vulnérabilité spécifique inhérente à cette qualité »[686]. Enfin, l'essentialisation d'un groupe et la focalisation sur une caractéristique propre à ce groupe sont susceptibles de fragiliser la démarche et les intentions initiales de protection. Il pourrait suffire, en effet, de mettre en doute la « véritable » vulnérabilité de certains membres du groupe pour jeter le trouble et le discrédit sur le label de vulnérabilité accordé au groupe dans son ensemble. L'opinion dissidente du juge SAJO dans l'affaire *M.S.S. contre Belgique et Grèce* offre une illustration intéressante de ce que l'essentialisation peut produire en retour. Pour contester l'affirmation que les demandeurs d'asile forment un groupe vulnérable et ainsi reprocher à ses collègues de faire prévaloir des « suppositions à caractère général », il s'arcboute sur certains éléments biographiques et sur le parcours de l'intéressé pour jeter le discrédit sur les demandeurs d'asile en général. Il relève ainsi que l'intéressé disposait de ressources qu'il qualifie de considérables, « étant donné qu'il avait versé 12 000 dollars (…) à un passeur pour quitter le territoire afghan » et avait eu les moyens, pour arriver en Belgique via la Grèce, d'acquérir de « faux papiers d'identité bulgares et un billet pour l'Italie »[687]. Il ajoute qu'ancien interprète, l'intéressé pouvait communiquer dans un environnement étranger. Pour le juge dissident, ces circonstances, plutôt banales dans un parcours de migration, justifient de mettre en cause la vulnérabilité et la bonne foi de l'intéressé[688], mais aussi de porter le discrédit sur les demandeurs d'asile en général. Il termine d'ailleurs sa prise de position en regrettant que la Cour traite mieux les demandeurs d'asile que d'autres personnes vulnérables. Il estime ainsi pouvoir soutenir que les handicapés mentaux et d'autres groupes vulnérables dont les membres sont victimes de préjugés sociaux se trouvent dans une situation plus difficile que les demandeurs d'asile[689].

* * *

[685] Voy. la décision d'irrecevabilité *Horie v. U.K.*, n° 31845/10, 1er février 2011, citée par L. PERONI, A. TIMMER, « Vulnerable groups: The promise of an emerging concept in European Human Rights Convention law », *Int. J. Const. Law*, 2013, p. 1071. En matière de discrimination, la question s'est posée dans l'affaire *CHEZ*, à propos d'une personne vivant dans un quartier rom sans avoir cette origine, CJUE, Gde ch., 16 juillet 2015, C-83/14, points 45-60.

[686] COUR EUR. D.H., Gde ch., *Khlaifia et autres c. Italie*, n° 6483/12, 15 décembre 2016, § 194.

[687] COUR EUR. D.H., *M.S.S. c. Belgique et Grèce*, n° 30696/09, 21 janvier 2011, opinion dissidente du juge SAJO.

[688] COUR EUR. D.H., *M.S.S. c. Belgique et Grèce*, n° 30696/09, 21 janvier 2011, opinion dissidente du Juge SAJO : « Certes, les procédures d'asile en Grèce souffrent en général de problèmes bien trop nombreux, mais cela ne dispense pas pour autant un demandeur d'asile dans la situation du requérant de coopérer de bonne foi avec les autorités ».

[689] COUR EUR. D.H., *M.S.S. c. Belgique et Grèce*, n° 30696/09, 21 janvier 2011, opinion dissidente du juge SAJO.

Pour résumer ce premier point, je constate que, malgré les hésitations relevées dans la doctrine, la jurisprudence dépasse l'opposition entre une conception intrinsèque et une conception extrinsèque des vulnérabilités. Elle valide une approche contextualisée qui tient compte des interactions particulières, sans pour autant nier la présence de caractéristiques propres. Il en va toutefois différemment lorsque la jurisprudence évoque les vulnérabilités de groupe. La vulnérabilité est alors rattachée à une caractéristique ethnique (l'origine Rom) ou médicale (le fait d'être porteur du VIH) qui définit l'identité du groupe concerné, sans considération pour le contexte particulier. La catégorisation est alors susceptible de déboucher sur une forme d'essentialisation.

B. Le traitement catégoriel : protéger les personnes vulnérables dans la mesure nécessaire

Le point de vue externe postule, dans un second temps, de s'interroger sur le type d'actions mises en place pour tenir compte de la vulnérabilité et d'observer selon quels principes, notamment de continuité, ces actions fonctionnent. L'action la plus fréquemment envisagée par la jurisprudence concerne la protection des personnes et des groupes vulnérables contre les risques de mauvais traitements (*infra*, a.). Le contenu de la protection n'est pas toujours défini de manière précise. Lorsque la protection est envisagée de manière plus détaillée, l'option suivie est d'assurer la place des personnes et des groupes vulnérables dans un *continuum* de protection de manière à ce que leur situation se rapproche le plus possible de celle du reste de la population, avec toutefois comme limite de ne pas aller au-delà de ce qui est requis pour atteindre cet objectif (*infra*, b.). La perspective reste ainsi conjonctive mais avec, le cas échéant, une idée de subsidiarité.

a) L'action catégorielle la plus fréquente : assurer la protection des personnes et des groupes vulnérables contre les mauvais traitements

Dans la jurisprudence évoquée dans la présente section, il est souvent question de la protection des personnes et des groupes vulnérables contre les risques de mauvais traitements. La démarche de la Cour européenne des droits de l'homme tend à différencier ces personnes et ces groupes du reste de la population en raison d'un besoin spécifique de protection. Ainsi, dans l'affaire *Tabitha* (§ 53), la Cour évoque le besoin d'une « protection efficace, notamment des enfants et autres personnes vulnérables » en particulier « pour empêcher des mauvais traitements dont les autorités avaient ou auraient dû avoir connaissance ». Dans l'affaire *Stanev* (§ 120), elle évoque la nécessité, pour éviter des détentions arbitraires, « de prendre des mesures offrant une protection effective aux personnes vulnérables ». Dans l'affaire *Bamouhammad*, la Cour suggère que les détenus atteints de troubles mentaux présentent une vulnérabilité particulière justifiant une « vigilance accrue dans le contrôle du respect de la Convention » (§ 121). Dans l'affaire *M.S.S* (§ 251), la Cour dit accorder un poids important au statut du requérant qui en tant que demandeur d'asile appartient à un groupe vulnérable qui a besoin d'une protection spéciale. Dans l'affaire *D.H.* (§ 182), elle reconnaît qu'en tant que « minorité défavorisée et vulnérable », la population

Rom a besoin d'une protection spéciale. Dans l'affaire *R.R.* (§ 159), la Cour cible, de manière un peu différente, le fait que l'intéressée était confrontée au besoin d'obtenir les résultats des tests génétiques portant sur l'éventuelle malformation du fœtus et qu'en retardant la communication des résultats, les médecins se sont comportés à son égard, de manière « odieuse ».

Ainsi, dans la plupart des affaires évoquées dans la présente section, il est question du besoin d'être protégé par les autorités. Ce besoin est soutenu de différentes manières. Il passe souvent par la reconnaissance d'un statut de victime. Pour cela, la Cour use parfois d'un vocabulaire qui fait référence au caractère dramatique de la situation ou insiste sur l'indignité de la situation[690]. L'importance accordée au ressenti des personnes vulnérables est une autre façon de montrer que la gravité de la situation et l'importance du besoin de protection auraient dû être mieux prises en compte par les autorités[691].

b) Le choix des mesures catégorielles : assurer un *continuum* de protection

Le contenu de la protection spécifiquement envisagée pour les personnes vulnérables reste parfois indéterminé[692]. Néanmoins, tel n'est pas toujours le cas. Parmi les affaires évoquées dans le cadre de la présente section, l'affaire *D.H.* et l'affaire *Yordanova*, qui l'une et l'autre concernent des Roms, de même que l'affaire *Kiyutin* donnent lieu à la description d'actions plus précises. Ces affaires ont en commun d'utiliser un langage invitant à l'insertion des groupes vulnérables au sein de la population prise dans son ensemble, en veillant donc à assurer leur place dans un *continuum*.

L'affaire *D.H.* a pour origine la surreprésentation des enfants roms dans les écoles spécialisées en République Tchèque : certaines de ces écoles comptent, selon différentes sources, de 80 % à 90 % d'enfants ayant cette origine. La Cour suggère qu'en les ayant placés dans « des écoles destinées à des enfants souffrant d'un handicap mental, dont le programme était d'un niveau inférieur à celui des écoles ordinaires, et dans lesquelles ils se trouvaient isolés de la population majoritaire », l'Etat leur a accordé « une éducation qui a accentué leurs difficultés », au lieu de « les aider à intégrer plus tard les écoles ordinaires et à développer les

---

[690] Voy., affaire *Stanev*, § 209 : « (…) d'autres aspects des conditions matérielles de vie sont fort préoccupants. En particulier, il apparaît que la nourriture n'était pas suffisante et était de mauvaise qualité. Le bâtiment n'était pas suffisamment chauffé et, en hiver, le requérant devait se coucher avec son manteau. Il pouvait prendre une douche une fois par semaine dans une salle de bain insalubre et délabrée. Les toilettes étaient dans un état déplorable et de plus, il était dangereux d'y accéder selon les constats du CPT (…). Enfin, le foyer échangeait les habits entre les pensionnaires après lavage (paragraphe 21 ci-dessus), ce qui était de nature à créer un sentiment d'infériorité chez eux ».

[691] C. RUET, « Sentiments et droits de l'homme – Philosophie des sentiments moraux et jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme », *Rev.trim.d.h.*, 2016, p. 351-379 ; C. GREWE, « La dignité de la personne humaine dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme », *Revue générale du droit*, Etudes et réflexions, vol. 3, 2014, p. 6.

[692] D'un point interne au droit, cela s'explique souvent par le souci de respecter la marge d'appréciation des Etats et par les limites de ce qui peut être exigé au titre des obligations positives. La Cour construit ces obligations avec une certaine prudence.

capacités facilitant leur vie au sein de la population majoritaire » (§ 207). Le souci d'assurer l'inclusion des enfants roms dans les écoles 'ordinaires' transparaît ainsi de manière précise.

Dans l'affaire *Yordanova,* la Cour indique de manière plus détaillée comment elle estime que l'inclusion au sein de la population majoritaire aurait pu être réalisée. La Cour considère qu'en tant que groupe vulnérable et socialement défavorisé, les Roms ne peuvent, sans assistance spécifique, bénéficier des mêmes droits que le reste de la population (§ 129). Elle adopte donc comme perspective qu'une assistance particulière peut être nécessaire pour combattre des inégalités de fait et rejette, d'ailleurs, l'argument des autorités qui soutenaient qu'une telle assistance équivaudrait à une forme de privilège ou de discrimination à rebours (§ 128). Elle estime que les autorités ne pouvaient donc pas refuser de prendre en compte les besoins spécifiques de la population Rom résidant illégalement sur un terrain municipal depuis fort longtemps : les autorités bulgares auraient dû aider ces personnes à faire reconnaître leurs besoins de logement de manière à ce qu'elles aient accès à un logement social, à tout le moins, dans les mêmes conditions que le reste de la population (§ 132). Toutefois, la Cour ne va pas jusqu'à considérer que les autorités avaient l'obligation de fournir un logement aux personnes menacées d'expulsion (§ 130). Elle considère, en effet, que ce n'est que dans certains cas exceptionnels qu'il peut être question d'obliger un Etat à accorder un 'abri sûr' aux plus vulnérables.

Dans ces deux affaires, la perspective est marquée par un souci de continuité et reste donc conjonctive, selon le sens que GENARD donne à ce terme. Il s'agit en effet de faire bénéficier les personnes vulnérables d'un traitement différencié leur permettant d'être incluses dans un *continuum* de protection. Il ne s'agit pas de leur accorder un traitement à ce point spécifique et dérogatoire que ces personnes pourraient apparaître comme étant disjointes du reste de la population. Dans l'affaire *Yordanova,* la Cour précise aussi la limite de ce qui est attendu des autorités : elles ne doivent pas nécessairement faire bénéficier les Roms d'un logement ou d'une priorité dans l'accès aux logements sociaux. Elles doivent simplement veiller à ce que ces populations défavorisées puissent exercer leurs droits dans les mêmes conditions que le reste de la population. On peut y voir l'expression d'une idée de subsidiarité : la protection des personnes vulnérables doit être effective mais ne doit pas aller au-delà de ce qui est nécessaire pour répondre à leurs besoins spécifiques. J'aurai l'occasion de revenir sur cette limite de subsidiarité dans les chapitres ultérieurs.

Bien que la perspective soit plus large, le souci d'éviter une rupture de continuité apparaît aussi dans l'affaire *Kiyutin* à propos du refus des autorités de délivrer un permis de séjour aux étrangers séropositifs. La Cour développe un argumentaire afin de démontrer que les mesures discriminatoires prises à l'égard des porteurs du VIH sont contreproductives et menacent la sécurité sanitaire de l'ensemble de la population (§ 71). Avec pédagogie, elle expose que ces mesures discriminatoires conduisent les personnes séropositives à rester dans la clandestinité et à ne pas se soumettre aux examens de dépistage. Pour la Cour, cette clandestinité est de nature à accroître les risques pour la santé publique dans la mesure où les intéressés ne prennent pas conscience de leur séropositivité. Ils risquent donc d'échapper aux mesures de

conscientisation et de ne pas « prendre en conséquence les précautions nécessaires » pour éviter des comportements à risque (§ 71). La Cour ajoute que le refoulement systématique des étrangers séropositifs est susceptible de créer un sentiment trompeur de sécurité au sein de la population autochtone : dégagée de la « menace des étrangers séropositifs », cette population pourrait juger inutile d'adopter des comportements sexuels sûrs. On retrouve ainsi le souci de continuité et d'inclusion ou pour utiliser le vocabulaire de GENARD, la perspective conjonctive.

* * *

En résumé, la jurisprudence de la Cour est largement centrée sur les besoins de protection des personnes et des groupes vulnérables. Les actions qui doivent être déployées à cette fin ne sont pas toujours clairement identifiées ; la Cour fait seulement le constat *a posteriori* d'un défaut de protection. Lorsque des recommandations plus normatives transparaissent, elles tendent à assurer la prise en charge des personnes considérées comme vulnérables au sein de la « population majoritaire », dans la mesure nécessaire à cette inclusion. Un point de vue conjonctif et une idée de subsidiarité sont alors perceptibles.

C. L'horizon d'autonomie : de la dépendance au paternalisme

Pour évoquer l'horizon d'autonomie que le dispositif jurisprudentiel offre aux personnes et aux groupes vulnérables, le questionnement formulé à partir des travaux de NEDELSKY est mobilisé. Il invite à se demander comment le droit conçoit ou structure les relations et quel type d'autonomie cette structuration favorise. Je montre que lorsque la Cour fait référence à la vulnérabilité, les relations les plus caractéristiques sont structurées autour de la dépendance des personnes vulnérables à l'égard des autorités (*infra, a.*) et que, dans cette structuration, un certain paternalisme peut incidemment émerger, dans certains cas, du moins (*infra, b.*).

a) La conception des relations par le droit : la focalisation sur la dépendance à l'égard des autorités

Il a été signalé, au point précédent, que dans la plupart des affaires évoquées dans la présente section, il est question du besoin d'être protégé par les autorités. Les personnes en situation de vulnérabilité sont fréquemment considérées comme dépendantes des autorités. Les relations sont complémentaires et caractérisées par leur asymétrie[693]. Ainsi, pour se référer à la situation de vulnérabilité la plus fréquemment évoquée par la Cour, les détenus sont considérés comme étant à la merci des autorités étatiques qui ont l'obligation de les protéger

[693] Le terme 'complémentaire' renvoie à l'analyse systémique ; voy. P. WATZLAWICK, J. HELMICK BEAVIN, D. JACKSON, *Une logique de la communication*, Paris, Seuil, Points Essais, 1972, p. 65-68. D. PICARD, ED. MARC, *L'Ecole de Palo Alto*, Paris, PUF, Que sais-je ?, 2ème éd., 2015, p. 66-68. J'utilise le terme dépendance pour signaler que certaines personnes dont la vulnérabilité est ici envisagée (comme les détenus et les demandeurs d'asile) sont tributaires des autorités pour des choses aussi essentielles que leurs déplacements, le choix de leur résidence ou encore la possibilité de se nourrir.

et d'empêcher par « des mesures raisonnables » les privations de liberté arbitraires (*Stanev*, § 120).

Les formes de dépendance peuvent être multiples. La dépendance à l'égard des autorités peut prendre une acuité particulière lorsque les personnes sont privées de liberté et qu'elles présentent un handicap ou souffrent de problèmes psychiatriques, comme cela a été rappelé dans l'affaire *Bamouhammad* (§ 121). La vulnérabilité est fréquemment présentée comme une source de stress, d'angoisse ou encore de sentiments d'infériorité. Ainsi, dans l'affaire *M.S.S.* (§ 220), il est rappelé qu'un traitement est considéré comme dégradant s'il suscite chez l'intéressé des « sentiments de peur, d'angoisse ou d'infériorité propres à briser sa résistance morale et physique », de tels sentiments pouvant être provoqués par des conditions de détention inacceptables (§ 233). Dans cette affaire, la Cour constate qu'après la détention de l'intéressé, les autorités grecques ont également failli à leur obligation de prise en charge et l'ont contraint, au mépris de sa vulnérabilité, « à vivre dans la rue, sans ressources, sans accès à des sanitaires, ne disposant d'aucun moyen de subvenir à ses besoins essentiels, suscitant là aussi des sentiments de peur, d'angoisse ou d'infériorité propres à conduire au désespoir » (§ 263). Dans l'affaire *Tabitha*, la Cour évoque, d'une part, l'obligation de prise en charge qui pesait sur l'Etat belge et que les mesures prises n'ont pas permis d'honorer (§ 58) et, d'autre part, le « profond désarroi » (§ 58) et l'angoisse suscités par les réactions inadéquates des autorités, tant vis-à-vis de *Tabitha* (§ 69) que de sa mère (§ 70). Dans l'affaire *Kiyutin*, la dépendance à l'égard des autorités découle du refus de ces dernières de délivrer un permis de séjour en raison de la séropositivité de l'intéressé, ce « qu'eu égard à l'appartenance du requérant à un groupe particulièrement vulnérable », la Cour a jugé comme n'étant ni raisonnablement ni objectivement justifié (§ 71). Si les situations de vulnérabilité résultent généralement d'une position d'infériorité à l'égard des autorités, il peut aussi être question de la dépendance à l'égard de personnes privées, dépendance qui peut être renforcée par l'absence de réactions adéquates des autorités. Cela peut être le cas lorsqu'une femme est victime de violences conjugales et que les autorités restent en défaut de mettre en place les mesures et les procédures permettant de dénoncer ces mauvais traitements et d'en poursuivre les auteurs. Il peut aussi s'agir, comme cela a été constaté dans l'affaire *R.R.*, de la dépendance à l'égard des services de santé qui abusent de leur position « dominante » en refusant de donner suite à une « demande de communication d'informations d'une importance cruciale » (§ 151).

Dans certaines affaires, un potentiel d'évolution est clairement identifié. Dans l'affaire *Bamouhammad*, l'arrêt indique que la situation de l'intéressé doit être envisagée dans une perspective humanitaire (§ 148), y compris en tenant compte du point de vue des professionnels qui depuis longtemps recommandent des alternatives à la détention (§ 153). Dans l'affaire *Stanev*, plusieurs juges se sont interrogés sur l'intérêt, en cas de mesure restrictive de la capacité juridique, de mettre en place une évaluation régulière de la situation

médicale[694]. Dès lors que les personnes concernées ne sont pas en mesure d'initier elles-mêmes une telle procédure, un examen d'office leur paraît recommandable. Cette opinion traduit le souci de potentialiser le constat de vulnérabilité. Puisque les personnes en situation de vulnérabilité ne peuvent pas elles-mêmes dénoncer les abus dont elles sont l'objet, il est proposé de mettre en place une vérification automatique de la situation médicale. Enfin, comme cela a été évoqué précédemment, dans l'affaire *Kiyutin,* la Cour s'intéresse à l'amélioration de la santé publique, en général.

Dans les différentes affaires examinées, la dimension de réflexivité paraît, par contre, plus largement absente des préoccupations de la Cour. La jurisprudence n'évoque pas la possibilité que les personnes vulnérables puissent être amenées à prendre des initiatives pour réduire leur vulnérabilité. Dans le contexte d'une jurisprudence envisageant les relations entre les personnes vulnérables et les autorités comme des relations marquées par une forte dépendance des premières à l'égard des secondes, cela ne semble pas étonnant.

b) L'autonomie limitée des personnes et des groupes vulnérables : une faiblesse qui peut conduire au paternalisme

La question du type d'autonomie que promeut la jurisprudence faisant référence à la vulnérabilité n'est abordée explicitement que dans certaines affaires. Sur cette question, il faut dès lors se garder de tirer des conclusions trop générales. Lorsqu'il est question de l'autonomie des personnes vulnérables dans le cadre des relations avec les autorités, cette autonomie est toutefois envisagée comme étant assez limitée. Elle apparaît contrariée, dans certains cas, par un certain paternalisme ou, à tout le moins, par l'affirmation d'un certain niveau d'irresponsabilité dans le chef des personnes vulnérables.

Face aux autorités qui n'assument pas leurs obligations, la Cour ne s'inquiète généralement pas de la responsabilité qui, dans le cours des événements qu'elle analyse, pourrait être mise à charge de la personne vulnérable. Comme indiqué ci-dessus, cette personne n'assume pas de véritable réflexivité. Elle est souvent considérée comme n'assumant qu'une responsabilité individuelle atténuée. Cette atténuation peut s'étendre à ses proches. Ainsi, dans l'affaire *Tabitha*, le gouvernement belge soutenait que l'échec du rapatriement en RDC était imputable au membre de la famille qui, bien que prévenu du retour de la petite fille, ne s'est pas présenté à l'aéroport. La Cour rejette cette argumentation. Refusant d'imputer une part de responsabilité à charge de la famille, elle considère qu'en tout état de cause, il appartenait aux autorités belges de prévoir une solution de rechange et d'assurer une prise en charge effective de la petite fille lors de son rapatriement. S'agissant de l'attitude de la mère (qui à l'époque des faits se trouvait au Canada), la Cour considère que même si cette attitude « est la source d'interrogations et ne paraît pas exempte de toute critique, elle n'est toutefois pas de nature à lui ôter la qualité de victime en l'espèce » (§ 84). Dans l'affaire *M.S.S*, l'opinion dissidente du juge SAJO, dont il a déjà été question, mérite d'être soulignée car elle emporte une critique du

[694] Opinion partiellement dissidente des juges Tulkens, Spielmann et Laffranque.

caractère « irresponsabilisant » de la décision adoptée par les autres juges. Selon cette opinion, la Cour serait allée trop loin dans le dédouanement du requérant. Le juge dissident estime que le dysfonctionnement des procédures d'asile en Grèce ne dispensait pas le demandeur d'asile de coopérer de bonne foi avec les autorités. A la différence de ses collègues, il considère que même lorsque la situation est dramatique, il ne peut être question de dégager le demandeur d'asile de toute responsabilité.

Combinée à une faible attention pour l'autonomie des personnes et des groupes vulnérables, l'atténuation de responsabilité peut déboucher sur un certain paternalisme. Le paternalisme correspond à un mode d'intervention dans lequel, au nom du bien-être de la personne que l'on souhaite protéger et avec le souci parfaitement bien intentionné de préserver ce bien-être, les décisions qui la concernent sont prises à sa place ou, à tout le moins, sont fortement orientées « de l'extérieur ». Le paternalisme est ainsi défini par GERALD DWORKIN comme « l'interférence avec la liberté d'action d'une personne justifiée par des raisons se référant exclusivement au bien-être, au bien, au bonheur, aux intérêts et aux valeurs de la personne contrainte »[695]. Le paternalisme coïncide donc avec une autonomie décisionnelle fortement réduite, la capacité à exprimer un consentement étant, à tort ou à raison, considérée comme limitée, voire inexistante.

L'affaire *D.H.* offre une bonne illustration du risque de paternalisme. Dans cette affaire, la capacité des parents à consentir à ce que leurs enfants soient placés dans des écoles spécialisées a été au cœur des débats. Le gouvernement soutenait que ce consentement avait été valablement exprimé, ce qui suffisait à justifier que les enfants soient maintenus dans ces écoles. La Cour a apporté la réponse circonstanciée suivante : « la Cour n'est pas convaincue que les parents des enfants roms, en tant que membres d'une communauté défavorisée et souvent sans instruction, fussent capables d'évaluer tous les aspects de la situation et les conséquences de leur consentement. Le Gouvernement a lui-même admis que le consentement revêtait en l'espèce la forme d'une signature apposée sur un formulaire prérempli, lequel ne contenait pas d'information sur les autres choix possibles ou sur les différences entre le programme des écoles spéciales et celui des autres écoles. Il ne semble pas non plus que les autorités nationales aient pris des mesures supplémentaires en vue de s'assurer que ces parents avaient reçu tous les renseignements nécessaires pour faire un choix éclairé et qu'ils étaient conscients des conséquences de leur consentement pour l'avenir de leurs enfants. Il paraît en outre incontestable que les parents roms se trouvaient à cette occasion confrontés à un dilemme : ils devaient choisir entre des structures d'enseignement général qui ne disposaient pas de moyens pour prendre en compte les différences sociales et culturelles de leurs enfants et où ces derniers risquaient de se trouver isolés et frappés d'ostracisme, et des structures d'enseignement spécial dans lesquelles la majorité des élèves étaient roms » (§ 203). En d'autres termes, comme l'a résumé le juge ŠIKUTA, « en règle générale un professionnel sera plus compétent pour prendre une décision sur l'éducation d'un

[695] G. DWORKIN, « Paternalism », *The Monist*, Vol. 56, n° 1, 1972, p. 65.

enfant mineur que les parents de celui-ci »[696]. Dans une opinion dissidente, le juge BORREGO BORREGO reproche aux juges majoritaires d'exclure la possibilité pour les parents d'assumer une responsabilité et d'exprimer un consentement éclairé. Ce juge s'est exprimé avec une virulence qui tranche avec les modes d'expression plutôt policés qui sont habituellement utilisés au sein de la Cour. Il a ainsi considéré l'arrêt comme une véritable insulte pour les Roms, tant il les « infantilise »[697].

Il serait sans doute excessif de dégager des affaires évoquées ci-dessus une tendance à systématiquement encourager le paternalisme. D'ailleurs, dans l'affaire *Stanev* (§ 153), la Cour insiste sur le fait que toute mesure de protection doit refléter autant que possible les souhaits des personnes capables d'exprimer leur volonté[698]. On ne peut toutefois nier que lorsque les relations sont structurées autour de la dépendance à l'égard des autorités et que la question de l'autonomie de la « partie faible » n'est pas envisagée, l'émergence d'une solution paternaliste ne peut être exclue. Dans la pensée occidentale, le paternalisme suscite une réprobation assez généralisée. Les penseurs libéraux ont habituellement un réflexe antipaternaliste prononcé dans la mesure où ils y voient une menace pour l'autonomie et la liberté individuelles. Ils craignent en particulier que les autorités infantilisent les citoyens en voulant faire leur bonheur à leur place et contre leur gré. Toutefois, le rejet du paternalisme n'est pas le fait que des auteurs d'obédience strictement libérale. Dans un bref essai consacré à l'autonomie dans la pensée de NUSSBAUM, PIERRE GOLDSTEIN soutient que c'est pour échapper au reproche de paternalisme que cette auteure s'est rapprochée des théories de RAWLS et a veillé à structurer avec suffisamment de souplesse la liste des 'capabilités centrales' que tout Etat devrait garantir à ses citoyens[699]. Dans sa théorie du *care*, TRONTO évoque aussi le risque que ceux qui disposent de l'expertise pour prendre soin des autres en viennent à considérer que les destinataires du soin ne sont pas capables d'évaluer leurs propres besoins et doivent s'en remettre à l'avis des spécialistes[700]. Dans la pensée de THOMAS, la réprobation du paternalisme semble un motif supplémentaire pour se détourner du concept de vulnérabilité. Elle considère qu'au nom du souci de préserver l'égale dignité de tous, les dispositifs de prise en charge des personnes âgées conduisent à substituer à la parole

---

[696] COUR EUR. D.H., Gde ch., *D.H. c. République Tchèque*, opinion dissidente du juge ŠIKUTA mais néanmoins convergente en ce qui concerne le rôle des parents.

[697] COUR EUR. D.H., Gde ch., *D.H. c. République Tchèque*, opinion dissidente du juge BORREGO : BORREGO, en particulier point 17 : « Le dérapage que cet arrêt implique est de taille, et le fait qu'il estime tous les parents roms inaptes à éduquer leurs enfants est, à mon avis, une insulte. Je me place donc du côté des insultés et dis : « *Jsem český Rom* » (je suis un Rom tchèque).

[698] Pour une affaire dans laquelle il est fait grief à la Cour d'avoir privilégié le point de vue paternaliste des médecins sur celui des femmes désireuses d'accoucher à domicile, voy. J.-P. MARGUENAUD, « Le moment unique de l'accouchement troublé par le paternalisme médical (obs. sous COUR EUR. D.H., Gde ch., arrêt *Dubska et Krejzova c. République tchèque*, 15 novembre 2016) », *Rev.trim.d.h.*, 2017, p. 639-650.

[699] P. GOLDSTEIN, *Vulnérabilité et autonomie dans la pensée de Martha C. Nussbaum* Paris, PUF, Philosophies, 2011, p. 99-148.

[700] J. TRONTO, *Un monde vulnérable. Pour une politique du care*, Paris, La Découverte, Textes à l'appui/philosophie pratique, 2009, p. 221-222.

et à la capacité de décision des personnes vulnérables, celles du réseau chargé de les accompagner. Même si THOMAS utilise une terminologie différente, le paternalisme pourrait ainsi apparaître comme un piège pour les personnes vulnérables[701]. Ces prises de position permettent, à tout le moins, de considérer que sur le plan normatif, le paternalisme est un écueil, ou un contre-modèle, plus qu'une voie d'avenir pour la vulnérabilité.

Le paternalisme n'est toutefois pas une fatalité. Il est certainement possible d'y échapper pour peu qu'on soit attentif au risque qu'il représente. NEDELSKY suggère que même lorsque les relations sont asymétriques et donnent à une partie un certain pouvoir sur l'autre, il est possible de préserver la promotion de l'autonomie de la partie faible : il faut pour cela que le pouvoir de l'autre partie soit exercé avec la conscience du risque de domination et de paternalisme. Elle considère, par exemple, qu'il est possible que les relations entre un professeur et les élèves, ou entre le corps médical et les patients, soient structurées de manière à accroître l'autonomie des élèves ou des patients[702]. Dans un registre plus juridique, Diane ROMAN suggère qu'il est possible d'articuler le *care* et la protection sociale tout en évitant l'assujettissement et l'infantilisation des personnes ainsi que le paternalisme qui parfois caractérise les organes de protection sociale[703]. Pour renforcer la capacité à faire des choix éclairés et personnels, elle évoque les potentialités de l'information, de l'accompagnement et de la participation des bénéficiaires[704]. L'apport de cet article, qui va au-delà de la critique du paternalisme[705], est évoqué dans la partie IV.

* * *

Au terme de cette première application de la grille de compréhension, il est utile de souligner la mesure dans laquelle, dans son approche des vulnérabilités, la jurisprudence de la Cour européenne est réceptive aux questionnements qu'autorisent les sciences humaines. Plusieurs indices de cette réceptivité peuvent être soulignés. *Primo*, sauf lorsqu'il est question de groupes vulnérables, la jurisprudence dépasse l'opposition entre une conception intrinsèque et une conception extrinsèque des vulnérabilités au profit d'une approche contextualisée qui tient compte des interactions particulières, sans pour autant nier la présence de caractéristiques intrinsèques. Conceptuellement, la démarche fait penser à la définition

---

[701] H. THOMAS, *Les vulnérables. La démocratie contre les pauvres*, Bellecombe-en-Bauge, Editions du Croquant, Terra, 2010, p. 181 à 202. THOMAS évoque la personne âgée comme « un sujet à plusieurs à la citoyenneté palliative » :

[702] J. NEDELSKY, *Law's relations. A relational theory of Self, Autonomy, and Law*, New York, Oxford University Press, 2011, p. 153.

[703] D. ROMAN, « Care et protection sociale », *Regards*, n° 50, 2016, p. 25-34. Voy. aussi D. ROMAN, « La 'responsabilisation' de l'individu : quel équilibre entre droits et devoirs ? », in *Quelle(s) protection(s) sociale(s) demain ?*, M. BORGETTO, A.-S. GINON, F. GUIOMARD (eds), Dalloz, 2016, p. 249 et s.

[704] D. ROMAN, « Care et protection sociale », *Regards*, n° 50, 2016, p. 27.

[705] Les options de cet article ont été présentées par l'auteur dans le cadre de la Chaire Francqui Internationale 2016-2017, lors de la 3ème leçon donnée le 17 avril 2017 à l'Université de Namur (titre de la Leçon : « Les théories de la Vulnérabilité à la rescousse du système de protection sociale »).

sociale du handicap qui a été décrite dans la deuxième partie. *Secundo*, la jurisprudence de la Cour est largement centrée sur les besoins de protection des personnes et des groupes vulnérables. Si les actions déployées à cette fin ne sont pas toujours décrites avec précision, la perspective est globalement conjonctive. Ces actions visent à l'inclusion des personnes et des groupes vulnérables au sein de la 'population majoritaire', mais dans les limites de ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif de protection. Une perspective continuiste et une idée de subsidiarité sont ainsi décelées. *Tertio*, les relations dans lesquelles sont impliquées les personnes et les groupes vulnérables sont souvent des relations de dépendance forte à l'égard des autorités. Si ces relations offrent parfois des perspectives d'évolution, il est rarement attendu des personnes et des groupes vulnérables qu'ils s'impliquent personnellement et réflexivement dans la recherche d'une solution. Ces relations peuvent être empreintes d'un certain paternalisme, synonyme d'un horizon d'autonomie qui se referme.

Encadré n° 7

ANNEXE au Chapitre 1. Résumé des différents arrêts de la COUR EUR. D.H. cités dans le cadre de la reprise critique (section 2)

Scolarisation des enfants roms dans des écoles spécialisées, COUR EUR. D.H., Gde ch., *D.H. c. République Tchèque*, n° 57325/00, 13 novembre 2007

L'affaire a été initiée par 18 ressortissants tchèques d'origine rom à propos de leur scolarisation dans des écoles spéciales destinées aux enfants atteints de déficiences intellectuelles et ne pouvant pas suivre un cursus scolaire ordinaire. Leur placement dans ces écoles fut décidé par les directeurs de ces établissements sur la base de recommandations émanant des centres de conseil psychopédagogique dans lesquels ils avaient subi des tests psychologiques. Ils sollicitèrent le réexamen des décisions administratives relatives à leur placement dans des écoles spéciales, en soutenant que leurs capacités intellectuelles n'avaient pas été testées de façon fiable et que leurs représentants n'avaient pas été suffisamment informés des conséquences de leur consentement au placement dans des écoles spéciales. Certains d'entre eux introduisirent un recours à la Cour constitutionnelle en dénonçant la ségrégation systématique dont étaient l'objet les enfants d'origine rom. Leur recours fut rejeté. Ils saisirent la Cour européenne des droits de l'homme d'une violation de l'article 14 (non-discrimination) combiné avec l'article 2 du Protocole n°1 (droit à l'éducation). Pour caractériser la situation particulière de vulnérabilité, la Cour considéra que, du fait de leurs vicissitudes et de leur perpétuel déracinement, les Roms constituent une minorité défavorisée et vulnérable, qui a un caractère particulier (§ 182).

Placement d'une mineure non accompagnée en centre fermé, COUR EUR. D.H., *Mubilanzila Mayeka et Kaniki Mitunga c. Belgique*, n° 13178/03, 12 octobre 2006

Tabitha, une jeune congolaise âgée de cinq ans à l'époque des faits vivait en République démocratique du Congo (RDC) chez sa grand-mère alors que sa mère avait obtenu le statut de réfugiée au Canada. La mère chargea son frère, qui résidait aux Pays-Bas, d'aller chercher sa fille en RDC et de l'accueillir jusqu'à ce qu'elle puisse la rejoindre au Canada. L'oncle et la petite Tabitha furent interceptés à la frontière belge lors de leur retour. Les autorités estimèrent que l'oncle ne disposait pas des documents requis pour sa nièce. Il fut autorisé à regagner sa résidence aux Pays-

Bas tandis que Tabitha fut maintenue en centre fermé d'août à octobre 2002. En octobre 2002, alors qu'une décision judiciaire ordonnant sa libération était sur le point d'être rendue, elle a été refoulée vers la RDC où personne ne l'attendait. Finalement, suite à l'intervention du premier Ministre belge, elle est revenue en Europe avant d'être autorisée à rejoindre sa mère au Canada. La mère et sa fille saisirent la Cour, estimant avoir subi du fait de la détention et du refoulement de Tabitha un traitement inhumain et dégradant ainsi qu'une atteinte à leur droit à la vie privée et familiale. Pour qualifier la situation d'extrême vulnérabilité dans laquelle se trouvait Tabitha, la Cour a eu égard à son très jeune âge, au fait qu'elle « était étrangère en situation d'illégalité dans un pays inconnu et qu'elle n'était pas accompagnée car séparée de sa famille et donc livrée à elle-même » (§ 55).

Demandeur d'asile confronté au « système Dublin » et aux carences de l'accueil des demandeurs d'asile en Grèce, COUR EUR. D.H., Gde ch., *MSS c. Belgique et Grèce*, n° 30696/09, 21 janvier 2011

L'intéressé, d'origine afghane, est arrivé en Belgique au terme d'un long parcours migratoire. Faisant application du règlement européen prévoyant que la demande d'asile doit être traitée par l'Etat membre sur le territoire duquel le demandeur a été enregistré pour la première fois, la Belgique délivra un ordre de quitter le territoire en vue du renvoi de l'intéressé en Grèce. Les recours introduits auprès du Conseil du contentieux des étrangers furent rejetés. L'intéressé a été transféré en Grèce. Après une brève période de rétention dans un centre situé à proximité de l'aéroport d'Athènes, il fut libéré et reçu une invitation à se présenter à la préfecture de police pour déclarer son adresse de résidence et être informé des suites de sa demande d'asile. Il ne se présenta pas. Sans moyens de subsistance, il vécut dans la rue. Ultérieurement, alors qu'il tentait de quitter la Grèce, il fut arrêté et à nouveau placé en détention pour une semaine dans le local attenant à l'aéroport, où il aurait été frappé par des policiers. A sa sortie, il continua à vivre dans la rue. Lorsque sa carte de demandeur d'asile fut renouvelée, après 6 mois, des démarches furent entreprises pour lui trouver un logement, mais elles n'ont jamais abouti. Il continua à vivre dans la rue. La Cour fut saisie d'un recours dirigé contre la Belgique et la Grèce, à propos des conditions de détention et des conditions de vie en Grèce ainsi qu'à propos de la décision de renvoi prise par la Belgique alors que les défaillances du système d'asile grec étaient connues des autorités belges. Diverses violations de l'article 3 de la CEDH (protection contre les traitements inhumains et dégradants) et de cet article combiné avec l'article 13 de la CEDH (droit au recours effectif) furent invoquées contre chacun des deux Etats. Pour qualifier la situation de vulnérabilité, la Cour a eu égard à « la vulnérabilité spécifique du requérant, inhérente à sa qualité de demandeur d'asile, du fait de son parcours migratoire et des expériences traumatiques qu'il peut avoir vécues en amont » (§ 232) ainsi qu'à « la précarité et la vulnérabilité particulières et notoires des demandeurs d'asile en Grèce » (§ 259).

Familles tsiganes confrontées au risque d'expulsion en raison de l'occupation illégale d'un terrain municipal, COUR EUR. D.H., *Yordanova and others v. Bulgaria*, n° 25446/2006, 24 avril 2012

Cette affaire concerne des personnes d'origine rom occupant un terrain municipal où des familles roms sont installées depuis de très nombreuses années. Ces familles occupent des logements de fortune construits sans autorisation, sans eau courante, ni accès aux égouts. Le 17 septembre 2005, la maire du district ordonna leur expulsion forcée. Les tribunaux internes confirmèrent la légalité de l'ordonnance d'expulsion. La maire déclara publiquement qu'il n'était pas possible de reloger les habitants du quartier parce qu'ils n'étaient pas enregistrés comme personnes en demande de logement et que la municipalité ne pouvait pas leur donner la priorité par rapport aux personnes inscrites sur la liste d'attente depuis des années. Les intéressés saisirent la Cour d'une violation, notamment, de l'article 8 de la CEDH. L'expulsion fut suspendue après une intervention du Parlement européen et à la suite d'une mesure provisoire ordonnée par la Cour au titre de l'article 39 de son règlement. Dans la décision définitive, la vulnérabilité particulière de la situation est évoquée en raison de l'origine ethnique mais aussi en lien avec le risque de se retrouver sans abri (en particulier, § 130).

La vulnérabilité d'un étranger séropositif face aux autorités compétentes pour lui délivrer une autorisation de séjour, COUR EUR. D.H., *Kiyutin c. Russie*, n° 2700/10, 10 mars 2011

L'intéressé devenu citoyen ouzbek au lendemain de la dissolution de l'URSS rejoignit son frère qui était installé en Fédération de Russie. Dans le cadre de la procédure d'octroi d'un permis de séjour, l'intéressé fut invité à se soumettre à un examen médical qui révéla sa séropositivité, raison pour laquelle le permis de séjour fut refusé. Ce refus fut confirmé par un jugement du tribunal régional. L'intéressé réintroduisit une demande de séjour temporaire qui fut rejetée par le Service fédéral des migrations en application de la disposition interdisant la délivrance d'un permis de séjour aux étrangers ne pouvant justifier de leur séronégativité. Le recours dirigé contre cette décision fut rejeté aux termes de décisions qualifiées par la Cour européenne des droits de l'homme de sommairement motivées. Une demande ultérieure en révision fut également rejetée. L'intéressé saisit la Cour d'une violation de l'article 14 (non-discrimination) combiné avec l'article 8 (droit à la vie privée et familiale). Pour caractériser la situation particulière de vulnérabilité des personnes séropositives, la Cour a eu égard à la « restriction des droits fondamentaux (qui) s'applique à des groupes particulièrement vulnérables de la société, qui ont souffert d'une discrimination considérable par le passé » (§ 63) .

Risque de mauvais traitements des personnes considérées comme souffrant de problèmes mentaux, COUR EUR. D.H., *Stanev c. Bulgarie*, 17 janvier 2012

En 2000, à la demande de deux membres de la sa famille, le tribunal régional prononça l'incapacité juridique partielle de Monsieur Stanev au motif qu'il souffrait de schizophrénie depuis 1975. Les membres de sa famille ayant refusé d'assumer les responsabilités de la curatelle, une curatrice fut désignée. Sans consulter l'intéressé, la curatrice décida de le placer dans un foyer pour adultes atteints de troubles mentaux. Le directeur du foyer fut par la suite désigné comme curateur. L'intéressé ne pouvait quitter le foyer sans l'autorisation du directeur. Il tenta d'obtenir le rétablissement de sa capacité juridique en se fondant sur un rapport médical contestant le diagnostic de schizophrénie. Selon le rapport, le séjour au foyer était très destructeur pour sa santé, le rapport évoquant un syndrome d'institutionnalisation. N'ayant pas obtenu gain de cause devant les autorités et les juridictions nationales, l'intéressé saisit la Cour d'une violation, notamment, des articles 3 (traitements inhumains et dégradants), 5 (détention arbitraire) et 6 (absence d'accès à un juge pour obtenir le rétablissement de sa capacité juridique) de la CEDH. Pour caractériser la situation particulière de vulnérabilité, la Cour a eu égard au fait que la vulnérabilité des personnes souffrant de troubles mentaux peut entraver l'exercice de leurs droits et donner lieu à des situations d'abus (§ 153).

Risque de mauvais traitements des détenus souffrant de problèmes psychiatriques, COUR EUR. D.H., *Bamouhammad c. Belgique*, n° 47687/13, 17 novembre 2015

Dans les années 1980, l'intéressé a été condamné à de longues peines de prison, notamment, pour assassinat et tentatives d'assassinat. En 2007, furent diagnostiqués des troubles psychiatriques sérieux. Entre 2006 et 2013, l'intéressé fit l'objet de 43 transfèrements. En outre, il se vit imposer à plusieurs reprises, à la suite d'incidents disciplinaires, des mesures de sécurité particulières et des mesures coercitives. Aucun des recours exercés contre ces mesures n'aboutit. Monsieur Bamouhammad saisit alors la Cour, invoquant une violation de l'article 3 (interdiction des traitements inhumains et dégradants) en raison des conditions de détention qui lui furent imposées alors qu'il souffrait de troubles mentaux et de l'article 13 de la CEDH en raison de l'absence de recours effectif concernant les transferts répétés et les mesures carcérales d'exception qui lui furent imposées. Pour caractériser la situation particulière de vulnérabilité, la Cour a eu égard à la vulnérabilité des détenus et au fait que les détenus atteints de troubles mentaux sont plus vulnérables que les détenus ordinaires (§ 118 et § 121).

Femme enceinte confrontée à un diagnostic de probable malformation du foetus, COUR EUR. D.H., *R.R. c. Pologne*, n° 27617/04, 26 mai 2011

Cette affaire concerne une femme enceinte à qui, à la suite d'une échographie, fut annoncé un probable diagnostic de malformation du fœtus. Ayant indiqué son souhait d'avorter au cas où le diagnostic serait confirmé, elle sollicita un examen complémentaire que son médecin tarda à lui prescrire. Finalement, l'examen put avoir lieu au cours de la 23ème semaine de grossesse. Les résultats confirmant le diagnostic furent ainsi communiqués après l'échéance du délai légal pour un avortement. Elle demanda sans succès l'ouverture de poursuites pénales contre les médecins. Elle saisit la Cour d'une violation des articles 3 (interdiction des traitements inhumains et dégradants) et 8 (droit à la vie privée et familiale) de la CEDH. Pour caractériser la situation particulière de vulnérabilité, la Cour a eu égard au fait que « comme l'aurait été toute autre femme enceinte dans sa situation, elle était profondément troublée par l'éventualité d'une malformation de son fœtus » (§ 159).

CHAPITRE 2. LECTURE CRITIQUE DE LA PRISE EN CHARGE DES BESOINS SPECIFIQUES DES DEMANDEURS D'ASILE VULNÉRABLES

Les demandeurs d'asile sont les personnes de nationalité étrangère qui résident dans un Etat et sont dans l'attente d'une décision de cet Etat sur leur demande de reconnaissance de la qualité de réfugié au sens de la Convention de Genève[706]. L'accueil des demandeurs d'asile renvoie donc à la question de leur protection sociale, entendue comme la prise en charge de leurs besoins matériels, pendant cette période d'attente. A l'origine et jusqu'au début des années 2000, l'accueil des demandeurs d'asile était une question d'ordre principalement national. En Belgique, cette problématique concernait, au premier chef, les CPAS et le régime de l'aide sociale. Les demandeurs d'asile avaient, en principe, droit à une aide sociale financière équivalente au « minimex ».

Lors du Conseil européen de Tampere en 1999, les Etats membres de l'Union européenne ont affirmé leur volonté de travailler à la mise en place d'un régime d'asile commun, fondé sur l'application intégrale et globale de la Convention de Genève afin que le principe de non-refoulement soit garanti de manière effective et « que nul ne soit renvoyé là où il risque à nouveau d'être persécuté »[707]. Le régime commun devait comporter, notamment, « des conditions communes minimales d'accueil des demandeurs d'asile »[708]. Prenant place dans un ensemble plus large d'instruments juridiques, la première directive en matière de conditions minimales d'accueil date de 2003[709]. Au terme d'un long processus de révision, elle a été l'objet d'une refonte en 2013. Comme les autres instruments du régime commun d'asile, elle énonce l'obligation pour les Etats membres de se préoccuper des besoins particuliers de certains demandeurs d'asile considérés comme vulnérables[710]. Il convient d'emblée d'observer que la référence à la vulnérabilité est liée à l'européanisation de la question de l'asile. En effet, précédemment, le régime juridique belge n'y faisait pas référence. Actuellement, en droit des étrangers, la référence à la vulnérabilité a gagné en importance et dépasse la thématique du droit d'asile. Elle concerne différentes autres catégories d'étrangers. Dans leur traité, CARLIER et SAROLEA leur consacrent d'ailleurs une section particulière. Ils

[706] Convention de Genève relative au statut des réfugiés du 28 juillet 1951.
[707] Conseil Européen de Tampere, 15 et 16 octobre 1999, Conclusions de la Présidence, Bull-CE n° 10-1999, p. 9, point 13. L'objectif d'une procédure commune d'asile, d'un statut uniforme pour les réfugiés et d'une coopération opérationnelle par le biais du Fonds européen pour les réfugiés a été ré-affirmé à la suite du Programme de La Haye, adopté lors du Conseil du 4 et du 5 novembre 2004.
[708] Conseil Européen de Tampere, 15 et 16 octobre 1999, Conclusions de la Présidence, Bull-CE n° 10-1999, p. 9, point 14.
[709] Directive 2003/9/CE du Conseil du 27 janvier 2003 relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les Etats membres, *Journal officiel*, L 31/18 du 6 février 2003, p. 0018-0025.
[710] Pour une analyse complète de la référence à la vulnérabilité dans les différents instruments du régime commun, voy. J. PETIN, *La vulnérabilité en droit européen de l'asile*, Thèse présentée pour obtenir le grade de Docteur en droit, soutenue publiquement à Bayonne le 30 novembre 2016. Je remercie Madame PETIN de m'avoir autorisé à prendre connaissance de son manuscrit.

évoquent ainsi les étrangers malades, les mineurs étrangers non accompagnés[711], les victimes de la traite des êtres humains et les apatrides. Ils retiennent comme facteurs principaux de vulnérabilité l'état de santé, l'âge et les mauvais traitements[712]. Ces facteurs sont assez proches de ceux évoqués au chapitre précédent à propos de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme.

Le présent chapitre est consacré aux conditions minimales d'accueil prévues par le droit de l'Union européenne et à leur transposition en droit belge. L'intérêt de cette question pour la présente recherche découle de ce que ces mesures de transposition ont pris le relais de dispositifs qui à l'origine relevaient de l'aide sociale. Elles ont donc un ancrage dans le droit de la protection sociale. En suivant la démarche commune aux différents chapitres de la présente partie, le dispositif européen et sa transposition en droit belge sont d'abord présentés selon un point de vue interne au droit (*infra*, section 1). Le dispositif est ensuite soumis à la grille de compréhension élaborée à l'aune de critères issus des disciplines non juridiques (*infra*, section 2). Cette analyse externe permettra, tout d'abord, de montrer les hésitations entre un point de vue théorique qui, sur la base d'une liste de personnes vulnérables, envisage la vulnérabilité comme une caractéristique intrinsèque et le point de vue des praticiens qui prennent en compte des facteurs de vulnérabilité dans une perspective plus large et interactive. Il sera ensuite montré que la référence à la vulnérabilité tempère une évolution dans laquelle l'accueil des demandeurs d'asile se fait d'une manière de plus en plus à l'écart du reste de la population. Enfin, il sera souligné que si, comme dans le chapitre précédent, les personnes considérées comme vulnérables sont dans une situation de forte dépendance à l'égard des autorités, la question de l'horizon d'autonomie se déploie dans un autre registre. Cet horizon est peu ouvert mais moins en raison du paternalisme que du fait que les demandeurs d'asile sont considérés comme étant dans une situation d'attente, peu propice à l'autonomisation.

* * *

SECTION 1. LE POINT DE VUE INTERNE AU DROIT : RÉPONDRE AUX BESOINS PARTICULIERS DES DEMANDEURS D'ASILE DANS LE CADRE DE L'AIDE MATÉRIELLE PLUTÔT QUE FINANCIÈRE

La Convention de Genève s'intéresse au statut des réfugiés reconnus mais pas directement aux demandeurs d'asile qui sont dans l'attente d'une décision. A l'origine, la matière de l'accueil des demandeurs d'asile n'était pas spécifiquement régie par le droit international ou le droit européen. Au nom de leur souveraineté, les Etats membres de l'Union européenne déterminaient librement les modalités de l'accueil. Tout au plus étaient-ils prêts à concéder que cette liberté devait respecter le droit international des droits de l'homme[713]. A l'origine, la

[711] En distinguant ceux qui sont demandeurs d'asile et ceux qui ne le sont pas.
[712] J.-Y. CARLIER, S. SAROLEA, *Droit des étrangers*, Bruxelles, Larcier, 2016, p. 501-562.
[713] Projet de loi sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers, Exposé des motifs, *Doc. parl.*, Ch., 51-2565/001, p. 4.

Belgique allouait aux demandeurs d'asile une aide sociale financière. Cette forme d'accueil a toutefois été considérée comme trop attractive. Sa remise en cause a précédé de peu l'émergence du droit européen de l'asile qui, en ce qui concerne les conditions d'accueil des demandeurs d'asile, laisse le choix entre une prestation en espèces et une aide en nature prenant la forme d'un hébergement. En pratique, la Belgique privilégie cette seconde modalité d'accueil. Même si cette question dépasse le cadre de la présente recherche, on ne peut faire abstraction du fait qu'au sein de l'Union européenne, la problématique de l'accueil des demandeurs d'asile reste politiquement très sensible en raison notamment des réticences de certains Etats membres à y prendre leur part[714].

La présente section évoque successivement le dispositif belge ayant précédé la directive européenne (*infra,* A.), le dispositif européen, en ce compris sa référence à la vulnérabilité (*infra,* B.) et sa transposition en droit belge (*infra* C.).

A. Le contexte d'origine : le droit à une aide financière à charge des CPAS

A l'origine, la protection sociale accordée aux demandeurs d'asile était en Belgique alignée sur l'aide sociale ordinaire. Puisque pendant la procédure d'asile, le séjour est légal, les demandeurs d'asile pouvaient, comme toute autre personne résidant légalement en Belgique, se prévaloir de l'article 1er de la loi du 8 juillet 1976 qui garantit le droit à l'aide sociale dans la mesure où cette aide est nécessaire pour mener une vie conforme à la dignité humaine[715]. Les demandeurs d'asile bénéficiaient ainsi d'une aide sociale financière à charge du CPAS de leur commune de résidence. Même si l'aide sociale doit être apprécié de manière individualisée, le montant alloué aux demandeurs d'asile correspondait généralement à l'équivalent du « minimum de moyens d'existence » (minimex)[716]. La question de savoir si l'aide devait être maintenue pendant la procédure de recours dirigée contre une décision rejetant la demande d'asile a été discutée. Il a en définitive été admis que le droit à l'aide sociale subsistait jusqu'à l'épuisement des voies de recours contre les décisions de rejet de la demande d'asile[717]. Bien que leur vulnérabilité ne fût pas spécialement mise en lumière à l'époque, les demandeurs d'asile bénéficiaient, en matière d'aide sociale, d'un traitement largement équivalent à celui des autres résidents et ce, le cas échéant, jusqu'à ce que leur

[714] CJUE, *Slovaquie et Hongrie/Conseil*, 6 septembre 2017, aff. C-643/15 et C-647/15. A cette occasion, la Cour a rejeté les recours de la Slovaquie et de la Hongrie contre le mécanisme provisoire de relocalisation obligatoire de certains demandeurs d'asile.

[715] Loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale, *M.B.*, 5 août 1976 et 26 novembre 1976.

[716] La loi du 26 mai 2002 (dont il est largement question au chapitre 3) a changé la dénomination de la prestation qui est devenue le « revenu d'intégration ». Pour fixer un ordre de grandeur, au 1er octobre 2002, le montant mensuel était de respectivement 404,87 euros (cohabitant), 607,30 euros (isolé) et 809,74 euros (famille). Au 1er septembre 2017, il était de 595,13 euros (cohabitant), 892,7 euros (isolé) et 1190,27 euros (famille).

[717] On pourra se référer aux arrêts de la Cour Constitutionnelle n° 108/98 du 21 octobre 1998 et n° 43/98, du 22 avril 1998. Voy. H. MORMONT, « Les étrangers et l'aide sociale au travers de la jurisprudence du Tribunal du travail de Bruxelles », *Chron. D. S.*, 2003, p. 470-471.

demande d'asile soit acceptée ou définitivement rejetée. Ce régime a persisté jusqu'au milieu des années 90.

La première évolution a concerné la répartition de la charge, notamment administrative, des aides accordées aux demandeurs d'asile. Comme ces derniers s'établissaient le plus souvent dans les grandes villes, des mesures ont été prises pour assurer une répartition plus équitable des aides sociales auxquelles ils avaient droit. Concrètement, les demandeurs d'asile se voyaient désigner un lieu obligatoire d'inscription[718], et c'est uniquement auprès du CPAS de la commune ainsi désignée qu'ils pouvaient obtenir une aide sociale. L'obligation d'inscription laissait subsister la liberté de choisir son lieu de résidence de sorte que les demandeurs d'asile ne résidaient pas nécessairement dans la commune d'inscription. En pratique, ils recevaient donc l'aide financière d'un CPAS avec lequel ils avaient peu de contacts. Cette solution n'était pas optimale : le CPAS compétent n'était en mesure ni de fournir un véritable travail social, ni de vérifier le respect des conditions d'octroi de l'aide sociale.

C'est pour ce motif, et en raison aussi du nombre record de demandes d'asile enregistrées en 2000[719], que l'aide sociale financière versée par les CPAS a été partiellement remplacée par une aide matérielle en centre d'accueil, cette aide étant jugée moins « attractive » qu'une aide financière. Concrètement, il a été décidé qu'en principe, tant que la demande d'asile n'a pas été déclarée recevable, les demandeurs d'asile ne recevraient plus une somme d'argent mais seraient hébergés dans des centres d'accueil[720]. A partir de 2001[721], sauf circonstances particulières, la désignation d'un centre d'accueil est devenue la règle pendant la première phase (dite de 'recevabilité') de la procédure d'asile. Au vu de la diminution du nombre de demandes d'asile enregistrées en Belgique à partir de 2001 – et même si les chiffres en la matière sont toujours difficiles à interpréter car ils dépendent de l'évolution du contexte international –, il est rétrospectivement possible de considérer que le reproche d'attractivité

[718] Loi du 15 décembre 1980, article 54, § 1er, tel qu'il a été remplacé par l'article 15 de la loi du 6 mai 1993 et a été en vigueur jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi du 12 janvier 2007 ; voy. aussi Cour const., 14 juillet 1994, n° 61/94 ; H. MORMONT, « Les étrangers et l'aide sociale au travers de la jurisprudence du Tribunal du travail de Bruxelles », *Chron. D. S.*, 2003, p. 480.

[719] En 2000, 46.855 demandes d'asile furent enregistrées. Ce nombre a chuté à partir de 2001 jusqu'à une première remontée entre 2008 et 2011 (25.585 demandes) et, après une nouvelle baisse entre 2012 et 2014, un important afflux en 2015 (soit 38.990 demandes). On constate ainsi que la perception habituelle qui fait de l'année 2015 l'année de tous les records n'est pas exacte. Voy. http://www.myria.be/files/Migration2016-Focus-2000_vs_2015.pdf

[720] La procédure d'asile était à l'époque scindée en une phase de recevabilité et une phase d'examen au fond. L'aide était donc fournie en centre d'accueil jusqu'à la décision sur la recevabilité et au-delà, en cas de recours contre une décision d'irrecevabilité. Sur ces questions, voy. H. MORMONT, « Les étrangers et l'aide sociale au travers de la jurisprudence du Tribunal du travail de Bruxelles », *Chron. D. S.*, 2003, p. 482-483.

[721] Loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale, article 57*ter*1 inséré par l'article 71 de la loi-programme du 2 janvier 2001, *M.B.*, 3 janvier 2001.

adressé à l'aide financière n'était probablement pas injustifié[722]. La priorité donnée à l'aide matérielle en centre d'accueil a néanmoins été contestée devant la Cour constitutionnelle qui l'a validée avec une réserve en lien avec la préservation de l'unité familiale. Elle a ainsi décidé que les demandeurs d'asile qui ont la possibilité de « vivre avec une ou plusieurs personnes avec lesquelles ils forment une famille et qui ont droit à l'aide sociale en Belgique ou qui ont été autorisées à y séjourner » ne sont pas tenus de résider en centre d'accueil et conservent le droit à une aide financière à charge du CPAS de leur résidence[723].

En résumé, à la veille des directives européennes et de leur transposition, la Belgique était déjà engagée dans la voie de la priorité donnée à l'aide matérielle en centre d'accueil et de la réduction des cas d'octroi d'une aide financière aux demandeurs d'asile. Malgré son coût généralement considéré comme sensiblement supérieur[724], cette option a été confirmée par la suite en raison de la crainte toujours présente que « l'aide financière puisse avoir un effet trop incitatif »[725].

B. L'européanisation de la question et l'émergence de la référence à la vulnérabilité

Comme indiqué précédemment, lors du Conseil européen de Tampere en 1999, les chefs d'Etats ont fait le choix de mettre en place un régime commun d'asile[726]. Il est actuellement prévu par l'article 78 du TFUE. Cet article précise que « l'Union développe une politique commune en matière d'asile, de protection subsidiaire et de protection temporaire ». Il précise que cette politique doit être « conforme à la Convention de Genève du 28 juillet 1951 et au protocole du 31 janvier 1967 relatifs au statut des réfugiés, ainsi qu'aux autres traités pertinents ». L'article 78 du TFUE énumère enfin les instruments nécessaires à cette politique[727].

---

[722] 46.855 demandes d'asile enregistrées en 2000, 24.131 en 2001, 17.981 en 2002, 15.921 en 2003, 14.167 en 2004, 13.832 en 2005, 10.460 en 2006, 9.426 en 2007. Voy. http://www.myria.be/files/Migration2016-Focus-2000_vs_2015.pdf

[723] voy. Cour const., 27 novembre 2002, n° 169/2002.

[724] Cour des comptes, « L'accueil des demandeurs d'asile », Rapport adopté par l'assemblée générale le 25 octobre 2017, p.14. Pour 2016, le coût d'une place d'accueil a pu être estimé à un montant de l'ordre de 20.000 euros par an.

[725] Cour des comptes, « L'accueil des demandeurs d'asile », Rapport adopté par l'assemblée générale le 25 octobre 2017, p. 4 (synthèse) et p. 19-20. La décision était aussi motivée par la volonté de combattre les marchands de sommeil dans la mesure où « l'octroi d'une aide matérielle permettait d'éloigner les demandeurs d'asile du marché des logements locatifs bon marché, qui était saturé ».

[726] Suite à la refonte des différents instruments juridiques, il est question de demande de « protection internationale » couvrant à la fois la demande d'asile et la demande de protection subsidiaire. Sauf nécessité de distinguer la demande d'asile et la demande de protection subsidiaire, j'utilise l'expression « demande d'asile » comme synonyme de « demande de protection internationale », en considérant que cette dernière expression est moins largement comprise.

[727] Selon l'article 78, § 2, TFUE, « Aux fins du paragraphe 1, le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire, adoptent les mesures relatives à un système européen commun d'asile comportant: a) un statut uniforme d'asile en faveur de ressortissants de pays tiers, valable dans toute l'Union; b) un statut uniforme de protection subsidiaire pour les ressortissants des pays tiers qui, sans obtenir l'asile européen, ont besoin d'une protection

Ce régime commun a été mis en place à partir de 2003. Il définit des conditions communes minimales d'accueil des demandeurs d'asile et comporte différents autres instruments dont il ne sera pas question dans la présente recherche parce qu'ils traitent de questions relevant du droit des étrangers ou qui n'ont que peu de lien avec la protection sociale. Ces autres instruments concernent la définition du statut de réfugié et de la protection subsidiaire[728], les procédures communes pour l'octroi et le retrait du statut de réfugié[729], ainsi que le règlement (actuellement 'règlement Dublin III') qui précise l'Etat membre compétent pour examiner la demande d'asile. Particulièrement controversé, ce dernier règlement a pour conséquence que les demandeurs d'asile doivent être renvoyés dans l'Etat membre dans lequel leur présence a été enregistrée pour la première fois[730].

Prenant donc place dans un ensemble plus large[731], la première directive en matière de conditions minimales d'accueil date de 2003[732]. Elle consacre notamment l'obligation de tenir compte des besoins particuliers des demandeurs d'asile vulnérables. Au terme d'un processus d'évaluation, de consultation[733] et après de longues négociations[734], elle a été l'objet d'une

---

internationale; c) un système commun visant, en cas d'afflux massif, une protection temporaire des personnes déplacées; d) des procédures communes pour l'octroi et le retrait du statut uniforme d'asile ou de protection subsidiaire; e) des critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile ou de protection subsidiaire; f) des normes concernant les conditions d'accueil des demandeurs d'asile ou de protection subsidiaire; g) le partenariat et la coopération avec des pays tiers pour gérer les flux de personnes demandant l'asile ou une protection subsidiaire ou temporaire ».

[728] Directive 2011/95/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et au contenu de cette protection (refonte). *Journal officiel*, L 337/9, 20 décembre 2011.

[729] Directive 2013/32/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale (refonte), *Journal officiel*, L 180/60, 29 juin 2013.

[730] Règlement (UE) n°604/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant d'un pays tiers ou un apatride, *Journal officiel*, L 180/31, 29 juin 2013 (souvent appelé règlement Dublin III).

[731] Pour un examen conjoint des directives procédures et accueil, voy. L. LEBOEUF, *Le droit européen de l'asile au défi de la confiance mutuelle*, Limal, Anthémis, 2016, p. 189-227.

[732] Directive 2003/9/CE du Conseil du 27 janvier 2003 relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les Etats membres, *Journal officiel*, L 31/18, 6 février 2003.

[733] Livre vert, du 6 juin 2007, sur le futur régime d'asile européen commun, COM (2007) 301 final ; Rapport de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur l'application de la directive 2003/9/CE du 27 janvier 2003 relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les États membres, COM(2007) 745 final, *Journal officiel*, C 55 du 28 février 2008. Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil du 3 décembre 2008 relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les États membres (Refonte), COM(2008) 815 final.

[734] Pour l'historique de la négociation, voy. L. TSOURDI, « Reception Conditions for Asylum Seekers in the EU: Towards the Prevalence of Human Dignity », *Journal of Immigration, Asylum and Nationality Law*, 2015, p. 11-13.

refonte en 2013[735] (ci-après la 'directive refonte'). Sont évoqués successivement les objectifs de la directive refonte actuellement en vigueur (*infra,* a.), les modalités générales d'accueil des demandeurs d'asile (*infra,* b.), ainsi que la prise en compte des besoins particuliers des demandeurs d'asile vulnérables qu'impose cette directive (*infra,* c.).

a) Les objectifs de la directive refonte : entre dignité humaine et limitation des mouvements secondaires

Les règles communes ont été adoptées à la fois pour assurer des conditions de vie dignes aux demandeurs d'asile et pour éviter des mouvements secondaires[736]. Par mouvements secondaires, on entend les déplacements des demandeurs d'asile au sein de l'Union européenne motivés par leur volonté d'introduire une demande d'asile dans plusieurs Etats membres ou, à tout le moins, dans l'Etat où ils estiment avoir le plus de chances d'obtenir le statut de réfugié et, dans l'attente, de bénéficier de conditions d'accueil favorables[737].

Entre ces deux finalités – assurer une vie digne et éviter les mouvements secondaires -, la Cour de justice semble avoir donné une certaine priorité à la protection de la dignité humaine. Ainsi, lorsque dans le cadre du règlement Dublin, il est prévu de transférer un demandeur d'asile vers l'Etat membre compétent pour traiter sa demande, la Cour a décidé que « l'économie générale et la finalité de la directive (…) ainsi que le respect des droits fondamentaux, notamment les exigences de l'article 1er de la Charte selon lequel la dignité humaine doit être respectée et protégée, s'opposent, (…), à ce qu'un demandeur d'asile soit privé, fût-ce pendant une période temporaire après l'introduction d'une demande d'asile et avant qu'il ne soit effectivement transféré dans l'État membre responsable, de la protection des normes minimales établies par cette directive »[738]. Cet arrêt n'a néanmoins pas empêché certains Etats membres, dont la Belgique et la France, d'adapter leur législation de manière à pouvoir placer en rétention les demandeurs d'asile appelés à être renvoyés dans un autre Etat membre (*infra*).

b) Les modalités minimales d'accueil : une importante marge d'appréciation laissée aux Etats membres

En ce qui concerne les modalités d'accueil des demandeurs d'asile, les dispositions de la directive sont assez souples, en ce sens qu'elles laissent souvent le choix entre plusieurs solutions. Les solutions proposées sont aussi parfois formulées de manière elliptique. En

---

[735] Directive 2013/33/UE du Parlement et du Conseil du 26 juin 2013 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale (refonte), *Journal officiel*, L 180/96, 29 juin 2013, p. 96-110.

[736] Directive 2013/33/UE (refonte), considérants 11 et 12.

[737] VOY. Y. PASCOUAU, *La politique migratoire de l'Union européenne. De Schengen à Lisbonne*, Paris, L.G.D.J., Collection des thèses, 2010, p. 540.

[738] CJUE, *Cimade et Gisti*, 27 septembre 2012, C-179/11, § 56 ; CJUE, *Saciri*, 27 février 2014, C-79/13, § 35. Voy. L. TSOURDI, « Reception Conditions for Asylum Seekers in the EU: Towards the Prevalence of Human Dignity », *Journal of Immigration, Asylum and Nationality Law,* 2015, p. 9-24. Voy aussi, CJUE, *Hassan*, 31 mai 2018, C-647/16.

pratique, qu'il s'agisse des conditions matérielles d'accueil (*infra,* 1°), de l'accès au marché du travail (*infra,* 2°) ou des possibilités de rétention (*infra,* 3°), la marge d'appréciation des Etats membres apparaît importante. Il s'agit d'un trait caractéristique des conditions communes d'accueil.

1° Les conditions matérielles d'accueil : des obligations peu contraignantes

Sans exclure que les demandeurs d'asile puissent, dans des circonstances exceptionnelles, être maintenus temporairement en rétention (*infra,* 3°)[739], la directive impose aux Etats membres de garantir aux demandeurs d'asile certaines conditions matérielles de vie. Cette obligation persiste jusqu'à ce qu'à ce qu'intervienne une décision définitive sur la demande d'asile[740]. Les conditions d'accueil qui doivent être assurées concernent le logement, la nourriture et l'habillement ainsi qu'une allocation journalière[741]. Le logement, la nourriture et l'habillement peuvent être assurés, soit en nature (par le biais d'un hébergement), soit par l'octroi d'une allocation financière suffisante[742], soit sous la forme de 'bons', soit encore en combinant ces différentes modalités. La directive laisse donc aux Etats membres le choix de la formule[743]. Comme indiqué précédemment, la Belgique a, dès le début des années 2000, opté pour l'hébergement en centre d'accueil (du moins, à l'époque, au début de la procédure pendant la phase de recevabilité de la demande d'asile).

La directive donne quelques indications générales sur les conditions d'hébergement. Il apparaît toutefois que les types d'hébergement peuvent être très diversifiés. Lorsque le logement est fourni en nature, il peut l'être dans « des locaux servant à loger les demandeurs pendant l'examen d'une demande de protection internationale présentée à la frontière ou dans une zone de transit », dans des centres d'hébergement « offrant un niveau de vie adéquat », dans des « maisons, des appartements, des hôtels privés et d'autres locaux adaptés à l'hébergement des demandeurs »[744]. Sauf en cas de placement en rétention, les Etats membres doivent veiller à ce que la vie familiale soit protégée (de sorte que les membres d'une même famille ne soient pas séparés) et à ce que les demandeurs d'asile puissent avoir des communications avec leur famille ainsi qu'avec leurs conseillers juridiques et les ONG[745]. Indépendamment de l'attention due aux personnes vulnérables (*infra,* c.), les Etats membres

[739] Directive 2013/33/UE (refonte), art. 8 et suivants.
[740] Sur cette notion, voy. L. LEBOEUF, *Le droit européen de l'asile au défi de la confiance mutuelle*, Limal, Anthémis, 2016, p. 208 et CJUE, *Cimade et Gisti*, 27 septembre 2012, C-179/11.
[741] Directive 2013/33/UE (refonte), art. 2, g).
[742] Ces allocations doivent être « suffisantes pour empêcher que le demandeur [d'asile] tombe dans une situation d'indigence » (voy. résumé de la directive sur le site de la Commission européenne et repris notamment au point 84 de COUR EUR. D.H., Gde ch., *M.S.S. c. Belgique et Grèce*, n° 30696/09, 21 janvier 2011).
[743] Pour une comparaison des pratiques en vigueur dans les différents Etats membres, voy. European Migration Network (EMN), *The Organisation of Reception Facilities for Asylum Seekers in different Member States*, 2014, 69 p.
[744] Directive 2013/33/UE (refonte), art. 18, § 1er.
[745] Directive 2013/33/UE (refonte), art. 18, § 2.

doivent prendre les mesures appropriées pour éviter « la violence et les actes d'agression fondés sur le genre ». Ainsi, lorsqu'ils n'appartiennent pas à la même famille, les hommes, les femmes et les enfants doivent être séparés[746]. La participation des demandeurs d'asile au fonctionnement du centre est envisagée mais de manière facultative. Il est seulement prévu que « les États membres peuvent faire participer les demandeurs à la gestion des ressources matérielles et des aspects non matériels de la vie dans le centre par l'intermédiaire d'un comité ou d'un conseil consultatif représentatif des personnes qui y sont hébergées »[747].

En cas d'aide financière, des indications un peu plus précises sont fournies. Elles concernent tout d'abord la protection des intérêts des Etats membres (toujours en quête d'être rassurés quant au fait que la charge qu'ils doivent supporter n'est pas trop lourde). Ainsi, la directive refonte entérine la possibilité d'un décrochage par rapport aux standards nationaux. Dans un premier temps, la Commission européenne avait suggéré qu'en cas d'aide financière, les Etats membres devraient octroyer un montant équivalent à l'aide accordée, dans les mêmes circonstances, à leurs ressortissants. Il était seulement prévu qu'ils pourraient s'en écarter moyennant une justification appropriée. La majorité du Conseil et du Parlement européen a rejeté la proposition de la Commission, la jugeant onéreuse et difficilement justifiable auprès des populations locales[748]. Un compromis moins ambitieux a dès lors été recherché et finalement obtenu. Il donne un large pouvoir d'appréciation aux Etats membres qui sont invités à déterminer le montant des éventuelles aides financières sur la base de « références pertinentes »[749]. Ainsi, s'ils optent pour des allocations financières, ils doivent fixer ces dernières « en fonction du ou des niveaux établis dans l'État membre concerné, soit par le droit, soit par la pratique, pour garantir un niveau de vie adéquat à ses ressortissants » mais ils « peuvent accorder aux demandeurs un traitement moins favorable que celui accordé à leurs ressortissants (…) »[750] . Dans un sens plus favorable à la protection des demandeurs d'asile, on signale aussi qu'en réponse à une question préjudicielle de la cour du travail de Bruxelles, la Cour de justice a donné quelques précisions en lien avec la marge d'appréciation des Etats membres, dans le but cette fois d'un peu mieux l'encadrer. Elle a décidé que lorsqu'un État a opté pour la fourniture des conditions d'accueil « sous la forme d'allocations financières, ces allocations doivent être suffisantes pour garantir un niveau de vie digne et adéquat pour la santé ainsi que pour assurer la subsistance des demandeurs d'asile en leur permettant de disposer notamment d'un logement, le cas échéant, sur le marché privé de la location. Toutefois, les dispositions de la directive (…) ne sauraient être interprétées en ce sens qu'il

[746] Directive 2013/33/UE (refonte), art. 18, § 4 ; voy. aussi J. PETIN, *La vulnérabilité en droit européen de l'asile*, Thèse présentée pour obtenir le grade de Docteur en droit, soutenue publiquement à Bayonne le 30 novembre 2016, p. 306.
[747] Directive 2013/33/UE (refonte), art. 18, § 8.
[748] Pour l'historique de la question, voy. L. TSOURDI, « Reception Conditions for Asylum Seekers in the EU: Towards the Prevalence of Human Dignity », *Journal of Immigration, Asylum and Nationality Law*, 2015, p. 23. Cette auteure précise qu'au Royaume-Uni, l'allocation destinée à couvrir les besoins essentiels d'un demandeur d'asile correspond à 51 % d'une aide sociale ordinaire.
[749] Directive 2013/33/UE (refonte), considérant 24 ainsi qu'article 17, § 5.
[750] Directive 2013/33, art. 17, § 5.

convient de laisser aux demandeurs d'asile le choix d'un logement à leur convenance personnelle »[751].

La directive prévoit aussi l'obligation de garantir l'accès aux soins médicaux et psychologiques[752], de même que « l'accès des mineurs au système éducatif et aux cours de langues lorsque c'est nécessaire pour assurer une scolarité normale »[753]. Dans la pratique, la scolarisation des enfants résidant en centre doit être une préoccupation importante pour les autorités en charge de l'asile, eu égard en particulier à l'attention qui doit être portée au principe de l'intérêt supérieur de l'enfant (*infra, c.*).

2° L'accès au marché du travail et à la formation professionnelle : des restrictions persistantes

Selon l'article 15 de la directive refonte, les Etats membres doivent veiller à ce que les demandeurs d'asile aient accès au marché du travail dans un délai maximal de neuf mois à compter de la date d'introduction de la demande d'asile, pour autant qu'« aucune décision en première instance n'[ait] été rendue par l'autorité compétente et que le retard ne puisse être imputé au demandeur »[754]. En cas de rejet de la demande d'asile, l'accès au marché du travail n'est garanti, pendant la période de recours, que si ce recours est suspensif. Il apparaît en outre que même lorsqu'il doit être assuré, l'accès au marché du travail est susceptible de faire l'objet de restrictions. La directive refonte autorise les restrictions tout en précisant que « l'accès au marché du travail doit être effectif »[755]. En ce qui concerne la formation professionnelle, la directive est également peu contraignante. Elle précise uniquement que les Etats membres peuvent autoriser l'accès des demandeurs d'asile à une formation professionnelle, « que ceux-ci aient ou non accès au marché du travail »[756].

D'après les données collectées en décembre 2016 par la Commission européenne, seule la Grèce prévoyait la possibilité d'un accès immédiat au marché du travail. Le délai appliqué par les autres Etats membres se situait généralement entre 3 et 6 mois à compter de la demande d'asile[757]. Des propositions ont été formulées, en 2017, en vue de faciliter l'accès

[751] CJUE, *Saciri*, 27 février 2014, C-79/13, § 40 à 43.
[752] Directive 2013/33/UE (refonte), art. 19, § 1er : « Les États membres font en sorte que les demandeurs reçoivent les soins médicaux nécessaires qui comportent, au minimum, les soins urgents et le traitement essentiel des maladies et des troubles mentaux graves ».
[753] Directive 2013/33/UE (refonte), art. 14.
[754] Directive 2013/33/UE (refonte), art. 15, § 1er.
[755] Directive 2013/33/UE (refonte), art. 15, § 2 : « les États membres décident dans quelles conditions l'accès au marché du travail est octroyé au demandeur, conformément à leur droit national, tout en garantissant que les demandeurs ont un accès effectif à ce marché ». Voy. aussi L. LEBOEUF, *Le droit européen de l'asile au défi de la confiance mutuelle*, Limal, Anthémis, 2016, p. 212.
[756] Directive 2013/33/UE (refonte), art. 16, § 1.
[757] Commission européenne, « Mapping of Asylum Seeker Integration », accessible via http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1208&langId=en

des demandeurs d'asile au marché du travail, notamment en réduisant à 2 mois le délai au terme duquel l'accès au travail devrait être garanti[758]. Cette initiative est à ce jour restée sans suite.

3° Les possibilités de rétention : un régime juridique plus clair mais aussi moins protecteur de la liberté individuelle

Cette question, particulièrement délicate, connaît un certain développement depuis l'adoption de la directive refonte. La problématique peut être résumée comme suit. L'article 31, § 2, de la Convention de Genève sur les réfugiés n'exclut pas que dans l'attente d'une décision sur la demande d'asile, les étrangers entrés irrégulièrement sur le territoire fassent l'objet d'une rétention[759]. En principe, cette rétention doit avoir un 'caractère nécessaire' et ne peut donc pas être admise dans tous les cas. L'article 5 de la Convention européenne des droits de l'homme autorise, lui aussi, la rétention des personnes entrées sans autorisation sur le territoire[760]. Sur cette base, la Cour européenne des droits de l'homme ne s'oppose donc pas, en principe, à ce que les Etats aient recours à la rétention des demandeurs d'asile[761]. La Cour vérifie toutefois que les conditions de rétention sont correctes et ne constituent pas un traitement inhumain et dégradant au sens de l'article 3 de la CEDH[762]. Dans ce contexte, les limites du droit pour les Etats membres de procéder à des rétentions étaient considérées comme assez floues, et ce d'autant plus que la directive accueil de 2003 n'abordait pas la question. Ainsi, dans le but de clarifier la situation sur le plan juridique, les articles 8 à 11 de la directive refonte énumèrent de manière limitative les hypothèses dans lesquelles la rétention est possible et en fixent les conditions d'application[763].

---

[758] Parlement européen, Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures Communiqué de presse du 25 avril 2017.

[759] Convention de Genève relative au statut des réfugiés du 28 juillet 1951, art. 31, § 2, « Les Etats contractants n'appliqueront aux déplacements de ces réfugiés d'autres restrictions que celles qui sont nécessaires; ces restrictions seront appliquées seulement en attendant que le statut de ces réfugiés dans le pays d'accueil ait été régularisé ou qu'ils aient réussi à se faire admettre dans un autre pays. En vue de cette dernière admission, les Etats contractants accorderont à ces réfugiés un délai raisonnable ainsi que toutes facilités nécessaires ».

[760] CEDH, art. 5, § 1er, f): « Nul ne peut être privé de sa liberté, sauf dans les cas suivants et selon les voies légales : (…) s'il s'agit de l'arrestation ou de la détention régulières d'une personne pour l'empêcher de pénétrer irrégulièrement dans le territoire ».

[761] COUR EUR. D.H., Gde ch., *Saadi c. Royaume-Uni*, n° 13229/03, 29 novembre 2008 ; COUR EUR. D.H., *Mahamed Jama c. Malte*, n° 10290/13, 26 novembre 2015, § 136 à 140.

[762] Voy., notamment, COUR EUR. D.H., *M.S.S. c. Belgique et Grèce*, n° 30696/09, 21 janvier 2011.

[763] Directive 2013/33/UE (refonte), « par rétention », on entend « toute mesure d'isolement d'un demandeur par un État membre dans un lieu déterminé, où le demandeur est privé de sa liberté de mouvement ». En principe, la rétention doit se faire dans un lieu spécifique, distinct des lieux de détention des prévenus et condamnés de « droit commun ».

Ainsi, selon la directive refonte, le placement en rétention ne peut intervenir pour le seul motif qu'une demande d'asile a été introduite[764]. La rétention est autorisée, selon l'article 8, § 3, dans les hypothèses suivantes :

- pour établir ou vérifier l'identité ou la nationalité d'un demandeur d'asile ;
- pour déterminer les éléments sur lesquels se fonde la demande d'asile qui ne pourraient pas être obtenus sans un placement en rétention, en particulier lorsqu'il y a un risque de fuite du demandeur ;
- pour statuer, dans le cadre d'une procédure, sur le droit du demandeur d'entrer sur le territoire ;
- lorsque le demandeur faisait déjà l'objet d'une mesure de rétention prise dans le cadre de la directive retour[765] et que l'Etat membre concerné peut justifier sur la base de critères objectifs, tels que le fait que le demandeur a déjà eu la possibilité d'accéder à la procédure d'asile, qu'il existe des motifs raisonnables de penser que le demandeur a présenté la demande d'asile à seule fin de retarder ou d'empêcher l'exécution de la décision de retour ;
- lorsque la protection de la sécurité nationale ou de l'ordre public l'exige ;
- conformément à l'article 28 du règlement Dublin III[766].

La rétention ne peut donc avoir lieu qu'à titre exceptionnel, dans des hypothèses énumérées limitativement. Il faut que la rétention s'avère nécessaire et qu'aucune mesure moins coercitive ne puisse être efficacement appliquée[767]. Autrement dit, il s'agit, en principe, d'une mesure de 'dernier recours' qui ne peut être mise en œuvre « qu'après que toutes les autres mesures, non privatives de liberté, ont été dûment envisagées »[768]. Les principes de nécessité et de proportionnalité sont d'application. Dans la même perspective, les demandeurs d'asile ne peuvent être maintenus en rétention « que pour la durée la plus brève possible » et tant que le motif de rétention persiste[769]. Les hypothèses dans lesquelles une rétention est autorisée

[764] Directive 2013/33/UE (refonte), considérant 15 et art. 8, § 1er.
[765] Directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier.
[766] Selon cet article qui concerne le renvoi du demandeur d'asile dans l'Etat membre compétent pour examiner sa demande, « 1. Les États membres ne peuvent placer une personne en rétention au seul motif qu'elle fait l'objet de la procédure établie par le présent règlement. 2. Les États membres peuvent placer les personnes concernées en rétention en vue de garantir les procédures de transfert conformément au présent règlement lorsqu'il existe un risque non négligeable de fuite de ces personnes, sur la base d'une évaluation individuelle et uniquement dans la mesure où le placement en rétention est proportionnel et si d'autres mesures moins coercitives ne peuvent être effectivement appliquées (…). ».
[767] Directive 2013/33/UE (refonte), art. 8, § 2. L'article 8, § 4, donne comme exemples de mesures alternatives, « l'obligation de se présenter régulièrement aux autorités, le dépôt d'une garantie financière ou l'obligation de demeurer dans un lieu déterminé ».
[768] Directive 2013/33/UE, considérant 20.
[769] Directive 2013/33/UE, art. 9, § 1. L'article 9 prévoit différentes garanties procédurales.

sont toutefois définies de manière assez large. Il en est, notamment, ainsi du placement en rétention pour « établir ou vérifier l'identité ou la nationalité » du demandeur d'asile ou « lorsqu'il existe un risque de fuite ». Selon la Cour de justice, ces hypothèses ne sont pas incompatibles avec le droit fondamental à la liberté[770].

Dans la pratique, même s'il pose encore des questions juridiques délicates[771], le régime de rétention des demandeurs d'asile issu de la directive refonte est plus clair, mais aussi – ce qui peut sembler paradoxal –, plus aisément transposable par les Etats membres. Certains pays, comme la Belgique et la France, ont récemment légiféré en la matière[772]. Ils considèrent que les rétentions sont nécessaires à la mise en œuvre du règlement Dublin III car le risque de fuite est jugé important dans le chef des demandeurs d'asile qui doivent être renvoyés dans un autre Etat membre.

* * *

En résumé, vis-à-vis des demandeurs d'asile qui ne peuvent se prévaloir d'une vulnérabilité particulière, les obligations des Etats membres, telles qu'elles résultent de la directive refonte, restent globalement peu consistantes. Les Etats membres disposent d'une marge d'appréciation importante. C'est en particulier le cas pour les conditions matérielles d'accueil. L'accès au marché du travail et aux formations professionnelles reste également une question sensible, réglée de manière particulièrement souple. Enfin, la directive refonte clarifie les possibilités de rétention des demandeurs d'asile.

c) La prise en compte des besoins particuliers des demandeurs d'asile vulnérables

Les Etats membres doivent veiller à ce que l'accueil des groupes ayant des besoins particuliers soit spécifiquement conçu pour répondre à ces besoins[773]. Ce texte suscite différentes difficultés. La première, d'ordre à la fois conceptuel et méthodologique, concerne la liste des demandeurs d'asile vulnérables (*infra,* 1°). La deuxième concerne la définition de leurs besoins particuliers (*infra,* 2°). La troisième est d'ordre procédural. Elle concerne l'évaluation des vulnérabilités et des besoins spécifiques (*infra,* 3°). Dans les développements qui suivent, il est question de la prise en compte de la vulnérabilité dans le cadre de l'accueil

---

[770] Voy. CJUE, *K./ Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,* 14 septembre 2017, C-18/16 ; voy. aussi E. MAUPIN, *Dalloz Actualités*, 6 juillet 2018.

[771] Voy., notamment, à propos de la conformité avec l'article 5 de la CEDH de la rétention à la frontière d'un demandeur d'asile, pendant 5 mois, COUR EUR. D.H., 4 avril 2017, *Thimothawes c. Belgique*, n° 39061/11 ainsi que L. LEBOEUF, « Rétention des demandeurs d'asile. De la subsidiarité et des imprécisions du contrôle strasbourgeois », *Newsletter EDEM*, mai 2017. Voy. aussi CJUE, Gde ch., *J. N. / Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*, 15 février 2016, C-601/15 ainsi que J. DE CONINCK, « Rétention de demandeurs d'asile dans l'Union européenne et instruments parallèles de protection des droits fondamentaux. Enseignements de l'arrêt 'N.' », *Cah. dr. eur.*, 2017, p. 83-116.

[772] En ce qui concerne la Belgique, voy. infra ; en ce qui concerne la France, voy. « Le Parlement adopte définitivement le texte sur la rétention des '*dublinés*' », *www.Lemonde.fr,* 16 février 2018.

[773] Directive 2003/9/CE, considérants 7, 8 et 9. Directive 2013/33/UE (refonte), considérants 11, 12 et 14.

des demandeurs d'asile, exclusivement. Comme annoncé précédemment, il n'est pas question de la prise en compte de la vulnérabilité dans les autres instruments formant le régime européen commun d'asile[774] et dans la directive retour[775].

1° Une liste non exhaustive de demandeurs d'asile vulnérables

La directive refonte de 2013, pas plus que la directive originaire de 2003, ne définit la vulnérabilité. Elle comporte, par contre, une liste non exhaustive de personnes pouvant être considérées comme vulnérables. Selon l'article 21 de la directive refonte, les États membres doivent tenir compte de la situation particulière des personnes vulnérables, « telles que les mineurs, les mineurs non accompagnés, les handicapés, les personnes âgées, les femmes enceintes, les parents isolés accompagnés d'enfants mineurs, les victimes de la traite des êtres humains, les personnes ayant des maladies graves, les personnes souffrant de troubles mentaux et les personnes qui ont subi des tortures, des viols ou d'autres formes graves de violence psychologique, physique ou sexuelle, par exemple les victimes de mutilation génitale féminine ». Le caractère non exhaustif de la liste résulte des termes « telles que » qui précèdent l'énumération[776].

La liste reprise dans la directive refonte est plus complète que celle qui figurait dans la directive de 2003 : les victimes de la traite des êtres humains, les personnes ayant des maladies graves et les personnes souffrant de troubles mentaux y sont dorénavant mentionnées de manière explicite, de même que les victimes de mutilation génitale féminine. Cette liste présente des similitudes avec des situations de vulnérabilité admises par la Cour européenne des droits de l'homme. Une différence importante apparaît toutefois. Dans la jurisprudence de la Cour, les demandeurs d'asile forment, en principe, un groupe vulnérable de sorte, qu'*a priori*, tous les demandeurs d'asile sont considérés comme vulnérables du seul fait de leur parcours migratoire[777]. La directive est plus restrictive puisqu'elle ne consacre la vulnérabilité que de certains demandeurs d'asile.

---

[774] En ce qui concerne la prise en compte des personnes vulnérables dans les instruments juridiques autres que la directive relative aux conditions d'accueil, voy. L. DE BAUCHE, *La vulnérabilité en droit européen de l'asile : une conceptualisation en construction. Etudes en matière de conditions d'accueil des demandeurs d'asile*, Bruxelles, Bruylant, Réseau Odysseus, Coll. Fac. Droit ULB, 2012, p. 20-29. Bien qu'elle concerne les textes antérieurs à la refonte de 2013, cette étude reste pertinente, d'autant plus qu'elle relate l'état des discussions à propos des projets de nouvelles directives.

[775] On signalera qu'en vertu de l'article 14, § 1er, de la directive 2008/115/CE du Parlement Européen et du Conseil du 16 décembre 2008 (directive retour) dont il n'est pas question ici et qui concerne les étrangers en séjour illégal (dont les demandeurs d'asile déboutés), les « besoins particuliers des personnes vulnérables » doivent également, dans la mesure du possible, être pris en compte au cours du délai de départ volontaire et au cours des périodes pendant lesquelles l'éloignement a été reporté.

[776] L. DE BAUCHE, *La vulnérabilité en droit européen de l'asile : une conceptualisation en construction. Etudes en matière de conditions d'accueil des demandeurs d'asile*, Bruxelles, Bruylant, Réseau Odysseus, Coll. Fac. Droit ULB, 2012, p. 31. Cette auteure évoque une « liste non restrictive ».

[777] Il a toutefois été relevé que dans certaines affaires concernant des demandeurs d'asile, la Cour a parfois omis d'évoquer leur vulnérabilité. Il a été suggéré, au chapitre précédent, que cela pourrait

Le texte de la directive invite aussi à s'interroger sur le lien qui doit, le cas échéant, exister entre la vulnérabilité et le fait de présenter des besoins particuliers en matière d'accueil[778]. La directive précise, en effet, que les Etats membres « tiennent compte de la situation particulière des personnes vulnérables » et évaluent si le demandeur d'asile « a des besoins particuliers en matière d'accueil »[779]. Elle ajoute que seules les personnes vulnérables mentionnées à l'article 21 « peuvent être considérées comme ayant des besoins particuliers en matière d'accueil et bénéficier en conséquence de l'aide spécifique prévue conformément à la présente directive »[780]. La directive semble ainsi formuler une double condition : figurer sur la liste des personnes vulnérables et présenter des besoins particuliers en matière d'accueil. C'est aussi ce que semble indiquer l'article 2 qui précise que par « demandeur ayant des besoins particuliers en matière d'accueil », on vise « toute personne vulnérable, conformément à l'article 21, ayant besoin de garanties particulières (…) »[781]. Sur le plan juridique, une double condition semble s'imposer, même si la nécessité de figurer sur la liste des personnes vulnérables doit être appréciée en tenant compte de ce que cette liste n'est pas exhaustive et n'est, à tout le moins, pas de stricte interprétation. Pour des motifs extrinsèques au texte de la directive, et notamment pour éviter un effet de stigmatisation et favoriser la « résilience des personnes vulnérables », PETIN propose d'aller plus loin dans la déconstruction du rôle de la liste et de s'attacher exclusivement à la question des besoins particuliers d'accueil[782]. Tout en souscrivant, dans une perspective normative, aux motifs avancés par cette auteure, il me semble que le texte de la directive ne permet pas de faire l'économie d'une référence à la liste.

2° L'appréciation des besoins particuliers

Si lorsqu'ils transposent la directive dans leur droit national, les États membres doivent tenir compte de la situation particulière des personnes vulnérables[783], pour la détermination des besoins auxquels il faut apporter une réponse spécifique, la directive est peu précise. Tout au plus, peut-on constater que pour certaines questions (comme la santé) ou pour certaines catégories de demandeurs d'asile (comme les mineurs), la directive donne quelques

---

augurer d'une évolution de la jurisprudence amorçant un rapprochement avec la conception plus restrictive qui se dégage de la directive.

[778] L. DE BAUCHE, *La vulnérabilité en droit européen de l'asile : une conceptualisation en construction. Etudes en matière de conditions d'accueil des demandeurs d'asile*, Bruxelles, Bruylant, Réseau Odysseus, Coll. Fac. Droit ULB, 2012, p. 35.

[779] Directive 2013/33/UE (refonte), art. 21 et 22.

[780] Directive 2013/33/UE (refonte), art. 22, § 3.

[781] Directive 2013/33/UE, art. 2, k).

[782] Voy. J. PETIN, *La vulnérabilité en droit européen de l'asile*, Thèse présentée pour obtenir le grade de Docteur en droit, soutenue publiquement à Bayonne le 30 novembre 2016, p. 189 : « dans le droit UE, c'est donc bien parce que la personne a des besoins particuliers qu'elle est qualifiée de vulnérable, et non plus parce qu'elle est considérée *prima facie* comme vulnérable. L'entrée dans le champ de la vulnérabilité se fait ainsi '*par le besoin, ou plutôt les besoins*' ». Selon un point de vue strictement interne au droit, cette lecture me semble faire l'impasse sur l'article 22, § 3, de la directive.

[783] Directive 2013/33/UE (refonte), art. 21.

indications sur la manière dont les besoins particuliers doivent être pris en compte. Ces précisions sont évoquées succinctement.

En matière de santé, si l'obligation qui s'impose à l'égard de tous les demandeurs d'asile couvre au minimum « les soins urgents et le traitement essentiel des maladies et des troubles mentaux graves »[784], la directive précise que les Etats membres doivent fournir aux demandeurs d'asile vulnérables, qui présentent des besoins particuliers en matière de santé, « l'assistance médicale et autre, y compris, s'il y a lieu, des soins de santé mentale appropriés »[785]. Le seuil de gravité à partir duquel les affections doivent être traitées est abaissé : la palette des soins ne peut se limiter à ce qui est urgent et en ce qui concerne les troubles mentaux, il n'est pas uniquement question de la prise en charge des troubles graves.

En ce qui concerne les conditions matérielles d'accueil (logement, nourriture, habillement), si la directive refonte se caractérise par une certaine indétermination, elle présente toutefois un degré de précision supérieur pour les mineurs[786] et les personnes qui ont subi des tortures, des viols ou d'autres violences graves. Pour ces derniers, les Etats membres étaient invités, dans la directive originaire, à faire « en sorte que, si nécessaire, les personnes qui ont subi des tortures, des viols ou d'autres violences graves, reçoivent le traitement que nécessitent les dommages causés par les actes en question »[787]. Une étude réalisée en 2007 par le réseau académique Odysseus a montré que plus d'une douzaine d'Etats membres ne se préoccupaient pas, ou très peu seulement, de cette question. Selon le cas, les structures spécialisées habilitées à prodiguer des soins appropriés aux personnes victimes de torture, viols ou d'autres formes graves de violence, soit n'existaient pas, soit étaient insuffisantes, soit dépendaient exclusivement de l'action d'organisations non gouvernementales. L'étude mettait en garde sur le fait qu'identifier la vulnérabilité particulière des victimes de violences graves peut être contreproductif lorsque ce constat ne débouche sur aucune action concrète : en effet, « l'identification des expériences traumatiques fait naître chez les personnes concernées des attentes. L'absence de réponse à ces attentes, notamment dans le domaine des soins, peut aggraver l'état de fragilité psychologique des personnes et/ou avoir des conséquences négatives sur leur état de santé »[788]. La directive refonte a donc eu pour ambition d'être plus précise. Elle prévoit que le personnel chargé des victimes de torture, de

[784] Directive 2013/33/UE (refonte), art. 19, § 1er.
[785] Directive 2013/33/UE (refonte), art. 19, § 2.
[786] Directive 2013/33 (refonte), art. 23 (mineurs) et 24 (mineurs non accompagnés) ; voy. aussi L. LEBOEUF, *Le droit européen de l'asile au défi de la confiance mutuelle*, Limal, Anthémis, 2016, p. 220-222.
[787] Directive 2003/9/CE, art. 20.
[788] L. DE BAUCHE, *La vulnérabilité en droit européen de l'asile : une conceptualisation en construction. Etudes en matière de conditions d'accueil des demandeurs d'asile*, Bruxelles, Bruylant, Réseau Odysseus, Coll. Fac. Droit ULB, 2012, p.94.

viol et d'autres violences graves doit recevoir une formation, appropriée et continue, à propos des besoins spécifiques de cette catégorie particulière de demandeurs d'asile[789].

La situation des mineurs et l'attention qui doit leur être accordée mériteraient des développements plus substantiels. Je me limite aux principes de base. La directive refonte distingue les mineurs accompagnés et les mineurs non accompagnés[790]. Elle leur consacre plusieurs dispositions spécifiques[791]. Il s'agit de garantir leur scolarisation[792]. Il s'agit surtout, dans une perspective plus large, de s'assurer que les Etats membres concrétisent pleinement, à tous les stades de la transposition[793], le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant consacré tant par la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant que par la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne[794]. Selon ce principe, « dans toutes les décisions qui concernent les enfants, qu'elles soient le fait des institutions publiques ou privées de protection sociale, des tribunaux, des autorités administratives ou des organes législatifs, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale »[795]. Le Comité des Nations Unies des droits de l'enfant reconnaît que cet intérêt supérieur s'apprécie au cas par cas mais doit être au cœur des préoccupations de toutes les autorités amenées à traiter la situation d'enfants[796]. Dans le contexte de l'asile, les Etats sont donc tenus de veiller à ce que les mineurs disposent d'un niveau de vie adéquat pour leur développement physique, mental, spirituel, moral et social. La directive encadre également de manière plus précise les obligations d'accueil qui s'imposent aux Etats membres à l'égard des mineurs non

[789] Directive 2013/33, art. 25, § 2.
[790] Directive 2013/33/UE, art. 2, e) : par « mineur non accompagné», on entend « tout mineur qui entre sur le territoire des États membres sans être accompagné d'un adulte qui, de par le droit ou la pratique de l'État membre concerné, en a la responsabilité et tant qu'il n'est pas effectivement pris en charge par un tel adulte; cette définition couvre également les mineurs qui cessent d'être accompagnés après leur entrée sur le territoire des États membres ».
[791] Directive 2013/33/UE (refonte), art. 14 (scolarisation), 23 (mineurs), 24 (mineurs non accompagnés).
[792] Directive 2013/33/UE (refonte), art. 14.
[793] Notamment dans la mesure précisée par l'article 23 de la directive 2013/33 (refonte).
[794] Charte des droits fondamentaux de l'union européenne, art. 24, § 2 : « Dans tous les actes relatifs aux enfants, qu'ils soient accomplis par des autorités publiques ou des institutions privées, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale ».
[795] Convention relative aux droits de l'enfant adoptée et ouverte à la signature, ratification et adhésion par l'Assemblée générale dans sa résolution 44/25 du 20 novembre 1989 et entrée en vigueur le 2 septembre 1990, art. 3, § 1er.
[796] Le Comité des droits de l'enfant a précisé : « The concept of the child's best interests is complex and its content must be determined on a case-by-case basis. It is through the interpretation and implementation of article 3, paragraph 1, in line with the other provisions of the Convention, that the legislator, judge, administrative, social or educational authority will be able to clarify the concept and make concrete use thereof» (General comment n° 14 (2013) on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration (art. 3, § 1), 29 mai 2013, § 32).

accompagnés[797]. Le droit de l'Union rejoint ici les préoccupations de la Cour européenne des droits de l'homme[798].

En-dehors de l'hypothèse des victimes d'actes de violence et des mineurs, il est seulement prévu, en termes généraux, qu'en cas d'hébergement dans des logements collectifs (ou en zone de transit), les États membres doivent « tenir compte des aspects liés au genre et à l'âge, ainsi que de la situation des personnes vulnérables »[799]. Enfin, lorsqu'elle est autorisée (voy. ci-dessus)[800], la rétention des personnes vulnérables doit être traitée comme une question sensible nécessitant une attention particulière. L'article 11 de la directive formule à cet égard différentes exigences. Les autorités doivent, en particulier, se préoccuper « de l'état de santé, y compris l'état de santé mental, des demandeurs placés en rétention qui sont des personnes vulnérables » et veiller à « assurer un suivi régulier de ces personnes et à leur apporter un soutien adéquat, compte tenu de leur situation particulière, y compris leur état de santé »[801].

En résumé, s'il est clairement affirmé que « l'accueil des personnes ayant des besoins particuliers en matière d'accueil doit être une préoccupation primordiale pour les autorités nationales »[802], la directive refonte laisse à ces dernières le soin de déterminer dans chaque cas la prise en charge que requiert la vulnérabilité particulière. Les objectifs sont clairs mais les moyens qui doivent être mis œuvre ne sont pas définis avec beaucoup de précision.

3° L'absence d'obligation procédurale en vue d'identifier la vulnérabilité et évaluer les besoins particuliers

La nécessité de figurer sur la liste des personnes vulnérables et de présenter des besoins particuliers requiert une évaluation de la situation individuelle. La directive de 2003 se bornait à indiquer que pour tenir compte de la situation particulière des personnes vulnérables, leurs besoins spécifiques sont constatés « après une évaluation individuelle de leur situation ». La procédure d'évaluation n'était pas décrite de manière plus précise. Des difficultés sont dès lors apparues lors de la transposition de la directive. La plupart des États membres ont été épinglés pour ne pas avoir mis en place une procédure d'évaluation suffisamment précise. Tout en reconnaissant qu'au sens de la directive de 2003, une telle

[797] Directive 2013/33 (refonte), art. 24. Voy. aussi Comité des droits de l'enfant, Trente-neuvième session, 17 mai-3 juin 2005, observation générale n° 6 (2005), Traitement des enfants non accompagnés et des enfants séparés en dehors de leur pays d'origine.
[798] Outre le commentaire de l'affaire *Tabitha*, dont question au chapitre précédent, voy. G. AUSSEMS, « Les obligations positives des Etats parties à la Convention européenne des droits de l'homme en matière d'accueil des migrants mineurs non accompagnés », *R.D.E.*, 2011, p. 116-118.
[799] Directive 2013/33/UE, art. 18, § 3.
[800] Sur les possibilités de privation de liberté des demandeurs d'asile, voy. ci-dessus, b. 3°, ainsi que L. LEBOEUF, *Le droit européen de l'asile au défi de la confiance mutuelle*, Limal, Anthémis, 2016, p. 215-218.
[801] Directive 2013/33/UE, art. 11, § 1er.
[802] Directive 2013/33/UE, considérant n° 14.

procédure n'était pas strictement obligatoire, la Commission européenne nourrissait « de sérieux doutes sur la manière dont les personnes ayant des besoins particuliers sont identifiées et sur le fait qu'elles le soient réellement dans les États membres dépourvus d'un tel outil »[803]. La Commission a dès lors tenté de convaincre le Parlement européen et les Etats membres que « l'identification des demandeurs d'asile vulnérables est un élément essentiel sans lequel les dispositions de la directive concernant le traitement spécial à réserver à ces personnes perdraient tout leur sens »[804]. Les efforts déployés par la Commission n'ont pas été entièrement couronnés de succès. Sur le plan procédural, la directive refonte comporte, certes, quelques progrès mais suscite toujours une certaine perplexité. C'est ainsi que la méthodologie qu'elle promeut ne distingue pas clairement la phase d'identification des personnes vulnérables de l'évaluation de leurs besoins. La directive est peu contraignante et s'en remet encore largement à la bonne volonté des Etats membres. L'article 21, § 1er, impose d'évaluer les « besoins particuliers en matière d'accueil (…) dans un délai raisonnable », mais ne précise pas ce délai. De même, cet article invite les Etats membres à être attentifs aux besoins particuliers « s'ils deviennent manifestes à une étape ultérieure de la procédure d'asile ». Une évaluation continue semble donc nécessaire[805]. L'article 21, § 2, précise, toutefois, que l'évaluation des besoins particuliers des personnes vulnérables « ne doit pas revêtir la forme d'une procédure administrative ». Il y a donc tout lieu dès lors de s'interroger sur la justiciabilité du droit pour les demandeurs d'asile qui présentent une vulnérabilité particulière d'obtenir la reconnaissance de leurs besoins en matière d'accueil. Faute d'encadrement procédural, ce droit offre-t-il une véritable capacité à être garanti par un juge[806]? S'il est fréquent que le droit de l'Union européenne respecte l'autonomie procédurale des Etats membres, il est tout aussi habituel que lorsqu'il consacre une telle autonomie, il impose malgré tout le respect du principe d'équivalence (selon lequel « les violations du droit de l'Union doivent être sanctionnées dans des conditions, de fond et de procédure, qui soient analogues à celles applicables aux violations du droit national d'une nature et d'une importance similaires ») et du principe d'effectivité (selon lequel « les modalités procédurales ne peuvent rendre en pratique impossible ou excessivement difficile l'exercice des droits

[803] Voir aussi L. DE BAUCHE, *La vulnérabilité en droit européen de l'asile : une conceptualisation en construction. Etudes en matière de conditions d'accueil des demandeurs d'asile*, Bruxelles, Bruylant, Réseau Odysseus, Coll. Fac. Droit ULB, 2012, p. 4.

[804] Rapport du 26 novembre 2007 de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur l'application de la directive 2003/9/CE du 27 janvier 2003 relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les états membres, COM(2007)745 final, *Journal officiel*, C 55 du 28 février 2008.

[805] Voy. J. PETIN, *La vulnérabilité en droit européen de l'asile*, Thèse présentée pour obtenir le grade de Docteur en droit, soutenue publiquement à Bayonne le 30 novembre 2016, p. 201-202.

[806] A propos de la notion de justiciabilité, voy. D. ROMAN**, «** La justiciabilité des droits sociaux ou les enjeux de l'édification d'un État de droit social », *La Revue des droits de l'homme* [En ligne], n°1, 2012, spéc. point 8.

conférés par le droit de l'Union »)[807]. Or, rien ne permet de considérer que le législateur européen ait eu en vue de faire respecter ces principes dans la matière qui nous occupe.

* * *

En résumé, l'obligation de tenir compte des besoins particuliers d'un ensemble de personnes considérées comme vulnérables est formulée de manière explicite. Il en résulte que les Etats membres doivent être spécialement attentifs à ces personnes. Toutefois, la portée exacte des besoins à satisfaire et la procédure qui doit permettre aux Etats membres de répondre à leurs obligations manquent de précision. Il en résulte que l'effectivité du dispositif prévu par le droit de l'Union européenne dépend largement de la bonne volonté des Etats membres[808].

C. La transposition de la directive en droit belge : confirmation de la priorité donnée à l'hébergement en centre d'accueil

La directive de 2003 a été transposée en droit belge par une loi du 12 janvier 2007[809]. Cette transposition ne paraît pas avoir été particulièrement imaginative ou audacieuse. Elle est d'ailleurs intervenue après l'échéance du délai de transposition qui était fixé à la date du 6 février 2005[810]. Elle renforce la priorité donnée à l'aide matérielle en centre d'accueil. Dans les faits, cette option est susceptible d'être mise en difficulté par les fluctuations significatives du nombre de demandeurs d'asile. A la faveur de la transposition de la directive refonte, le législateur a augmenté les possibilités de rétention des demandeurs d'asile. La distinction suivie au point précédent à propos de la directive européenne est reprise pour l'examen de la situation belge. Avant d'analyser plus avant la prise en compte des besoins particuliers des demandeurs d'asile vulnérables (*infra,* b.), des indications sont fournies à propos de l'accueil des demandeurs d'asile, en général (*infra,* a.).

a) Le régime général applicable à l'ensemble des demandeurs d'asile

Comme indiqué précédemment, si à l'origine, les demandeurs d'asile avaient droit à une aide sociale financière, à partir du début des années 2000, l'option des gouvernements successifs a été de favoriser l'aide matérielle en centre d'accueil. Cette option a été amplifiée à la suite de la loi du 12 janvier 2007 et reste toujours d'actualité, même si la possibilité que l'accueil prenne la forme d'une aide financière subsiste dans la loi. En règle, les demandeurs d'asile

---

[807] Sur ces principes, voy. notamment, CJUE, *Benallal*, 17 mars 2016, C-161/15.

[808] Si la Commission européenne soutient des initiatives d'étude et de vulgarisation en matière de protection des demandeurs d'asile vulnérables, ces efforts ne permettent pas toujours de pallier les insuffisances de la législation. Dans cette perspective, les publications du réseau European Migration Network (EMN) méritent l'attention. Voy. EMN, *The Organisation of Reception Facilities for Asylum Seekers in different Member States*, 2014, 69 p.; EMN, *The Organisation of Reception Facilities in Belgium*, 2013, 41 p.

[809] Loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers, *M.B.*, 7 mai 2007.

[810] Directive 2003/09/CE, art. 26, § 1er.

ont droit à un hébergement dans un centre d'accueil dès l'introduction de leur demande d'asile. Sont successivement examinées les modalités de l'aide (*infra,* 1°), l'adaptation aux évolutions du nombre de demandes d'asile (*infra,* 2°) et les possibilités de rétention (*infra,* 3°).

1° Les modalités de l'aide matérielle : l'hébergement en centre d'accueil

Selon l'article 3, alinéa 2, de la loi du 12 janvier 2007[811], l'accueil prend la forme soit d'une aide matérielle octroyée conformément à cette loi[812], soit d'une « aide sociale octroyée par les centres publics d'action sociale conformément à la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale ». D'un point de vue strictement juridique, les deux formes d'aide sont sur le même pied. L'aide matérielle est considérée comme une forme d'aide sociale spécifiquement prévue pour les demandeurs d'asile[813]. La Cour de cassation a ainsi décidé que la Charte de l'assuré social est applicable à l'Agence fédérale pour l'accueil des demandeurs d'asile (ci-après FEDASIL)[814]. Dans les faits, il ne fait aucun doute toutefois que la volonté politique des gouvernements successifs est de donner la priorité à l'aide matérielle, même s'il est arrivé en cas de saturation du réseau d'accueil que les demandeurs d'asile, parfois même à l'initiative de FEDASIL (*infra* 2°), soient amenés à solliciter une aide sociale financière auprès d'un CPAS.

L'aide matérielle est octroyée par FEDASIL ou par un « partenaire », c'est-à-dire une personne morale de droit public ou de droit privé chargée par cette Agence, et aux frais de celle-ci, de dispenser l'aide matérielle[815]. En règle, les demandeurs d'asile ont droit à un hébergement dès l'introduction de leur demande d'asile. Avant la loi de 2007, l'aide matérielle laissait la place à une aide financière dès que la demande d'asile était jugée recevable. Depuis l'entrée en vigueur de cette loi, l'hébergement a vocation à se poursuivre jusqu'à ce qu'intervienne une décision définitive sur la demande d'asile. Cette modification s'explique par le fait que la loi

[811] Pour un commentaire exhaustif de cette loi, voy. M. DALLEMAGNE, P. LAMBILLON, J.-C. STEVENS, « Les écueils de la loi accueil ou de Charybde en Scylla », in *Regards croisés sur la sécurité sociale*, F. ETIENNE, M. DUMONT (dir.), Liège, Anthémis, CUP, 2012, p.731-894.

[812] Sur le plan terminologique, il est utile de préciser que si la directive européenne qualifie d'aides matérielles tant l'aide sous forme d'un hébergement que l'aide par le biais d'une allocation financière, dans le contexte belge, les termes « aide matérielle » sont réservés à l'hébergement, à l'exclusion donc de l'aide financière.

[813] Cass. 16 décembre 2013, S. 13.0056.F.

[814] Cass. 16 décembre 2013, S. 13.0056.F : « FEDASIL est une institution de sécurité sociale qui accorde, directement ou à l'intervention de partenaires, une prestation de sécurité sociale consistant en l'aide matérielle, c'est-à-dire l'une des formes de l'aide sociale prévue à l'article 1er, alinéa 1er, de la loi du 8 juillet 1976. L'article 23, alinéa 1er , de la charte de l'assuré social s'applique, dès lors, au délai de recours du bénéficiaire de l'aide matérielle contre les décisions de la demanderesse ». Voy. aussi Cass., 30 mars 2015, S. 14.0017.F.

[815] Loi du 12 janvier 2007, art. 2, 6°.

du 15 septembre 2006 a supprimé, dans la procédure d'asile, la distinction entre la phase de recevabilité et l'examen au fond[816].

L'aide matérielle peut être refusée en cas de « demande ultérieure », c'est-à-dire dans l'hypothèse d'une nouvelle demande d'asile après un premier rejet[817]. L'accueil peut aussi être refusé si le demandeur d'asile n'occupe pas la place qui lui a été désignée[818], s'il ne collabore pas avec FEDASIL[819] ou en cas de sanction disciplinaire pouvant actuellement aller jusqu'au retrait définitif de l'accueil[820]. Le législateur a aussi précisé, en 2012, que l'aide matérielle cesse d'être due en cas d'obtention par le demandeur d'asile de revenus supérieurs au montant du revenu d'intégration[821]. Le Conseil d'Etat s'est demandé dans quelle mesure ce retrait apparemment automatique est compatible avec la directive[822].

L'aide matérielle est octroyée au sein de la structure d'accueil désignée par FEDASIL. Il peut s'agir d'une « structure communautaire ou individuelle »[823]. Qu'elle soit accordée par FEDASIL ou par un partenaire, l'aide doit couvrir[824] :

- l'hébergement, les repas, l'habillement ;
- l'accompagnement social « individualisé et permanent » assuré par un assistant social de référence, pendant l'entièreté du séjour dans la structure d'accueil[825] ;
- l'accompagnement psychologique[826] ;
- l'octroi d'une allocation journalière[827] ;

---

[816] Loi du 15 septembre 2006 modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, *M.B.*, 6 octobre 2006, entrée en vigueur le 1er juin 2007. Voy. aussi Circulaire du 21 juin 2007 relative aux modifications intervenues dans la réglementation en matière de séjour des étrangers suite à l'entrée en vigueur de la loi du 15 septembre 2006, *M.B.*, 4 juillet 2007.

[817] Loi du 12 janvier 2007, art. 4, § 1er, 3°.

[818] Loi du 12 janvier 2007, art. 4, § 1er, 1°.

[819] Loi du 12 janvier 2007, art. 4, § 1er, 2°.

[820] Loi du 12 janvier 2007, art. 45. Une échelle de sanctions est prévue en cas de manquement grave au régime et règles de fonctionnement applicables aux structures d'accueil. La loi a été modifiée par l'article 3 de la loi du 6 juillet 2016 de manière à ce qu'une exclusion définitive (nouvel art. 45, 9°) puisse être décidée. Précédemment, l'exclusion maximale était de 1 mois. Sur la justification de ce durcissement, voy. *Doc. parl*., Ch., 54- 1839/001, p. 5. Le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés a mis en doute la conformité de ce durcissement des sanctions avec la directive refonte, voy. UNHCR, recommandations du 22 avril 2016.

[821] Loi du 12 janvier 2007, art. 35/2, inséré par loi du 19 janvier 2012 modifiant la législation concernant l'accueil des demandeurs d'asile, art. 9, *M.B.*, 17 février 2012.

[822] Avis n° 49.951/4 du 11 juillet 2011, *Doc. parl*., Ch., 53-0813/010, p. 17.

[823] Loi du 12 janvier 2007, art. 2, 10°.

[824] Loi du 12 janvier 2007, art. 2, 6° et 8°.

[825] Loi du 12 janvier 2007, art. 31 ; voy. aussi l'arrêté ministériel du 19 décembre 2013fixant le code de déontologie pour les membres du personnel des structures d'accueil pour les demandeurs d'asile, *M.B.*, 28 mars 2014.

[826] Loi du 12 janvier 2007, art. 30. Le suivi psychologique intervient dans le cadre d'accord avec des institutions spécialisées, en fonction du type de problèmes rencontrés.

- l'accompagnement médical, les demandeurs d'asile ayant droit - sauf les exceptions établies en raison de leur caractère « non nécessaire »[828] -, aux soins et prestations prévus par la nomenclature des soins de santé ainsi qu'à certains soins journaliers qui, bien que non prévus par la nomenclature, sont fournis directement par la structure d'accueil (certains médicaments, lait pour bébé, les soins dentaires,…)[829] ;
- l'aide juridique (de première et de seconde lignes) ;
- l'accès à un service d'interprétariat ;
- la scolarisation des enfants qui généralement a lieu dans un établissement scolaire à proximité du lieu d'hébergement, le choix de l'école « s'opérant en concertation avec les parents »[830].

De manière plus spécifique, la loi prévoit la possibilité de suivre des formations[831] et de participer à un service communautaire, pour autant, bien entendu, que ces activités soient effectivement organisées dans la structure d'accueil. Par service communautaire, on entend « toute prestation effectuée (…) dans la structure communautaire, au profit de la communauté des bénéficiaires de l'accueil résidant dans celle-ci ou effectuée dans le cadre d'une activité, organisée par la structure précitée ou pour laquelle celle-ci est partenaire, qui concourt à son intégration dans son environnement local et pour laquelle peut lui être versée une majoration de son allocation journalière »[832]. Le service communautaire ne donne pas lieu à un contrat de travail. L'allocation journalière supplémentaire versée en contrepartie du service communautaire est relativement modique et n'est pas considérée comme une rémunération.

Sur différents points (soins médicaux, désignation d'un assistant social de référence, activités et formations organisées au sein des centres d'accueil, participation à un service communautaire, code de déontologie du personnel…), la transposition va au-delà des conditions minimales prévues par la directive. Pour être complet, il convient de préciser que

---

[827] Montants indexés, fixés en 2007, par semaine, à 3,8 euros pour chaque mineur de moins de 12 ans ou de 12 ans et plus, non scolarisé; 6,5 euros pour chaque mineur scolarisé de 12 ans ou plus ; 6,5 euros pour chaque adulte. Voy. arrêté royal du 1er avril 2007 relatif à l'argent de poche visé à l'article 62, § 2*bis*, de la loi-programme du 19 juillet 2001, *M.B.*, 18 avril 2007.

[828] Arrêté royal du 9 avril 2007 déterminant l'aide et les soins médicaux manifestement non nécessaires qui ne sont pas assurés au bénéficiaire de l'accueil et l'aide et les soins médicaux relevant de la vie quotidienne qui sont assurés au bénéficiaire de l'accueil, annexe 1. Sont considérés comme non nécessaires, les traitements suivants : « Orthodontie, investigation et traitement d'infertilité, prothèses dentaires, lorsqu'il n'existe pas de problème de mastication, quel que soit l'âge du demandeur d'asile, interventions purement esthétiques sauf pour la reconstruction après la chirurgie ou un trauma, soins dentaires et les extractions dentaires sous anesthésie générale »

[829] Voy. arrêté royal du 9 avril 2007 déterminant l'aide et les soins médicaux manifestement non nécessaires qui ne sont pas assurés au bénéficiaire de l'accueil et l'aide et les soins médicaux relevant de la vie quotidienne qui sont assurés au bénéficiaire de l'accueil, annexe 2.

[830] Brochure d'information éditée par FEDASIL, www.fedasil.be.

[831] Loi du 12 janvier 2007, art. 35.

[832] Loi du 12 janvier 2007, art. 34, alinéa 4 et suivants. Cette allocation est apparemment plafonnée à 125 euros par mois, voy. fiche pratique de l'Association pour le droit des étrangers (ADDE), « Accueil des demandeurs d'asile » (mise à jour : juin 2017).

le législateur belge a inclus dans les conditions d'accueil, un volet consacré au retour volontaire. Cette problématique est délicate. Elle est liée au fait qu'une part significative des demandeurs d'asile seront déboutés de leur demande d'asile, au terme de la procédure. Dans cette perspective, le législateur entend poser de manière précoce, dans le cadre de l'aide matérielle, la question du retour. L'article 54 de la loi précise ainsi que FEDASIL « veille à ce que le bénéficiaire de l'accueil ait accès à un programme de retour volontaire ». Dans un premier temps, il s'agit essentiellement de donner une information sur les possibilités de retour. Le programme devient « plus intensif », et donc en réalité plus contraignant, en cas de décision négative sur la demande d'asile, en particulier, lorsque cette décision n'est plus susceptible de recours[833].

2° Diversité du réseau d'accueil : la difficile gestion des 'flux'

Une particularité de l'accueil en Belgique est la très forte implication de la Croix-Rouge dans la gestion de différents lieux d'hébergement collectifs, ainsi que l'implication des CPAS[834]. Ces derniers gèrent ce que la loi appelle des « initiatives locales d'accueil » (ILA) qui prennent la forme de logements individuels. Dans plus de 80 % des communes du pays, le CPAS organise des initiatives d'accueil[835]. Pour l'organisation de cette aide matérielle, les CPAS perçoivent un tarif journalier forfaitaire, considéré comme assez « généreux »[836], ce qui pourrait expliquer le succès de la formule. Des logements individuels ou semi-communautaires sont également pris en charge par le milieu associatif fédéré au sein du CIRE[837]. Actuellement, les demandeurs d'asile vulnérables présentant des besoins d'accueil spécifiques sont prioritaires pour les structures individuelles (*infra*).

---

[833] Dans ce cas, sauf exceptions temporaires (notamment en cas d'enfants scolarisés et décisions définitives intervenant après le 1er avril), l'intéressé ne peut plus obtenir d'hébergement que dans un « centre de retour » pour préparer et organiser son départ volontaire. Voy. FEDASIL, Instruction du 20 octobre 2015 relative au trajet de retour et à la désignation vers une place ouverte de retour.

[834] Dans le contexte de la crise de l'accueil de 2015, il a de même été fait appel à des entreprises commerciales, mais dans une mesure finalement assez réduite.

[835] Loi du 12 janvier 2007, art. 64 : « Des structures d'accueil communautaires ou individuelles peuvent être organisées par les centres publics d'action sociale, en vue d'y octroyer l'aide matérielle au bénéficiaire de l'accueil. Ces structures d'accueil, désignées initiatives locales d'accueil, font l'objet d'une convention conclue entre le centre public d'action sociale et l'Agence » ; voy. aussi arrêté royal du 24 juillet 2012 réglant le remboursement par l'Agence fédérale pour l'Accueil des Demandeurs d'Asile des frais relatifs à l'aide matérielle accordée par les centres publics d'aide sociale à un bénéficiaire de l'accueil hébergé dans une initiative locale d'accueil.

[836] Voy. Cour des comptes, *L'accueil des demandeurs d'asile*, Rapport adopté par l'assemblée générale le 25 octobre 2017, p. 4 et p. 43. La Cour relève que pour un couple avec deux enfants, l'ILA percevait une subvention de 3.654,90 euros par mois. Ce montant est largement supérieur au revenu d'intégration et à l'aide sociale équivalente aux allocations familiales (soit environ 1.500 euros par mois) que pourrait percevoir cette famille.

[837] Le CIRE (Coordination des initiatives pour réfugiés et étrangers) gère ainsi 277 places d'accueil individuelles ou semi-communautaires pour des demandeurs d'asile et des personnes vulnérables, dans le cadre d'une convention avec FEDASIL, *www.cire.be.* Le réseau *Vluchtelingenwerk Vlaanderen* a cessé de collaborer à l'accueil individuel en juin 2017.

L'aide matérielle étant assurée majoritairement par des partenaires (la Croix-Rouge et les ILA, notamment), FEDASIL assume un rôle de coordination et de contrôle[838]. Cette agence qui dépend du Gouvernement fédéral a ainsi pour mission « d'assurer l'organisation, la gestion et le contrôle de la qualité de l'aide matérielle octroyée aux bénéficiaires de l'accueil »[839]. Elle désigne les lieux d'accueil et prend les décisions de suppression ou de modification de l'hébergement. Elle contrôle l'exécution des conventions conclues avec les partenaires et notamment avec les CPAS. Elle octroie l'aide matérielle dans les 'structures d'accueil communautaires' qu'elle gère elle-même[840]. Elle est responsable de la continuité de l'accueil, notamment, lorsqu'en cas de reconnaissance de la qualité de réfugié, une transition doit être assurée vers l'aide sociale ordinaire[841]. Enfin, FEDASIL coordonne les retours volontaires[842]. A la date du 18 septembre 2017, le réseau d'accueil se présentait comme suit[843] :

Réseau d'accueil
• Capacité: 23.757 places • Occupation: 18.513 personnes accueillies dont 49 % de familles, 36 % d'hommes seuls, 6 % de femmes seules et 9 % de mineurs non accompagnés • Taux d'occupation de 78%
Accueil en logements collectifs
• Fedasil (18 centres): 4.754 places • Croix-Rouge francophone (25 centres): 5.401 places • Rode Kruis Vlaanderen (15 centres): 2.700 places • Autres partenaires: 1.052 places Places ouvertes de retour Fedasil[844]: 310 places

[838] Selon l'article 55 de la loi du 12 janvier 2007, FEDASIL est un « organisme public doté de la personnalité juridique, classé dans la catégorie A telle que visée dans la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public ».
[839] Loi du 12 janvier 2007, art. 56, § 1er.
[840] Loi du 12 janvier 2007, art. 56, § 2, 1°, FEDASIL ne gère aucune structure d'accueil individuel.
[841] Loi du 12 janvier 2007, art. 57. Voy. aussi Instruction de FEDASIL d'août 2016 : « Transition de l'aide matérielle vers l'aide sociale. Mesures pour les résidents des structures d'accueil collectives et accompagnement à la transition ».
[842] Loi du 12 janvier 2007, art. 58.
[843] Voy. *www.fedasil.be* (onglet : chiffres).
[844] Ces places de retour sont destinées aux demandeurs d'asile déboutés qui acceptent un encadrement intensif en vue d'organiser un retour volontaire vers leur pays d'origine ou un pays disposé à les accueillir.

Accueil en logements individuels
• CPAS (initiatives locales d'accueil - ILA): 9.001 places
• Autres partenaires: 539 places

Fig. 8 situation du réseau d'accueil à la date du 18 septembre 2017

En mars 2018, le Gouvernement a décidé de réduire la capacité d'accueil. A ce moment, le réseau comptait 22.400 places avec un taux d'occupation de 71%. Il a été annoncé qu'avant la fin de l'année 2018, 6.500 places d'accueil, dont 3.600 places en ILA, seraient supprimées. L'objectif est ainsi de retrouver une capacité d'accueil d'environ 17.000 places, comme avant l'afflux de 2015[845].

Si on jette un regard sur l'évolution du réseau d'accueil, on constate que pour différentes raisons[846], et notamment pour des motifs liés à l'évolution des pays en guerre ou en proie à une répression importante (comme l'Erythrée et le Soudan), le nombre de demandes d'asile est loin d'être stable. Les autorités doivent périodiquement faire face à ce qu'elles appellent une 'crise de l'accueil', à savoir un afflux massif et inattendu de demandes d'asile. Au cours de ces dix dernières années, la Belgique a connu deux crises de ce type. Une augmentation progressive des demandes a, tout d'abord, été constatée entre 2008 et 2011[847]. Par la suite, après plusieurs années de réduction du nombre de demandes d'asile[848], l'arrivée d'un nombre important de ressortissants syriens, notamment, pendant la seconde moitié de l'année 2015 a été un phénomène d'une ampleur exceptionnelle. Ces deux crises ont été gérées de manière différente avec une utilisation variable, non seulement des capacités d'accueil, mais aussi des outils juridiques.

Entre 2008 et 2011, FEDASIL a régulièrement invoqué l'existence d'une saturation du réseau pour ne pas désigner de place d'accueil. L'agence a ainsi fait usage de la faculté prévue par la loi de ne pas désigner de lieu d'hébergement en cas de circonstances particulières[849]. Elle a aussi, par circulaire, autorisé certains demandeurs d'asile à s'installer en-dehors des centres d'accueil[850], en les invitant à solliciter une aide sociale financière auprès du CPAS. Certains

[845] *www.fedasil.be* (onglet : accueil)
[846] J'ai évoqué la forte diminution du nombre de demandeurs d'asile à la suite de la réorientation de l'aide vers l'aide matérielle, en 2001.
[847] Nombre de nouvelles demandes : 11.395 (2008), 17.215 (2009), 21.815 (2010) et 25.585 (2011).
[848] Nombre de nouvelles demandes : 18.450 (2012), 12.080 (2013), 14.130 (2014) et 38.990 (2015).
[849] Voy. Loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers, art. 11, § 3, dernier alinéa et 13.
[850] Circulaire du 20 octobre 2011, instructions relatives à la suppression sur base volontaire du lieu obligatoire d'inscription pour les résidents avec une procédure d'asile en cours et un séjour ininterrompu dans une structure d'accueil d'au moins 6 mois. Voy. C.E., arrêt n° 224.068 du 5 juin 2013, rejetant le recours en annulation introduit par le CPAS de Bruxelles contre cette circulaire. Une précédente circulaire contenant des instructions comparables avait été publiée, le 16 octobre 2009.

CPAS ont refusé de donner suite à ce qu'ils considéraient comme un transfert de charges administratives injustifié de l'Etat fédéral vers les pouvoirs locaux[851]. Les CPAS et l'Etat fédéral se renvoyant la balle, l'un et l'autre refusant d'intervenir, certains demandeurs d'asile se sont retrouvés 'à la rue' et sans aide sociale. Les juridictions du travail ont alors été fréquemment saisies, y compris dans le cadre de procédures en référé[852]. La jurisprudence a majoritairement validé la possibilité pour FEDASIL de ne pas désigner de place d'accueil en cas de saturation du réseau, condamnant alors dans le même temps le CPAS du lieu de résidence à allouer une aide sociale financière équivalente au revenu d'intégration. Ces décisions s'expliquent par le fait que, comme cela a été souligné, l'aide matérielle est une forme d'aide sociale et que la loi, formellement du moins, considère l'aide matérielle et l'aide sociale financière comme des modalités alternatives. Saisie de différents pourvois dirigés contre des arrêts des cours du travail de Bruxelles et de Liège, la Cour de cassation a confirmé cette jurisprudence défavorable aux CPAS[853]. La Cour de justice a aussi été saisie. Elle a confirmé qu'en cas de saturation du réseau d'accueil, les Etats membres ont la possibilité de modifier les modalités de l'accueil et de remplacer l'hébergement par une aide financière, à condition que cette dernière soit suffisante[854]. Le gouvernement Michel a géré différemment l'afflux massif de demandeurs d'asile survenu pendant l'été 2015. Plutôt que de renvoyer les flux excédentaires vers l'aide financière à charge des CPAS, il a opté pour une augmentation massive, mais temporaire, des capacités d'accueil. L'évolution a été particulièrement significative. Au 1er janvier 2015, la capacité d'accueil était de 17.411 places avec un taux d'occupation de 79 %. A la fin de l'année 2015, le réseau d'accueil comptait 33.408 places d'accueil avec un taux d'occupation de 96 %[855]. Le nombre de demandeurs d'asile hébergés a ainsi plus que doublé. Une fois la « crise » passée, la capacité d'accueil a été réduite de 10.000 places en un an et demi. L'objectif d'éviter les aides

---

[851] On précisera que les aides financières versées aux demandeurs d'asile par les CPAS sont remboursées par l'Etat fédéral ; il n'y a pas, toutefois, de subvention spécifique pour la charge administrative.

[852] Sur ce contentieux, voy. J.-FR. NEVEN, H. MORMONT, « Le droit à l'aide sociale et le droit à l'intégration sociale en faveur des étrangers : questions d'actualité », in *Questions spéciales de droit social, Hommage à Michel Dumont*, J. CLESSE, J. HUBIN (dir.), Bruxelles, Larcier, CUP, 2014, p. 69-88 ; M. DALLEMAGNE, P. LAMBILLON, J.-C. STEVENS, « Les écueils de la loi accueil ou de Charybde en Scylla », in *Regards croisés sur la sécurité sociale*, F. ETIENNE, M. DUMONT (dir.), Liège, Anthémis, CUP, 2012, p.731-894 ; P. HUBERT, C. MAES, J. MARTENS ET K. STANGHERLIN, « La condition de nationalité ou de séjour », in *Aide sociale – intégration sociale, le droit en pratique*, H. MORMONT ET K. STANGHERLIN (dir.), Bruxelles, La Charte, 2011, p. 134 à 142 ; J.-CH.-STEVENS, « La légalité de certaines pratiques en matière d'accueil », *R.D.E.*, 2011, p. 327-338.

[853] Cass. 26 novembre 2012, S.11.0126.N ; Cass. 7 janvier 2016, S.11.0111.F ; Cass. 16 décembre 2013, S.13.0056.F ; voy. aussi C.E., 25 juin 2013, n° 224.068, *CPAS Bruxelles c. Fedasil*.

[854] CJUE, *Saciri*, 27 février 2014, C-79/13, § 40.

[855] Voy. Rapport annuel de FEDASIL 2015, rapport annuel FEDASIL, http://docs.fedasil.be/rapport_2015/, p. 12. Situation au 31 décembre 2015, Croix-Rouge francophone : 8 359 places ; FEDASIL : 7 949 places ; CPAS Initiatives locales d'accueil : 7 656 places ; Rode Kruis Vlaanderen : 5 493 places ; Partenaires privés : 1 672 places ; Ciré & Vluchtelingenwerk : 1 288 places ; autres partenaires (Samusocial, Caritas international, Mutualités socialistes, Ville de Gand) : 991 places.

financières a ainsi été atteint. Cela s'est fait, toutefois, dans des conditions parfois difficiles pour les demandeurs d'asile qui ont été hébergés dans des structures d'urgence précaires (des containers, des anciennes casernes…). Le personnel des centres d'accueil a, lui aussi, été fortement sollicité. A la suite de cet épisode, la loi du 12 janvier 2007 a toutefois été adaptée de manière à faciliter, en cas d'« afflux massif de demandeurs d'asile », le recours aux structures d'urgence comportant un accompagnement social limité[856].

3° L'accès au marché du travail : un intérêt fluctuant pour une question sensible

La question de l'accès des demandeurs d'asile au marché du travail a subi plusieurs adaptations et quelques avatars inattendus. Si on remonte aux années 1990, les demandeurs d'asile pouvaient obtenir une autorisation provisoire d'occupation dès que leur demande d'asile avait été déclarée recevable. Cette autorisation était accordée, sur la base d'une circulaire ministérielle, pour un seul employeur[857]. Sur le plan de la sécurité juridique, cette situation était problématique, car selon l'ONEm, les périodes de travail exécutées en vertu d'une autorisation délivrée sur la base d'une circulaire ministérielle (et non d'un arrêté royal) n'ouvrent pas le droit au chômage. Cette interprétation légaliste de l'ONEm a été maintenue jusqu'à ce que la Cour de cassation l'écarte et décide que ces périodes d'occupation doivent être prises en compte[858]. Une nouvelle réglementation est entrée en vigueur le 1er avril 2003[859]. Les étrangers dont la demande d'asile a été déclarée recevable ont, alors, pu obtenir

---

[856] Loi du 12 janvier 2007, art. 18, tel que modifié par Loi du 21 novembre 2017 modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers et la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers, art. 66. L'accueil d'urgence n'est plus limité à 10 jours (délai qui n'était pas toujours respecté), mais à un « délai raisonnable ». Voy. *Doc. parl.*, Ch., 54-2548/001, p. 163 : « le 'délai raisonnable' que prévoit désormais l'article 18 permettra une meilleure flexibilité, permettant de porter ce délai à plus de dix jours en cas d'afflux massif de demandeurs d'asile, tout en prenant en considération la vulnérabilité particulière de certains pour lesquels les structures d'urgence n'apparaissent pas adaptées ».

[857] Circulaire du 26 avril 1994 concernant les autorisations provisoires d'occupation pour candidats réfugiés (*M.B.* 30 avril 1994) et circulaire du 1er juillet 1994 modifiant la circulaire du 26 avril 1994 (*M.B.* 14 juillet 1994). A partir de 2000, de nombreux demandeurs d'asile ont pu travailler, y compris après que leur demande d'asile ait été rejetée, dans le cadre d'une demande de régularisation de séjour, sur la base des circulaires du 6 avril 2000 (*M.B.* 15 avril 2000) et du 6 février 2001 (*M.B.* 24 février 2001). Précédemment, la question était réglée par une note de service n° 7 du 29 juin 1981 ; cette note interne au Ministère de l'Emploi n'avait pas été publiée au Moniteur (il en est question dans l'arrêt de cassation du 28 mai 2011 cité ci-dessous).

[858] Cass. 28 mai 2001, S.00.0135.F.

[859] Arrêté royal du 6 février 2003 modifiant l'arrêté royal du 9 juin 1999 portant exécution de la loi du 30 avril 1999 relative à l'occupation des travailleurs étrangers, art. 7 (nouvel article 17, 1°, de l'arrêté royal du 9 juin 1999). Le rapport au Roi précise que « le permis C a pour caractéristique d'être valable pour tout employeur (comme le permis A), mais d'une durée de validité limitée en principe à la durée de validité du séjour et valable un an maximum ». Voy. A. AMALLAH, *Les réfugiés et les demandeurs d'asile ont-ils accès au marché du travail et à la sécurité sociale belge ?*, Waterloo, Kluwer, E.P.D.S., 2016, p. 41-43.

un permis de travail temporaire d'un an maximum (« permis C ») valable pour tous les secteurs et pour tout employeur.

Entre juin 2007 et début 2010, l'accès des demandeurs d'asile au marché du travail a toutefois été entravé, pour un motif strictement légistique[860]. En effet, à la date du 1er juin 2007, la procédure d'asile a été modifiée. La distinction, déjà évoquée, entre la phase de recevabilité et l'examen au fond de la demande d'asile a été supprimée. Ainsi, la possibilité d'octroyer un permis de travail au demandeur d'asile dont la demande a été déclarée recevable est devenue caduque. L'octroi de nouveaux permis de travail aux demandeurs d'asile a donc été suspendu. La réglementation des permis de travail n'a été adaptée à la nouvelle procédure d'asile que fin 2009 par un arrêté royal prévoyant la possibilité d'obtenir un permis de travail s'il n'a pas été statué sur la demande d'asile dans les 6 mois[861]. L'octroi de nouveaux permis de travail a donc repris en 2010 et le nombre de bénéficiaires a alors été en très forte hausse[862]. Le temps pris pour adapter la réglementation en dit long sur le fait que la mise au travail des demandeurs d'asile n'est pas nécessairement une priorité politique. Le retard s'explique sans doute également par les évolutions du marché du travail, le chômage ayant été en hausse à la suite de la crise financière de 2008[863].

Depuis 2010, quelques initiatives ont été prises en lien avec l'activité professionnelle. Dans un premier temps, ces initiatives ne visaient pas à encourager le travail des demandeurs d'asile, mais à préciser le sort des revenus obtenus par le demandeur d'asile qui travaille alors qu'il réside en centre d'accueil[864]. En pratique, si le demandeur d'asile perçoit une rémunération inférieure au revenu d'intégration ou est occupé dans un contrat de 6 mois maximum, il peut continuer à bénéficier d'un hébergement mais doit y contribuer en ristournant une partie de son salaire. En 2012, le législateur a renforcé l'obligation pour le

[860] Voy. A. REA, J. WETS et *alii, The Long and Winding Road to Employment. An Analysis of the Labour Market Careers of Asylum Seekers and Refugees in Belgium,* Bruxelles, Editions BELSPO, accessible via http://www.myria.be/files/Careers_LR.pdf, p. 1.

[861] Arrêté royal du 9 juin 1999 portant exécution de la loi du 30 avril 1999 relative à l'occupation des travailleurs étrangers, tel que modifié par l'arrêté royal du 22 décembre 2009, *M.B.*, 12 janvier 2010 et puis par l'arrêté royal du 13 mars 2011, *M.B.* 29 mars 2011, Art. 17, 1°, a).

[862] Le nombre de permis C délivrés (ou renouvelés) à des demandeurs d'asile en Région wallonne est passé de 598 en 2009 à 3077 en 2010, de 20 à 222 en Communauté Germanophone et de 855 à 4100 en Région flamande. Voy. https://www.micmag.be/le-travail-legal-des-demandeurs-d-asile/

[863] De manière schématique, on peut résumer l'évolution du chômage en Belgique depuis 2005, comme suit : il a baissé entre 2005 et 2008, a augmenté en 2008 et 2009, a fortement baissé en 2010 avant de remonter en 2011 et 2012, de se stabiliser en 2013 et 2014, et finalement de fortement baisser à partir de 2015. On peut formuler l'hypothèse que l'intérêt pour l'accès au marché du travail des demandeurs est, pour partie au moins, lié à des évolutions conjoncturelles. http://www.indicators.be/fr/i/BGD_LAB_UNE/Taux_de_ch%C3%B4mage

[864] Loi du 12 janvier 2007, art. 35/1, tel qu'inséré par l'article 35 de la loi du 28 avril 2010 portant des dispositions diverses, *M.B.*, 10 mai 2010, ainsi que l'arrêté royal du 12 janvier 2011 relatif à l'octroi de l'aide matérielle aux demandeurs d'asile bénéficiant de revenus professionnels liés à une activité de travailleur salarié, *M.B.*, 2 février 2011.

demandeur d'asile qui travaille d'en informer FEDASIL et de communiquer le montant de ses revenus[865].

En 2013, une circulaire ministérielle a modifié la portée du document (l'annexe 35) délivré aux étrangers dont la demande d'asile a été rejetée et qui ont introduit un recours auprès du Conseil du contentieux des étrangers. Il a été confirmé que ces demandeurs d'asile n'ont plus droit au séjour, mais qu'ils peuvent « demeurer sur le territoire belge » en attendant l'issue de leur recours[866]. Ainsi, dépourvus d'un droit de séjour, ils ne sont néanmoins pas considérés comme en séjour illégal[867]. Après hésitation, il a été admis qu'ils peuvent encore bénéficier d'un permis de travail pendant la durée du recours[868]. Il semble toutefois que certains services régionaux de l'emploi, et notamment le FOREM, refusent d'inscrire ces demandeurs d'asile comme demandeurs d'emploi[869]. Il en résulte qu'ils n'ont plus accès aux formations organisées par ces services régionaux. La cour du travail de Liège a néanmoins condamné le FOREM à inscrire un demandeur d'asile comme demandeur d'emploi[870].

Des initiatives favorables à la mise au travail des demandeurs d'asile ont, par contre, été prises depuis 2015. Ainsi depuis novembre 2015, le délai au terme duquel un permis de travail peut être délivré a été réduit de six à quatre mois suivant la demande d'asile[871]. Cette réduction a été motivée par l'urgence résultant de l'afflux de réfugiés pendant l'été 2015. Le Gouvernement a considéré que « la crise d'asile actuelle, de par sa nature et son ampleur, [le]

---

[865] Loi du 12 janvier 2007, art. 35/2, inséré par loi du 19 janvier 2012 modifiant la législation concernant l'accueil des demandeurs d'asile, art. 9, *M.B.*, 17 février 2012 : « Le demandeur d'asile est tenu d'informer l'Agence par écrit de tout élément relatif à sa situation professionnelle, à ses revenus et à l'évolution de sa situation. Par décision motivée, l'Agence met fin à l'aide matérielle, à l'exception de l'accompagnement médical visé aux articles 23 et 24, si un demandeur d'asile a dissimulé ses ressources financières et a donc indûment bénéficié de cette aide matérielle. (…) ».

[866] Circulaire du 30 août 2013 abrogeant la circulaire du 20 juillet 2001 relative à la portée juridique de l'annexe 35 de l'arrêté royal du 8 octobre 1981 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, *M.B.*, 6 septembre 2013. Le Conseil d'Etat a rejeté le recours en annulation de cette circulaire, voy. C.E., 25 novembre 2014, n° 229.317.

[867] Cass., 26 avril 2017, n° P.17.0375.F, *Newsletter EDEM*, mai 2017.

[868] Voy. G. AUSSEMS, « Existe-t-il un droit au travail salarié pour les étrangers sous annexe 35 ? », Association pour le droit des étrangers (ADDE), *Newsletter*, n°107, mars 2015.

[869] Le FOREM se base, semble-t-il, sur le fait que selon la circulaire de 2013, pendant le recours, les demandeurs d'asile déboutés ne disposent plus d'une inscription dans un registre de la population. Voy. M. STERKENDRIES, « Un étranger sous annexe 35 a le droit de s'inscrire comme demandeur d'emploi ! », Association pour le droit des étrangers (ADDE), *Newsletter*, n° 141, avril 2018. Voy. aussi D. PIRONET, *L'intégration des demandeurs d'asile sur le marché du travail. Etat de la situation en 2017*, CEPAG, 2018, p. 20-23.

[870] Cour trav. Liège, 26 mai 2015, n° 2015/AL/50, inédit, cité par D. PIRONET, *L'intégration des demandeurs d'asile sur le marché du travail. Etat de la situation en 2017*, CEPAG, 2018, p. 23.

[871] Arrêté royal du 9 juin 1999 portant exécution de la loi du 30 avril 1999 relative à l'occupation des travailleurs étrangers, tel que modifié par l'arrêté royal du 29 octobre 2015, *M.B.*, 9 novembre 2015, Art. 17, 1°, a). Incidemment, il est signalé que la régionalisation de la matière des permis de travail a été approfondie à l'occasion de la 6ème réforme de l'Etat (voy. Loi spéciale du 8 août 1980, art. 6, IX, 3°). L'Etat fédéral reste compétent pour la fixation des « normes relatives au permis de travail délivré en fonction de la situation particulière de séjour des personnes concernées ». Les règles relatives à la délivrance des permis de travail aux demandeurs d'asile rentrent dans cette exception.

contraint à promouvoir l'intégration des demandeurs d'asile dans la société belge en leur donnant un accès plus rapide à un emploi régulier en tant que salarié »[872]. Différents projets-pilotes ont également été initiés en Région wallonne[873] et en Région flamande pour stimuler la mise au travail des demandeurs d'asile[874]. Enfin, la coopération entre FEDASIL et les services régionaux de l'emploi a été améliorée *via* des circulaires invitant les responsables des structures d'accueil et les travailleurs sociaux à informer les demandeurs d'asile des possibilités d'accès au marché du travail et des offres d'emploi des services régionaux[875]. On ne dispose pas encore du recul nécessaire pour évaluer l'impact de ces initiatives qui semblent témoigner d'un regain d'intérêt pour l'activité professionnelle des demandeurs d'asile. Il restera à voir si ces bonnes intentions ne sont pas liées à la baisse du chômage et à la pénurie de main d'œuvre ressentie dans certains secteurs et si elles persisteront en cas de conjoncture économique moins favorable à l'emploi.

4° Une évolution récente : le renforcement des possibilités de rétention

A la faveur de la transposition de la directive refonte, le législateur a apporté différentes modifications législatives visant à faciliter l'usage des possibilités de rétention des demandeurs d'asile que cette directive autorise[876]. Il ne s'agit pas d'une question nouvelle, puisque certaines hypothèses de rétention étaient déjà d'application avant la modification législative[877]. La volonté d'augmenter le nombre de rétentions a toutefois été exprimée de manière claire. Elle a été justifiée dans les termes suivants : « s'il n'est pas permis de placer en rétention un demandeur de protection internationale uniquement en raison de l'introduction de sa demande, il a toutefois été décidé, afin de permettre un retour effectif en cas de clôture négative de la demande, de faire usage des possibilités offertes par la directive

[872] Rapport au Roi précédant l'arrêté royal du 29 octobre 2015, *M.B.*, 9 novembre 2015.
[873] Projet-pilote « labour-int », impliquant les partenaires sociaux, voy. D. PIRONET, *L'intégration des demandeurs d'asile sur le marché du travail. Etat de la situation en 2017*, CEPAG, 2018, 36 p.
[874] Le site internet de FEDASIL signale dans ses actualités, à la date du 16 avril 2018, un projet financé par le Fonds social européen (FSE), intitulé "Insertion professionnelle anticipée", visant à créer une collaboration globale concernant la mise à l'emploi des demandeurs d'asile en Flandre.
[875] voy. https://www.vdab.be/nieuws/pers/2016/vdab-en-fedasil-zetten-samen-op-integratie-door-werk ; un partenariat similaire est intervenu avec le FOREM, en mars 2018.
[876] Loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, art. 74/6, § 1er, tel que modifié par la loi du 21 novembre 2017 modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers et la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers, art. 57. Sur la législation antérieure, voy. P. HUBERT, *Le statut administratif des étrangers après les réformes du 15 septembre 2006*, Waterloo, Kluwer, Pratique du droit, 2009, p. 226-228.
[877] Voy. CIRE, « Quand la Belgique enferme ses demandeurs d'asile », 2015, p. 5 : « en 2014, 1172 demandeurs d'asile ont été enfermés par l'Office des étrangers dans l'un de ses cinq centres fermés. Parmi ceux-ci, plus de la moitié (651) l'ont été dans le cadre du règlement Dublin III (règlement établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des états membres), plus d'un tiers (437) à la suite de leur refus d'accès au territoire (le plus souvent à leur arrivée à l'aéroport de Bruxelles-National ». Les cas de rétention pendant l'examen de la demande d'asile semblaient beaucoup plus rares.

accueil pour détenir un tel demandeur, ceci en raison du manque de collaboration de sa part quant à l'élaboration de son identité, d'un risque de fuite, d'indices du caractère dilatoire de la demande ou de risques pour la sécurité nationale et/ou l'ordre public et ceci, en cas d'absence de mesures moins coercitives. Le maintien en rétention d'un demandeur en cours de procédure ne peut en principe pas dépasser 2 mois (délai suspendu le temps de l'introduction du recours) sauf lorsque la protection de la sécurité nationale ou de l'ordre public l'exige. Dans ce cas, la détention peut être prolongée (…) »[878]. La loi reprend donc les différents motifs de rétention prévus par la directive refonte et s'aligne entièrement sur le régime européen. Des dispositions pratiques ont été adoptées en vue d'augmenter le nombre de places de rétention[879]. Dans la mesure où – bien que suscitant des questions juridiques délicates –, ces possibilités de rétention des demandeurs d'asile ont vocation à rester relativement exceptionnelles, elles ne seront pas approfondies dans le cadre du présent chapitre. Sur le plan des principes, elles sont néanmoins importantes et témoignent d'une méfiance croissante des autorités à l'égard des demandeurs d'asile. Cette évolution peut surprendre alors que le nombre de demandes d'asile est en baisse depuis 2016 et que le taux de reconnaissance est historiquement élevé[880].

* * *

En résumé, en ce qui concerne les conditions d'accueil applicables à l'ensemble des demandeurs d'asile, la transposition des directives suscite un bilan contrasté. La loi du 12 janvier 2007 semble, de manière générale, assurer des conditions d'accueil plus consistantes que le minimum prévu par le droit de l'Union européenne. La grande diversité des lieux et des formules d'accueil ne permet pas, toutefois, de tirer des conclusions définitives, d'autant qu'en cas d'augmentation subite du nombre de demandes d'asiles, des conditions d'accueil d'urgence, moins qualitatives, peuvent être mises en place pendant un délai qui, depuis une modification législative récente, peut se prolonger plus longtemps que par le passé. En ce qui concerne l'accès au marché du travail, il est également difficile de savoir si l'intérêt pour cette question progresse en raison d'une volonté d'offrir des opportunités de travail aux demandeurs d'asile ou si elle fluctue de manière plus conjoncturelle, en fonction des besoins de main d'œuvre. Enfin, on peut se poser la question de savoir pourquoi les rétentions gagnent en importance alors qu'au moment de l'adoption de la réforme en ce sens, le nombre

[878] *Doc. parl.*, Ch., 54-2548/001, p. 13.

[879] Le Gouvernement a approuvé, en mai 2017, un « master plan » permettant d'augmenter le nombre de places en centre fermé de 440 à 1.066 par la réaffectation de places existantes, par l'ouverture d'un centre à Holsbeek (50 places pour des femmes) et la construction d'un centre fermé à Zandvliet et à Jumet. Voy. « La capacité des centres fermés va plus que doubler », *www.lalibre.be*, 16 mai 2017. En pratique, ces centres ne sont pas dédiés qu'à la rétention de demandeurs d'asile mais aussi à la détention d'étrangers en séjour illégal.

[880] Selon le CGRA, 50,7 % des décisions prises en 2017 accordent une protection internationale, https://www.cgra.be/fr/actualite/statistiques-dasile-bilan-2017. Par ailleurs, le nombre de demandes (hors relocalisations et réinstallations) sont en diminution, légère par rapport à 2016, et très forte par rapport à 2015.

de demandeurs d'asile était en diminution et le taux de reconnaissance du statut de réfugié plutôt élevé par rapport à ce qu'il était historiquement depuis le début des années 2000.

b) La prise en compte des besoins spécifiques des demandeurs d'asile vulnérables

L'article 36 de la loi du 12 janvier 2007 est consacré aux demandeurs d'asile vulnérables. Il reproduit la liste non limitative qui figure dans la directive[881]. Cette liste a été adaptée à la suite de la directive refonte. Sont donc considérés comme vulnérables, « les mineurs, les mineurs non accompagnés, les parents isolés accompagnés de mineurs, les femmes enceintes, les personnes ayant un handicap, les victimes de la traite des êtres humains, les personnes âgées, les personnes ayant des maladies graves, les personnes souffrant de troubles mentaux et les personnes qui ont subi des tortures, des viols ou d'autres formes graves de violence psychologique, physique ou sexuelle, par exemple les victimes de mutilation génitale féminine »[882]. En pratique, se pose la question de l'identification des besoins spécifiques des personnes vulnérables (*infra,* 1°). Leur accès prioritaire aux logements individuels apparaît comme une modalité particulière de prise en charge de leurs besoins spécifiques (*infra,* 2°). La justiciabilité, enfin, paraît mieux assurée que ce qui est prévu par la directive refonte (*infra,* 3°).

1° L'identification des besoins spécifiques des personnes vulnérables : une préoccupation réelle mais qui pâtit de carences procédurales

Il a été signalé que l'introduction de la demande d'asile (auprès de l'Office des étrangers) est, en principe, immédiatement suivie d'une décision de FEDASIL désignant un lieu d'hébergement. Le souci d'identifier les besoins spécifiques des personnes vulnérables apparaît dès cette première étape. Une « cellule Vulnérabilité » est en place au sein de l'Office des étrangers. Elle est chargée de l'enregistrement des demandes d'asile des personnes identifiées comme vulnérables et réalise les entretiens exploratoires, notamment avec les familles avec enfants[883]. Depuis août 2016, le formulaire d'enregistrement utilisé par

---

[881] En ce qui concerne la transposition des références à la vulnérabilité figurant dans la directive 2011/95/UE (directive qualification) et dans la directive 2013/32/UE (directive procédure), voy. arrêté royal du 11 juillet 2003 fixant certains éléments de la procédure à suivre par le service de l'Office des étrangers chargé de l'examen des demandes d'asile sur la base de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, art. 11 et 13 ainsi que arrêté royal du 11 juillet 2003 fixant la procédure devant le Commissariat général aux Réfugiés et aux Apatrides ainsi que son fonctionnement, art. 3, § 2, alinéa 2. Il est notamment question de la formation des agents chargés d'examiner les demandes, « sur les besoins spécifiques des groupes vulnérables ».

[882] Loi du 12 janvier 2007, art. 36 tel que modifié par la Loi du 21 novembre 2017 modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers et la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers, art. 68.

[883] Comité belge d'Aide aux réfugiés (BCHB-CBAR), *L'asile et la protection de la vulnérabilité. Prise en considération de la minorité et du traumatisme dans la procédure d'asile belge*, 2014, p. 29. Il

l'Office invite explicitement les demandeurs d'asile à signaler leurs éventuelles vulnérabilités. Ce document attire l'attention sur les vulnérabilités moins apparentes comme notamment celles qui résultent de la traite des êtres humains, de violences (physiques, psychiques ou sexuelles) ou encore de l'orientation sexuelle (LGBT)[884]. L'objectif est d'orienter vers la cellule Vulnérabilité les demandeurs d'asile qui doivent l'être. L'attention aux besoins des personnes vulnérables apparaît ensuite au stade du choix du lieu d'hébergement. Ce choix doit tenir compte de la composition familiale du bénéficiaire de l'accueil, de son état de santé, de sa connaissance d'une des langues nationales ou de la langue de la procédure ainsi que, le cas échéant, de sa situation de vulnérabilité[885]. L'attention ainsi portée aux situations de vulnérabilité, dès la première phase de la procédure, peut être considérée comme une bonne pratique qui va au-delà de ce qu'impose la directive.

En ce qui concerne la procédure d'identification proprement dite, l'article 22 de la loi du 12 janvier 2007 précise que dans les trente jours de la désignation du lieu d'hébergement, la situation individuelle du bénéficiaire doit être examinée en vue de déterminer ses besoins spécifiques « en termes d'accueil ». Pas plus que dans la directive, la loi n'invite à scinder l'examen des vulnérabilités et l'évaluation des besoins. C'est apparemment une évaluation globale qui doit être réalisée[886]. L'examen de la situation individuelle doit porter notamment « sur les signes non détectables *a priori* d'une éventuelle vulnérabilité telle que celle présente chez les personnes ayant subi des tortures ou d'autres formes graves de violence psychologique, physique ou sexuelle »[887]. Dans le respect de la directive, il est également prévu que « l'évaluation de la situation individuelle (….) se poursuit tout au long [du] séjour au sein de la structure d'accueil »[888]. L'arrêté royal d'exécution du 25 avril 2007 apporte quelques précisions supplémentaires quant au déroulement de la procédure[889]. L'évaluation doit ainsi être réalisée par un travailleur social. Elle implique, au minimum, un entretien individuel et doit être consignée dans un rapport établi selon un formulaire-type attirant l'attention sur différents critères de vulnérabilité. Le rapport d'évaluation doit figurer dans le

---

semble que les agents ne reçoivent de formation spécifique qu'en ce qui concerne l'audition des mineurs non accompagnés.

[884] Voy. FEDASIL, Service Etude et Politique, *Etude sur les personnes vulnérables avec des besoins d'accueil spécifiques*, 2016, p. 25, note 13.

[885] Loi du 12 janvier 2007, art. 11, § 3, alinéa 3.

[886] *Doc. parl.*, Ch., 54-2548/001, p. 163 : « Les modifications apportées à l'article 22 », à savoir l'ajout de l'expression 'en termes d'accueil' « ont d'abord pour objet de clarifier que ce sont les besoins spécifiques en matière d'accueil qui font l'objet d'un examen approfondi de la part de l'Agence dans les trente jours de l'arrivée au sein d'une structure d'accueil. Il ne s'agit donc plus d'identifier une vulnérabilité particulière mais d'estimer son impact sur les conditions matérielles d'accueil adaptées à mettre en place ».

[887] Loi du 12 janvier 2007, art. 22, § 2.

[888] Loi du 12 janvier 2007, art. 22, § 3.

[889] Arrêté royal du 25 avril 2007 déterminant les modalités de l'évaluation de la situation individuelle du bénéficiaire de l'accueil, *M.B.*, 10 mai 2007.

dossier social du bénéficiaire[890]. Ce rapport doit être validé par le responsable du service social[891]. Le demandeur d'asile a accès au rapport d'évaluation et peut en demander une copie[892]. Le travailleur social doit informer le bénéficiaire de l'accueil de ce droit d'accès[893]. Une fois le rapport adopté, l'évaluation doit se poursuivre par un suivi tous les six mois avec, si nécessaire, adaptation du rapport et validation de son contenu par le responsable du service social. L'arrêté royal traduit assurément la volonté de réaliser un travail social de qualité en faveur de l'ensemble des demandeurs d'asile hébergés dans une structure d'accueil. La fixation d'un délai de trente jours, là où la directive n'envisage qu'un « délai raisonnable »[894], l'intervention obligatoire d'un assistant social, de même que l'établissement d'un rapport qui doit être visé par le responsable du service social, sont autant d'indices de ce que les autorités belges entendent mettre en place une évaluation des besoins spécifiques des personnes vulnérables, plus consistante que ce que prévoit la directive refonte.

Plusieurs lacunes subsistent malgré tout. *Primo*, il a été relevé précédemment que l'accueil est réalisé par une série de partenaires et qu'en définitive, FEDASIL ne gère qu'à peine 20 pourcents des capacités d'accueil. L'appel à des partenaires a comme conséquence que l'identification des demandeurs d'asile vulnérables et de leurs besoins particuliers est assurée dans une large mesure par le personnel de partenaires associatifs, locaux ou privés[895]. Le risque d'une diversité d'appréciation est élevé. Il a été souligné par la Cour des comptes[896]. *Secundo*, même si le rapport d'évaluation doit figurer dans le dossier social du demandeur d'asile, l'identification des vulnérabilités et des besoins spécifiques ne débouche sur aucune décision administrative contre laquelle un recours pourrait être introduit. A cet égard, la réglementation belge ne va pas au-delà de ce que prévoit la directive. *Tertio*, les objectifs de

[890] Voy. Trib. trav. Charleroi (réf.), 4 avril 2013, *R.D.E.*, 2013, p. 326. Dans cette affaire, les requérants ont déposé le « rapport d'évaluation de la situation individuelle du bénéficiaire de l'accueil » les concernant. Ce rapport qui fait état de la vulnérabilité de la famille en raison de la présence d'un enfant mineur scolarisé dans un établissement spécialisé ainsi qu'en raison d'un suivi par la permanence sociale, un service thérapeutique spécialisé et un psychiatre, s'interroge sur les besoins particuliers de la famille, sur les mesures nécessaires pour y répondre et sur le caractère adapté de la structure d'accueil.

[891] Selon le Rapport au Roi précédant l'arrêté royal du 25 avril 2007, la validation a pour but de vérifier si l'évaluation a été effectuée dans le délai prescrit. La personne validant le rapport doit également, le cas échéant, marquer son accord sur le contenu du rapport.

[892] Loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers, art. 32 : « Un dossier social, auquel le bénéficiaire de l'accueil a accès, est constitué et tenu à jour par le travailleur social. (….) Une copie du dossier social est remise au bénéficiaire de l'accueil, quand celui-ci en fait la demande ».

[893] Rapport au Roi précédant l'arrêté royal du 25 avril 2007 déterminant les modalités de l'évaluation de la situation individuelle du bénéficiaire de l'accueil.

[894] Directive 2013/33/UE (refonte), art. 22, § 1er, alinéa 2.

[895] Cette situation n'est pas spécifique à la Belgique, voy. L. DE BAUCHE, *La vulnérabilité en droit européen de l'asile : une conceptualisation en construction. Etudes en matière de conditions d'accueil des demandeurs d'asile*, Bruxelles, Bruylant, Réseau Odysseus, Coll. Fac. Droit ULB, 2012, p. 263.

[896] Cour des comptes, *L'accueil des demandeurs d'asile*, Rapport adopté par l'assemblée générale le 25 octobre 2017, p. 54.

l'évaluation ne sont pas clairement définis. Selon le rapport au Roi, l'évaluation actualisée doit permettre de savoir s'il faut répondre à la demande d'être transféré dans un logement individuel, demande qui, sauf situation de vulnérabilité, ne peut être formulée qu'après 6 mois de résidence dans une structure communautaire[897]. Pour le reste, il a été précisé, de manière plutôt vague et générale, que l'évaluation doit permettre « de mettre en lumière d'éventuels besoins particuliers de type médical, psychologique ou social »[898] et que « si le rapport d'évaluation n'est pas en mesure de fournir suffisamment d'éléments pour vérifier si l'accueil satisfait les besoins du bénéficiaire de l'accueil, les motifs de cette carence doivent être explicitement donnés et clarifiés »[899]. *Quarto,* dans le prolongement de l'observation précédente, le dispositif manque de précision en ce qui concerne les mesures de protection spécifiques sur lesquelles la procédure peut déboucher (voir toutefois *infra* à propos du financement de places spécifiques en ILA). *Quinto,* la loi ne règle pas de manière explicite la prise en compte des besoins particuliers des demandeurs d'asile vulnérables qui seraient placés en rétention. Or, il résulte des diverses obligations découlant de l'article 11 de la directive refonte que la rétention des personnes vulnérables est soumise à une série de conditions particulièrement restrictives, dont la transposition ne semble pas avoir été faite avec suffisamment de précision.

Au vu de ces constats, il n'est pas étonnant que la mise en œuvre sur le terrain est considérée comme largement ineffective. L'arrêté royal du 25 avril 2007 qui prévoit l'évaluation des besoins particuliers ne semble pas toujours être respecté. L'évaluation, lorsqu'elle a lieu dans les délais, semble trop peu orientée vers la détection des situations particulières de vulnérabilité et des besoins spécifiques qui en découlent. Ainsi, sur la base d'une série de carences avérées[900], la Cour des comptes a été amenée à rendre un avis très critique sur la prise en compte des besoins spécifiques des demandeurs d'asile vulnérables. Selon cet avis, « FEDASIL ignore pour l'heure combien de personnes vulnérables nécessitant un accueil

[897] Avant l'entrée en vigueur de l'article 38 de la loi du 4 mai 2016 portant des dispositions diverses en matière d'asile et de migration et modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers et la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers, cette demande pouvait être introduite après 4 mois.

[898] Arrêté royal du 25 avril 2007 déterminant les modalités de l'évaluation de la situation individuelle du bénéficiaire de l'accueil, art. 2.

[899] Rapport au Roi précédant l'arrêté royal du 25 avril 2007 déterminant les modalités de l'évaluation de la situation individuelle du bénéficiaire de l'accueil.

[900] Cour des comptes, *L'accueil des demandeurs d'asile*, Rapport adopté par l'assemblée générale le 25 octobre 2017, p. 55 : « FEDASIL ne conserve pas les chiffres de façon standardisée. Les seules données dont elle dispose à ce jour résultent des constats auxquels le nombre limité d'audits du service Qualité ont donné lieu. Trois des quatre audits des centres fédéraux temporaires (réalisés pendant la crise migratoire certes) ont révélé l'absence d'une évaluation systématique des besoins spécifiques. Les audits des opérateurs privés ont également montré que le rapport d'évaluation ne se trouvait pas dans le dossier social (deux centres), que les entretiens avec les demandeurs d'asile ainsi qu'une procédure et le formulaire type faisaient défaut (un centre), qu'aucune évaluation n'avait été effectuée (deux centres), que l'évaluation n'avait eu lieu que dans les quatre mois suivant l'arrivée du demandeur d'asile (un centre) et uniquement si le travailleur social l'estimait nécessaire (un centre) ».

spécifique se trouvent dans le réseau d'accueil. Le concept de vulnérabilité n'est pas toujours défini de la même manière et il n'existe pas encore de procédure pour identifier les personnes vulnérables. L'évaluation des vulnérabilités et des besoins particuliers des demandeurs d'asile pose problème dans la pratique : elle n'est pas réalisée de manière systématique et, lorsqu'elle l'est, elle ne l'est que de manière sommaire ou en dehors du délai légal. Elle débouche par ailleurs rarement sur un transfert vers une place d'accueil plus appropriée »[901]. Dans un rapport de synthèse rendu public au début de l'année 2017, FEDASIL analyse avec lucidité les difficultés que pose toujours l'identification des personnes vulnérables et de leurs besoins particuliers (voy. encadré n° 8). Ces difficultés ont des causes multiples. Les problèmes de communication rencontrés par les demandeurs d'asile les plus vulnérables sont présentés comme les causes les plus importantes.

Encadré n° 8

Service Etude et Politique de FEDASIL, Etude sur les personnes vulnérables avec des besoins d'accueil spécifiques (extraits du rapport)

« Les difficultés en termes d'identification se manifestent déjà lors de l'enregistrement de la demande d'asile à l'OE (Office des étrangers) et l'attribution d'une place d'accueil par le Dispatching où, en se concentrant sur les vulnérabilités médicales, l'attention portée aux autres vulnérabilités moins visibles risque de rester en arrière-plan. Un rôle clé dans l'identification est dès lors accordé aux structures d'accueil. Malgré ce rôle, les collaborateurs de l'accueil ont néanmoins porté l'attention sur un certain nombre de facteurs qui compliquent l'identification des personnes vulnérables ayant des besoins particuliers dans l'accueil. Ces obstacles tiennent tant à des facteurs propres aux personnes eux-mêmes ou aux collaborateurs de l'accueil, qu'à des facteurs au niveau des structures d'accueil et au contexte d'accueil : un manque de temps (en raison de la surpopulation et la charge de travail élevée dans certaines structures et le manque de personnel), les barrières de la langue et de la communication et, en lien avec cela, le manque d'interprètes qualifiés (les personnes n'arrivent pas à exprimer leurs besoins et les accompagnateurs n'arrivent que difficilement à identifier ces besoins), [le fait de] devoir aborder des sujets qui peuvent être sensibles (tels que la traite des personnes, la violence, la sexualité, une grossesse et les problèmes mentaux), les difficultés à construire un lien de confiance (entre autres à cause du séjour bref dans les structures d'accueil, les problèmes de langue et le manque de temps), le manque d'échange d'informations lors des transferts vers des structures d'accueil individuelles (l'identification des vulnérabilités doit alors être répétée ce qui fait perdre un temps précieux), le manque de connaissances ou d'expérience avec des vulnérabilités et, en lien avec cela, le manque de formation sur les vulnérabilités. C'est une combinaison de ces facteurs qui a des conséquences négatives sur l'identification des personnes vulnérables ayant des besoins d'accueil

[901] Cour des comptes, *L'accueil des demandeurs d'asile*, Rapport adopté par l'assemblée générale le 25 octobre 2017, p. 4 (synthèse) ; voy. aussi p. 54-55.

spécifiques. Une approche multidimensionnelle des vulnérabilités et des besoins d'accueil nécessite donc également une approche multidimensionnelle de l'identification »[902].

2° Les demandeurs d'asile vulnérables : une catégorie devenue prioritaire pour les logements individuels

Il a été signalé qu'au sein du réseau d'accueil, 40 % environ des places disponibles sont des logements individuels gérés par les CPAS[903], dans le cadre des ILA[904]. L'hébergement dans ce type de logement est généralement considéré comme offrant des conditions de vie meilleures et comme permettant un accompagnement social plus individualisé ainsi qu'une insertion plus aisée dans le tissu social. Depuis 2016, ces logements sont prioritairement dédiés aux ressortissants de pays présentant un haut taux de reconnaissance[905], ainsi qu'aux familles et aux personnes vulnérables. Dans l'accord du Gouvernement fédéral d'octobre 2014, il avait été annoncé que l'accueil individuel serait « réservé en priorité à certains groupes vulnérables (personnes handicapées physiquement, femmes enceintes et isolées avec enfants, MENA), et ensuite aux demandeurs d'asile ayant de fortes chances d'être reconnus »[906]. Ce « nouveau modèle de l'accueil » a effectivement été mis en place. La loi a été modifiée en 2016[907] de manière à rendre les hébergements individuels moins accessibles, sauf pour certaines catégories. Dorénavant, avant de pouvoir introduire une demande d'hébergement individuel, les demandeurs d'asile doivent, en principe, avoir résidé de manière ininterrompue pendant six mois (au lieu de quatre mois précédemment) dans un hébergement collectif[908]. Il peut être suggéré que ce renforcement des conditions d'accès aux

[902] FEDASIL, Service Etude et Politique, *Etude sur les personnes vulnérables avec des besoins d'accueil spécifiques*, 2016, p. 39.

[903] Le milieu associatif offre également des places d'accueil individuel, en nombre plus restreint que les CPAS. Ces places sont destinées aux demandeurs d'asiles vulnérables et à leur famille.

[904] Cour des comptes, *L'accueil des demandeurs d'asile*, Rapport adopté par l'assemblée générale le 25 octobre 2017, p. 38. Graphique 3, Création et suppression de places d'accueil dans les ILA (janvier 2015-mars 2017). Il apparaît qu'en quelques mois, le nombre de places en ILA est passé d'un peu plus de 6.000 à plus de 9.000. Comme indiqué précédemment, en mars 2018, le Gouvernement a annoncé la suppression de 3.600 places en ILA avant la fin 2018.

[905] Cour des comptes, *L'accueil des demandeurs d'asile*, Rapport adopté par l'assemblée générale le 25 octobre 2017, p. 13. En principe, il doit s'agir d'un pays pour lequel le taux de reconnaissance est de 90 %.

[906] Accord de Gouvernement du 11 octobre 2014, *www.premier.be/fr/accord-de-gouvernement*, p. 157.

[907] Loi du 4 mai 2016 portant des dispositions diverses en matière d'asile et de migration et modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers et la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers ; l'article 38 de cette loi modifie l'article 12, § 1er , alinéa 1 et 2, de la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers.

[908] La position du HCR, telle que mentionnée dans les travaux préparatoires, semble être que la structure communautaire facilite l'accès des demandeurs d'asile à l'information et aux conseils, pendant les premiers mois qui suivent l'arrivée mais que par la suite, un logement privé est plus approprié, *Doc. parl.*, Ch., 54-1696/001, p. 36).

ILA est lié au fait que la présence en logement individuel permet la création 'd'attaches locales' qui, en cas de rejet de la demande d'asile, compliquent l'éloignement du demandeur d'asile débouté. Même si on peut se demander pourquoi ce raisonnement ne vaut pas pour les demandeurs d'asile vulnérables, les travaux préparatoires de la loi de 2016 précisent que l'accueil individuel sera prioritairement accordé aux personnes « qui en ont le plus besoin, soit celles identifiées comme faisant partie de groupes vulnérables tels que repris à l'article 36 de la loi »[909]. Une circulaire du 20 juillet 2016 confirme la possibilité pour les demandeurs d'asile vulnérables d'obtenir un hébergement individuel dès le début de l'accueil[910].

Le dispositif a ultérieurement été complété par un incitant visant à ce que les CPAS accueillent, dans les ILA, les demandeurs d'asile présentant des besoins spécifiques en matière de santé. Selon une instruction de FEDASIL du 29 juin 2017, le montant journalier de l'allocation versée aux CPAS est portée de 38,53 euros à 69,14 euros par jour en cas d'accueil d'une personne « ayant une problématique médicale et/ou psychologique importante et qui entraine des besoins spécifiques en matière d'accompagnement et infrastructure (par exemple autonomie réduite, besoin de soutien pour l'hygiène personne, mobilité réduite, besoin d'une infrastructure adaptée, etc….) ». L'objectif est donc, à la fois, de permettre aux demandeurs d'asile ayant un problème médical d'accéder à un logement individuel et de donner aux ILA les moyens nécessaires pour accueillir dignement ces personnes. Dans le jargon administratif de FEDASIL, on parle du « tarif augmenté lié à la personne » pour souligner que si la personne vulnérable est accompagnée des membres de sa famille, ces derniers ne donnent lieu qu'à une subvention ordinaire[911]. L'instruction de 2017 a été confirmée en mai 2018. Un tarif spécifique est également d'application en cas d'accueil de certains mineurs non accompagnés présentant une capacité d'autonomie suffisante. Il s'agit aussi d'un public vulnérable que l'on souhaite orienter vers les ILA. Sur le plan juridique, le fait de régler ces questions par le biais de circulaires rend le dispositif précaire, puisqu'il peut, sans concertation, être modifié ou supprimé, à tout moment. Sous cette réserve, il confirme la volonté de faire bénéficier certains demandeurs d'asile vulnérables de conditions de logement plus adaptées.

3° Des possibilités de recours et une justiciabilité mieux assureés qu'en droit européen

La loi du 12 janvier 2007 prévoit expressément la possibilité de contester les conditions d'accueil, en interne, auprès du Directeur du centre et puis, si nécessaire, par un recours en révision auprès du Directeur régional de FEDASIL[912]. Des recours sont aussi ouverts auprès du directeur général de FEDASIL contre certaines sanctions ou contre le refus du médecin de la

[909] *Doc. parl.*, Ch., 54-1696/001, p. 36.
[910] Instruction de FEDASIL du 20 juillet 2016, « mise en œuvre du nouveau modèle de l'accueil », accessible via *www.fedasil.be* , ainsi que la bibliothèque juridique (virtuelle) du CIRE.
[911] Instruction de FEDASIL du 29 juin 2017 « mise en œuvre du tarif augmenté lié aux personnes avec besoins spécifiques », accessible via *www.fedasil.be* , ainsi que la bibliothèque juridique (virtuelle) du CIRE.
[912] Loi du 12 janvier 2007, art. 46.

structure d'accueil d'accorder un traitement médical[913]. Le Code judiciaire prévoit, en outre, la compétence du tribunal du travail pour toutes les contestations portant sur des droits garantis par la loi du 12 janvier 2007[914]. La contestation portant sur la reconnaissance des besoins particuliers d'une personne vulnérable est donc susceptible de recours, y compris judiciaires. La justiciabilité est mieux assurée que dans la directive. Ceci étant, les recours judiciaires sont peu nombreux, ce qui s'explique sans doute par le fait que la plupart des décisions en lien avec les besoins spécifiques des demandeurs d'asile vulnérables restent informelles. Elles ne font pas l'objet d'une motivation écrite et les demandeurs d'asile ne sont pas informés des possibilités d'agir devant le tribunal du travail.

En pratique, la plupart des décisions judiciaires ne concernent pas directement la reconnaissance des besoins particuliers des demandeurs d'asile vulnérables. Il s'agit plutôt de litiges portant sur le refus ou la suppression d'une place d'accueil et à l'occasion desquels la question de la vulnérabilité est évoquée de manière incidente. La situation des MENA (mineurs non accompagnés) suscite aussi des débats judiciaires. Pour illustrer ces contentieux, quelques décisions judiciaires faisant référence à la vulnérabilité particulière de certains demandeurs d'asile sont brièvement commentées[915].

Plusieurs décisions concernent des 'demandes multiples'. Cette expression désigne la situation dans laquelle, après qu'une première procédure d'asile a été clôturée négativement, une nouvelle demande est introduite sur la base de nouveaux éléments ou d'éléments qui n'ont pas été correctement présentés dans le cadre d'une précédente demande[916]. Avant 2012, la seconde demande ouvrait encore le droit à un hébergement[917] et ce n'était qu'à partir de la troisième demande que FEDASIL pouvait refuser de désigner une place d'accueil tant que la nouvelle demande ne faisait pas l'objet d'une décision de prise en considération par le CGRA[918]. Depuis 2012, l'accueil peut être refusé dès la seconde demande. Ce refus peut être

[913] Loi du 12 janvier 2007, art. 48.
[914] Code judiciaire, art. 580, 8°, f).
[915] A ainsi été posée la question de savoir si des prestations familiales garanties sont dues pour les enfants résidant dans le réseau d'accueil. Il a été répondu négativement à cette question ; voy. Trib. trav. Mons, 21 novembre 2011, R.G. n° 10/2917/A.
[916] Loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, art. 57/6/2. Cette décision qui en principe doit intervenir dans les 8 jours relève, comme la plupart des décisions en matière d'asile, de la compétence du Commissariat général aux réfugiés et apatrides (CGRA).
[917] Loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers, art. 4, successivement modifié par les lois du 30 décembre 2009, du 19 janvier 2012 et du 8 mai 2013. Sur la dernière mouture du texte, voy. Cour const., arrêt n° 95/2014 du 30 juin 2014 ; sur les versions antérieures, voy. M. DALLEMAGNE, P. LAMBILLON, J.-C. STEVENS, « Les écueils de la loi accueil ou de Charybde en Scylla », in *Regards croisés sur la sécurité sociale*, F. ETIENNE, M. DUMONT (dir.), Liège, Anthémis, CUP, 2012, p. 759-762. Les personnes privées d'accueil conservent le droit à un accompagnement médical.
[918] Voy. CJUE, *Tall*, 17 décembre 2015, C-239/14. La Cour a validé l'absence de recours suspensif.

contesté par un recours non suspensif[919]. C'est dans le contexte d'une seconde demande d'asile que la cour du travail de Bruxelles a été saisie, en urgence, de la situation d'une mère de famille d'origine afghane vivant avec son fils mineur. Prenant appui sur la lenteur de la procédure administrative et sur la vulnérabilité particulière de cette mère de famille et de son enfant[920], la cour a condamné FEDASIL à accorder un hébergement sans attendre la décision du CGRA portant sur la prise en considération de la nouvelle demande d'asile. Elle a constaté que la décision refusant l'accueil est une décision standardisée à la lecture de laquelle il est impossible de savoir si la situation particulière de vulnérabilité a été examinée et prise en compte. Cette décision est l'occasion de signaler que le Médiateur fédéral a fait une recommandation qui s'appuie sur le même constat. Il estime que même en cas de demandes multiples, le refus d'accorder une aide matérielle doit être motivé individuellement en particulier dans le cas des personnes vulnérables[921].

Les juridictions du travail peuvent également être amenées à évoquer la vulnérabilité de certaines familles à propos de la disposition qui permet de prolonger temporairement l'accueil pour des raisons de santé ou de scolarité des enfants, malgré le rejet définitif de la demande d'asile et la notification d'un ordre de quitter le territoire[922]. La cour du travail de Liège a, sur pied de cette disposition, été saisie par un couple macédonien ayant deux enfants en bas-âge. La mère présentait les séquelles d'une poliomyélite et souffrait d'un traumatisme psychologique lié à la situation de guerre à laquelle elle avait été confrontée dans son pays d'origine. La cour a rappelé que le choix du lieu de vie doit se faire en tenant compte de la vulnérabilité particulière de l'épouse et des enfants. Elle a dès lors condamné FEDASIL à maintenir cette famille dans la structure individuelle d'accueil où elle résidait jusqu'alors. Pour asseoir le constat de vulnérabilité, l'arrêt énonce que la mère « peut assurément être considérée à plus d'un titre comme une personne vulnérable, au premier chef parce qu'elle est atteinte d'un handicap, et ensuite parce que son époux et elle ont deux jeunes enfants mineurs à charge »[923].

Enfin, pour clôturer ce rapide survol de la jurisprudence, il importe de dire quelques mots du contentieux suscité par la situation des mineurs non accompagnés. Il a été signalé qu'en droit

---

[919] En 2017, 4.315 demandes multiples ont été présentées et parmi ces demandes, 1.012 ont été prises en considération par le CGRA, voy. http://www.cgra.be/sites/default/files/statistiques_dasile_2017_decembre_fr.pdf

[920] Cour trav. Bruxelles, 11 mars 2016, *R.D.E*, n°1, 2016, p. 59.

[921] Médiateur fédéral, recommandation RO 15/04, Rapport annuel 2015, p. 56 et s.

[922] Loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers, art. 7, § 2, 6°. Voy. Trib. trav. Charleroi (réf.), 4 avril 2013, *R.D.E*., 2013, p. 326. A propos des autres hypothèses de prolongation également prévues par l'article 7, § 2, de la loi du 12 janvier 2007, voy. J.-FR. NEVEN, H. MORMONT, « Le droit à l'aide sociale et le droit à l'intégration sociale en faveur des étrangers : questions d'actualité », in *Questions spéciales de droit social, Hommage à Michel Dumont*, J. CLESSE ET J. HUBIN (dir.), Bruxelles, Larcier, CUP, 2014, p. 106-109.

[923] Cour trav. Liège, 22 mai 2015, *R.D.E*, n° 3, 2015, p. 370.

belge, leur statut a été réglé de manière volontariste à la suite de l'affaire *Tabitha*[924] (dont il a été question au chapitre précédent), par la création au sein du SPF Justice d'un service des tutelles[925]. Ce service a pour mission d'identifier les mineurs non accompagnés et de leur désigner un tuteur chargé de les représenter. L'accueil doit se faire d'abord au sein d'un centre d'observation et d'orientation et puis dans un lieu adapté[926]. Les textes invitent à se concentrer sur l'intérêt des mineurs et à prendre en compte leur vulnérabilité. A l'expérience[927], il apparaît que le manque de tuteurs, la non-application du dispositif aux ressortissants de l'Espace économique européen[928], les contestations portant sur la réalité de l'état de minorité[929], l'absence d'accueil offert aux mineurs non accompagnés qui ne sont pas demandeurs d'asile[930], de même que les conflits de compétence apparus entre les instances en charge de l'aide à la jeunesse et certains CPAS[931], forment quelques-unes des questions épineuses suscitées par la protection des mineurs non accompagnés. La situation est loin d'être satisfaisante même si, dans ce genre d'affaires, la vulnérabilité particulière des mineurs non accompagnés est généralement soulignée[932].

Pour le reste, la transposition de la directive refonte n'a, à ce jour, pas encore suscité une jurisprudence importante en lien avec la vulnérabilité de certains demandeurs d'asile. Un apport jurisprudentiel serait pourtant utile, vu le besoin de clarification d'un certain nombre

---

[924] Voy. ci-dessus ainsi que B. MASSON, « Un enfant n'est pas un étranger comme les autres. Cour européenne des droits de l'homme (1ère section) *Mubilanzila Mayeka et Kaniki Mitunga c. Belgique*, 12 octobre 2006 », *Rev.trim.d.h.*, 2007, p.823-835 ; voy. aussi B. VAN KEIRSBILCK, « Shame on you », *J.D.J.*, n° 219, novembre 2002, p. 4.

[925] Loi-programme (I) du 24 décembre 2002 - Titre XIII - Chapitre VI : Tutelle des mineurs étrangers non accompagnés.

[926] Loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers, art. 40, 41, 59. Arrêté royal du 9 avril 2007 déterminant le régime et les règles de fonctionnement applicables aux centres d'observation et d'orientation pour les mineurs étrangers non accompagnés.

[927] Pour un aperçu de l'ensemble des difficultés que suscite l'identification des mineurs non accompagnés, voy. J.-Y. CARLIER et S. SAROLEA, *Droit des étrangers*, Bruxelles, Larcier, 2016, p. 530-533.

[928] Cour const., 18 juillet 2013, n° 106/2013. Il en résulte qu'une intervention du législateur est nécessaire.

[929] Voy. la jurisprudence et la doctrine citées par J.-Y. CARLIER et S. SAROLEA, *Droit des étrangers*, Bruxelles, Larcier, 2016, p. 531-532.

[930] Cette question était au cœur de la réclamation introduite auprès du Comité européen des droits sociaux par l'association internationale D.E.I. (réclamation n° 69/2011) et ayant donné lieu à une décision du 23 octobre 2012 ; voy. J. MARTENS et J.-FR. NEVEN, « La consolidation du devoir d'assistance des Etats envers les mineurs étrangers en séjour irrégulier (Com. E.D.S., *D.E.I. c. Belgique*, 23 octobre 2012) », *Rev.trim.d.h.*, 2014, p. 159-187.

[931] La jurisprudence considère majoritairement que si les mineurs peuvent bénéficier d'un accompagnement des services communautaires d'aide à la jeunesse, cet accompagnement n'a, le cas échéant, pas pour effet de décharger le CPAS de sa mission légale, Cour trav. Bruxelles, 17 décembre 2014, RG n° 2013/AB/383 et 384.

[932] Voy., notamment, Trib. trav. Bruxelles (réf.), 22 novembre 2012, RG n° 12/138/C, *R.D.E.*, 2012, p. 705 ; Trib. trav. Bruxelles (réf.), 5 mars 2012, RG n° 12/80/C, *R.D.E.*, 2012, p. 105 ; Trib. trav. Bruxelles (réf.), 21 janvier 2010, *R.D.E.*, 2010, p. 87.

de dispositions. On ne peut pas exclure que cela arrive un jour. En effet, même si la comparaison mériterait de plus amples développements, il peut être signalé que la vulnérabilité semble assez fréquemment invoquée devant le Conseil du contentieux des étrangers à propos d'autres aspects du système commun d'asile. Ainsi, dans le cadre du contentieux portant sur la reconnaissance du statut de réfugié, une certaine attention semble être accordée à l'éventuelle vulnérabilité du requérant[933]. La vulnérabilité particulière des femmes isolées avec enfant a ainsi été mise en exergue à différentes reprises[934]. Certaines vulnérabilités semblent toutefois susciter des difficultés probatoires[935].

* * *

D'un point de vue interne au droit, de nombreuses insuffisances apparaissent dans la prise en charge des besoins particuliers des demandeurs d'asile vulnérables. Ces insuffisances trouvent largement leur origine dans le régime européen commun qui traduit un consensus sur un corps de règles limitées et souvent elliptiques. La transposition en droit belge témoigne, sur différents points, d'une volonté d'assurer une protection plus effective. Il a été relevé que l'existence d'une « cellule Vulnérabilité » opérant au moment de la réception de la demande d'asile, la fixation d'un délai précis pour la première évaluation, l'intervention obligatoire d'un travailleur social, la tenue d'un dossier social et l'établissement d'un rapport actualisé sont autant d'indices de ce que les autorités belges ont la volonté d'évaluer correctement les besoins spécifiques des personnes vulnérables. Mais, comme la Cour des comptes l'a elle-même constaté, les obligations légales ne sont pas toujours respectées. Enfin, même si sur papier la justiciabilité est correctement assurée, le dispositif semble sérieusement handicapé par le fait que l'évaluation des situations de vulnérabilité et des besoins spécifiques des demandeurs d'asile vulnérables ne nécessite pas une véritable décision administrative rendue dans un délai fixé, dans le respect des exigences de motivation formelle, avec indication des voies de recours.

---

933 M. VANDENBERGHE, « De Raad voor Vreemdelingenbetwistingen en de al dan niet toekenning van de vluchtelingenstatus aan kwetsbare asielzoekers met een gendergerelateerde asielclaim », *T. Vreemd.*, 2016, p. 326-351.

934 voy. CCE, 21 juin 2016, n° 170.245, *R.D.E.*, 2015, p. 749 (vulnérabilité en tant que femme seule et divorcée); CCE, 6 juin 2016, n° 169.113, *R.D.E.*, 2015, p. 752 (vulnérabilité en tant que femme seule, avec enfant, d'obédience sunnite à Bagdad) ; CCE, 5 juin 2015, n° 147.203, *R.D.E.*, 2015, p. 247 (profil extrêmement vulnérable de femme seule veuve devant retourner au Kosovo après 22 ans d'absence, n'y ayant plus aucune attache et accompagnée d'un fils souffrant de troubles psychiques sérieux) ; CCE, 27 novembre 2014, n°134.102 (vulnérabilité en tant que femme, veuve, malade, sans ressources, avec deux enfants en bas âge) ; CCE, 21 mars 2014, n°121.233 (profil particulier d'une mère célibataire, qui n'a été scolarisée que jusqu'en 3ème primaire).

935 M. VANDENBERGHE, « De Raad voor Vreemdelingenbetwistingen en de al dan niet toekenning van de vluchtelingenstatus aan kwetsbare asielzoekers met een gendergerelateerde asielclaim », *T. Vreemd.*, 2016, p. 346-347. Voy., par exemple, CCE, 29 mai 2013, n° 103.722 : tout en reconnaissant que les homosexuels sont un groupe vulnérable au Sénégal, le Conseil considère que le récit du requérant manque de crédibilité.

SECTION 2. REPRISE CRITIQUE : UN DISPOSITIF QUI PRODUIT PEU DE RÉSULTATS CONCRETS POUR LES DEMANDEURS D'ASILE VULNÉRABLES

L'objectif de la présente section est de soumettre le dispositif d'accueil des demandeurs d'asile considérés comme vulnérables à un point de vue externe, de manière à comprendre la place qu'occupe la référence à la vulnérabilité dans ce dispositif. Comme cela a été fait au chapitre précédent à propos de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, il s'agit de mobiliser le questionnement élaboré au terme de la partie II. Dans le présent cas d'étude, l'analyse externe permet de mettre en exergue différentes limites de la référence à la vulnérabilité. Elle est, tout d'abord, l'occasion de montrer le décalage entre le droit qui entend identifier la vulnérabilité de certaines catégories de demandeurs d'asile sur la base de caractéristiques intrinsèques et le point de vue des acteurs de terrain qui sont plus enclins à décrire les vulnérabilités en termes de facteurs de risque dans un contexte relationnel et institutionnel plus large. Ce décalage illustre la tension entre une approche strictement juridique qui s'inscrit plutôt dans la conception statique des vulnérabilités intrinsèques et une approche pratique qui met l'accent sur la dimension interactive des vulnérabilités. Le deuxième volet du questionnement concerne le traitement différencié réservé aux demandeurs d'asile vulnérables. En ce qui concerne ces derniers, l'impact de ce traitement est plutôt limité. Il est notamment suggéré qu'il sert, au moins partiellement, à compenser le durcissement des conditions d'accueil applicables aux autres demandeurs d'asile. Pour le reste, grâce à leur accès prioritaire aux logements individuels gérés par les CPAS et le milieu associatif, les demandeurs d'asile vulnérables contribuent au maintien d'un lien avec le reste de la population et les acteurs habituels de l'aide sociale. Une perspective conjonctive et une certaine continuité sont donc maintenues. Enfin, si comme dans le chapitre précédent, les personnes considérées comme vulnérables sont dans une situation de forte dépendance à l'égard des autorités, la question de l'horizon d'autonomie concerne ici un autre registre. Les demandeurs d'asile vulnérables n'échappent pas à une certaine défiance qui s'exprime plus largement à l'égard de l'ensemble des demandeurs d'asile et qui n'est guère propice à leur autonomisation.

Dans la présente section, il est ainsi successivement question de l'identification de la vulnérabilité (*infra,* A.), des fonctions occupées par la référence à la vulnérabilité (*infra,* B.) et de l'horizon d'autonomie envisagé pour les demandeurs d'asile considérés comme vulnérables (*infra,* C.).

A. L'identification des vulnérabilités : l'écart entre le droit et la pratique

Pour répondre à la question de savoir si, pour l'identification des vulnérabilités, le dispositif juridique faisant l'objet du présent chapitre met l'accent sur les caractéristiques intrinsèques de certains demandeurs d'asile ou sur le contexte auquel ils sont confrontés, il est particulièrement utile de s'intéresser successivement au point de vue porté par le droit, conforté par certains outils d'aide à l'évaluation des vulnérabilités (*infra,* a.), et au point de

vue des acteurs de terrain (*infra,* b.). Il en découle un certain décalage qui permet de mieux cerner l'ambiguité de la référence à la vulnérabilité.

a) Le point de vue théorique : une liste de demandeurs d'asile intrinsèquement vulnérables

La directive et la loi contiennent une liste de personnes considérées comme vulnérables : les mineurs, les personnes âgées, les handicapés, les femmes enceintes, les parents isolés accompagnés d'enfants mineurs, les victimes de la traite des êtres humains, les personnes ayant des maladies graves, les personnes souffrant de troubles mentaux et les personnes qui ont subi des tortures, des viols ou d'autres formes graves de violence psychologique, physique ou sexuelle. La référence à une liste de demandeurs d'asile vulnérables est un élément central de la législation sur l'accueil. Même si elle est présentée comme non exhaustive, cette liste délimite très sérieusement les contours de la catégorisation. La qualité de personne vulnérable dépend d'une caractéristique propre. La démarche apparaît comme étant du type « *the person as the problem »* (la personne comme problème).

Les outils mis à disposition des autorités pour les aider à évaluer les besoins des demandeurs d'asile vulnérables vont dans le même sens. Dans le but de renforcer l'effectivité du dispositif juridique et d'aider les Etats membres à respecter leurs obligations, le Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO) a mis au point une plateforme interactive[936]. Cet outil aide à identifier les besoins particuliers sur la base de différents indicateurs. Pour accéder aux fonctionnalités de la plateforme et ainsi prendre connaissance de ses recommandations, il est nécessaire de sélectionner une ou plusieurs catégories de personnes vulnérables. Pour démarrer l'application il est, selon les termes apparaissant sur l'écran, nécessaire de « sélectionner la ou les catégories que l'on souhaite explorer ». Le choix est possible parmi un ensemble de catégories à peine plus large que celles qui figurent dans la législation[937]. Il est possible de compléter le choix de la catégorie par une sélection d'indicateurs tels que l'âge, le sexe, l'identité de genre et l'orientation sexuelle, la situation familiale, les indicateurs physiques, les problèmes de santé, les handicaps, les informations sur le pays d'origine, sur les traitements infligés par d'autres ainsi que les facteurs liés à la personne, elle-même. Ces indicateurs ont une dimension identitaire. Ils sont largement décontextualisés. C'est ainsi que pour l'indicateur lié aux handicaps, la plateforme propose d'affiner son choix

---

936 https://ipsn.easo.europa.eu/fr/easo-tool-identification-persons-special-needs ; comp. le *Vulnerability Screening Tool* du HCR http://www.unhcr.org/protection/detention/57fe30b14/unhcridc-vulnerability-screening-tool-identifying-addressing-vulnerability.html. Ce dernier outil propose une méthode générale d'évaluation de la vulnérabilité dans le contexte particulier de la rétention et de la détention des étrangers.

937 Catégories reprises sur la plateforme : mineurs accompagnés, mineurs non accompagnés, personnes handicapées, personnes âgées, femmes enceintes, parents isolés avec enfants mineurs, femmes enceintes, victimes de la traite des êtres humains, personnes atteinte de maladies graves, personnes souffrant de troubles mentaux, personnes victimes de torture, personnes victimes de viols, personnes victimes d'autres formes graves de violence psychologique, physique ou sexuelle, LGBTI, personnes ayant des besoins particuliers liés au genre.

en précisant s'il est question d'un handicap « limitant les fonctions physiques des membres ou de l'ossature fine ou la capacité motrice générale », d'une déficience visuelle, d'une déficience auditive, d'un handicap intellectuel,… Cet exemple illustre le fait que la plateforme est, comme la législation elle-même, construite sur une conception intrinsèque des vulnérabilités. Avec ce type d'outil, en effet, les éléments de contexte et la situation concrète de la personne « en fonction de son parcours mais aussi, et principalement, de la précarité sociale, administrative et économique dans laquelle elle se trouve » sont largement ignorés[938].

b) Le point de vue des acteurs de terrain: une liste à valeur indicative

Dans le contexte belge, en tout cas, l'image d'une catégorisation reposant sur des vulnérabilités intrinsèques se modifie nettement lorsqu'on analyse le point de vue des acteurs de terrain. Le rapport du Service Etude et Politique de FEDASIL, dont il a déjà été question à la section 1, fournit à cet égard des indications intéressantes. Il permet de souligner que les vulnérabilités sont considérées comme étant induites par un contexte spécifique, malgré ce que suggère la législation. L'écart entre le droit et la pratique est souligné. Dès les premières pages du rapport, il est relevé que « chaque personne quittant son pays d'origine parce qu'elle craint que sa vie ou sa sécurité personnelle soit en danger, peut déjà être considérée comme une personne qui se trouve dans une position vulnérable » même si « le fait de savoir si une personne sera désignée juridiquement comme une personne vulnérable dépendra des caractéristiques personnelles spécifiques ou des expériences traumatisantes »[939].

Les auteurs du rapport ont, par ailleurs, été à la rencontre des travailleurs sociaux opérant dans différents centres d'accueil. Cette enquête montre que dans leur pratique, ces acteurs considèrent que « l'approche par catégorie (…) est davantage illustrative que définitive »[940]. Définissant la vulnérabilité en fonction de leur propre expérience, ils sont enclins à défendre que des demandeurs d'asile « qui ne tombent pas sous une catégorie déterminée de vulnérabilité peuvent malgré tout avoir des besoins d'accueil spécifiques » alors qu'à l'inverse « quelqu'un qui tombe sous une catégorie n'aura pas forcément de besoins d'accueil spécifiques »[941]. Il est avancé que le concept de vulnérabilité dans l'accueil est abordé d'une manière trop étroite par la loi et qu'il faudrait plutôt prendre en compte des « facteurs de

---

[938] E. BOUBLIL, L. WOLMARK, « Vulnérabilité, soin et accueil des demandeurs d'asile », *La Revue des droits de l'homme* [en ligne], n° 13, 2017, http://revdh.revues.org/3502 ; point 12. Ces observations sont formulées à propos d'un autre outil d'évaluation, PROTECT (Processus de reconnaissance et d'orientation des victimes de torture), préconisé pour l'identification des vulnérabilités des personnes ayant été victimes de violence.

[939] FEDASIL, Service Etude et Politique, *Etude sur les personnes vulnérables avec des besoins d'accueil spécifiques*, 2016, p. 10

940 fedasil, Service Etude et Politique, *Etude sur les personnes vulnérables avec des besoins d'accueil spécifiques*, 2016, p. 14.

941 fedasil, Service Etude et Politique, *Etude sur les personnes vulnérables avec des besoins d'accueil spécifiques*, 2016, p. 14.

vulnérabilité »[942]. Les travailleurs sociaux interrogés dans le cadre de l'étude envisagent donc d'autres indicateurs de vulnérabilité que ceux qui se dégagent de la liste figurant dans la loi et la directive européenne. L'étude résume leur point de vue comme suit : « une approche catégorielle de la vulnérabilité implique (…) le risque que des situations non catégorisées, qui exigent des mesures d'accueil également adaptées, soient perdues de vue. Il faut aussi éviter d'enfermer les personnes concernées dans des catégories trop rigides. Une catégorisation peut en effet stigmatiser les personnes concernées. De plus, une personne n'est souvent pas vulnérable parce qu'elle appartient à une certaine catégorie (par exemple si elle est enceinte), mais plutôt parce que le cumul de différents facteurs rend la personne plus vulnérable (par exemple les femmes enceintes isolées). (…) . La prudence est donc de mise dans la catégorisation des personnes selon certaines vulnérabilités. L'utilisation de catégories doit plutôt être un moyen de rester attentif à certaines vulnérabilités, afin d'évaluer certaines situations et de prêter attention à une assistance adaptée dans l'accueil »[943]. Face à une catégorisation considérée comme trop rigide, les acteurs de terrain n'utilisent les catégories légales que comme une porte d'entrée.

Les auteurs de l'étude ajoutent : « nous avons identifié les facteurs suivants qui, selon les collaborateurs de terrain, peuvent rendre une personne vulnérable au sein de l'accueil : ne pas maîtriser une langue de contact, faire partie d'une grande famille, faire partie d'une 'communauté fermée', avoir des pratiques culturelles et religieuses qui diffèrent fortement de celles du pays d'accueil, être isolé, être limité dans son autonomie, être faiblement qualifié, être analphabète, avoir une situation familiale problématique, avoir une autre orientation sexuelle ou identité de genre, être dépendant à l'alcool ou aux drogues et être un jeune adulte »[944]. La prise en compte du contexte, et notamment des difficultés de communication, apparaît indispensable, en pratique.

En France, la transposition de la directive semble susciter une discussion comparable. S'exprimant à propos des outils recommandés pour évaluer les vulnérabilités, Elodie BOUBLIL et Laure WOLMARK relèvent qu'il « est en effet particulièrement difficile, au vu des *items* choisis, de déterminer ce que le questionnaire évalue réellement » et suggèrent que « d'un point de vue éthique et clinique, une telle démarche s'appuie sur une définition de la vulnérabilité que l'on pourrait qualifier d'essentialiste »[945].

---

942 fedasil, Service Etude et Politique, *Etude sur les personnes vulnérables avec des besoins d'accueil spécifiques*, 2016, p. 40.

943 FEDASIL, Service Etude et Politique, *Etude sur les personnes vulnérables avec des besoins d'accueil spécifiques*, 2016, p. 19. Le rapport met en exergue la déclaration suivante d'un travailleur social d'une ILA : « Nous ne regardons pas les « groupes ». Nous regardons chaque personne individuellement… ».

944 FEDASIL, Service Etude et Politique, *Etude sur les personnes vulnérables avec des besoins d'accueil spécifiques*, 2016, p. 17.

945 E. BOUBLIL, L. WOLMARK, « Vulnérabilité, soin et accueil des demandeurs d'asile », *La Revue des droits de l'homme* [Online], n° 13, 2017, http://revdh.revues.org/3502, point 11.

* * *

Le point de vue externe développé ci-dessus met en exergue l'écart entre l'approche strictement juridique qui privilégie une catégorisation précise et l'approche des acteurs de terrain qui perçoivent l'utilité d'une catégorisation souple et sur mesure. Dans les faits, cette tension semble 'facilement gérable' dès lors que la catégorisation juridique n'est guère contraignante. En ne respectant pas cette catégorisation « à la lettre », les acteurs n'ont pas le sentiment d'être en marge de la légalité. Le décalage est donc patent entre le droit et la pratique, entre l'approche juridique qui se donne pour objectif d'appréhender la situation des demandeurs d'asiles vulnérables de manière objective, au départ de caractéristiques intrinsèques, et un point de vue pratique qui appréhende les vulnérabilités en termes de facteurs de risque, dans un contexte relationnel et institutionnel plus large. Ce qui importe, alors, ce sont les interactions entre les éventuelles caractéristiques personnelles et le risque de subir un tort dans le contexte particulier de l'accueil et de la dépendance aux autorités qui en résulte[946]. En soi, ce constat n'est qu'une nouvelle l'illustration de la tension, dont il a été largement question dans la partie II, entre une conception statique des vulnérabilités et l'approche interactive privilégiée par les sciences sociales. Le droit cherche à se positionner, même s'il hésite entre les deux logiques : dans le présent cas d'étude, on peut dire qu'il affirme la première et applique la seconde. Une observation du même ordre avait été faite, au chapitre précédent, à propos de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme : si selon un premier niveau de lecture privilégié par la doctrine juridique, l'opposition entre des vulnérabilités intrinsèques et des vulnérabilités extrinsèques a semblé dominante, un examen plus approfondi des arrêts a conduit à relativiser ce constat et à suggérer que même en présence d'une caractéristique propre, l'appartenance à une catégorie de vulnérabilité dépend du contexte.

B. Le traitement catégoriel : des enjeux qui dépassent les demandeurs d'asile vulnérables

L'analyse interne a mis en lumière le souci de rencontrer les besoins spécifiques de certains demandeurs d'asile, dans un contexte toutefois de large indétermination des moyens envisagés pour rencontrer ces besoins. Le point de vue externe s'intéresse au traitement différencié accordée aux demandeurs d'asile vulnérables. Il conduit à analyser le positionnement de ces demandeurs d'asile tant à l'égard de ceux qui ne sont pas considérés

[946] Voy. aussi E. BOUBLIL, L. WOLMARK, « Vulnérabilité, soin et accueil des demandeurs d'asile », *La Revue des droits de l'homme* [Online], n° 13, 2017, http://revdh.revues.org/3502, point 12 : « La protection des personnes passe *de facto* par une reconnaissance des situations de vulnérabilité, c'est-à-dire de risques auxquels est soumise la personne qui demande l'asile, en fonction de son parcours mais aussi, et principalement, de la précarité sociale, administrative et économique dans laquelle elle se trouve. Elle n'est pas fonction, *de jure*, d'une hiérarchisation des situations de détresse, laquelle serait établie en fonction des taux d'occupation en centres d'accueil pour demandeurs d'asile ou dans des centres médicaux adaptés. Dès lors, une conception relationnelle de la vulnérabilité qui tient ensemble la situation du demandeur d'asile et les réponses apportées par le pays d'accueil pour y remédier paraît plus adéquate ».

comme vulnérables, qu'à l'égard de la population en général. Même s'il contribue au maintien d'une certaine continuité entre les demandeurs d'asile et le reste de la population (*infra,* a.), le traitement accordé aux demandeurs d'asile vulnérables vise, pour partie au moins, à compenser des conditions d'accueil devenues globalement plus contraignantes (*infra,* b.). C'est donc dans le contexte de la gestion globale des demandeurs d'asile qu'un traitement différencié des vulnérabilités est prévu. Les enjeux de la référence à la vulnérabilité paraissent donc aller au-delà de la seule prise en compte des besoins des demandeurs d'asile vulnérables.

a) Le souci de continuité : le maintien d'un lien avec les acteurs de l'aide sociale ordinaire et le milieu associatif

Depuis les années 1990, l'accueil des demandeurs d'asile a connu plusieurs mutations importantes. Cet accueil a quasiment perdu tout contact avec l'aide sociale ordinaire et se fait largement à l'écart du reste de la population, sauf lorsque l'hébergement a lieu dans une ILA. Le chemin parcouru est important. Il peut être résumé comme suit :

- Jusqu'au début des années 2000, la plupart des demandeurs d'asile avaient droit à une aide sociale financière à charge des CPAS. Ils choisissaient leur lieu de résidence.
- L'aide financière a été progressivement remplacée par un hébergement en centre d'accueil. Cette évolution n'a, dans un premier temps, été d'application qu'au début de la procédure (tant que la demande d'asile n'était pas jugée recevable).
- Depuis 2007, la priorité à l'hébergement prévaut, *de facto*, pendant toute la procédure d'asile.
- Si à l'occasion d'un afflux de demandeurs d'asile entre 2008 et 2011, une aide sociale financière a pu être servie à ceux qui ne pouvaient être hébergés, lors de la « crise » de 2015 tout a été mis en œuvre pour éviter de devoir verser des aides financières : les capacités d'accueil ont été doublées en quelques mois grâce à des hébergements d'urgence (conteneurs, tentes, anciennes casernes,…) et en faisant appel au secteur privé commercial[947].
- En 2016, l'hébergement en structure communautaire est devenu la modalité d'accueil ordinaire.
- Depuis la fin 2017, les possibilités de rétention des demandeurs d'asile ont été à la fois clarifiées et élargies.

Ce rappel de quelques étapes marquantes met en lumière, comme tendance lourde, un accueil de moins en moins connecté au secteur de l'aide sociale traditionnelle et de plus en plus concentré dans des lieux d'hébergement communautaires qui, même sur le plan de leur localisation, se caractérisent souvent par une forte extériorité. Un certain nombre de centres

[947] Cour des comptes, *L'accueil des demandeurs d'asile*, Rapport adopté par l'assemblée générale le 25 octobre 2017, tableau 8, p. 32. Il apparaît toutefois que le recours aux partenaires privés n'a pas répondu aux attentes (*idem*, p. 33).

d'accueil sont, en effet, situés dans des zones rurales peu accessibles[948]. Cette mise à l'écart des demandeurs d'asile complique leur insertion et, notamment, l'exercice d'une activité professionnelle. Selon un observateur impliqué dans un projet d'accompagnement professionnel des demandeurs d'asile en Wallonie, « la plupart des centres d'accueil sont éloignés des centres urbains. Il y a dès lors peu d'opportunités d'emplois ou de formations. De plus, les transports en commun y sont rares (parfois un bus le matin et un le soir uniquement), ce qui complique l'accès à une formation ou la possibilité de chercher un emploi efficacement. Les demandeurs d'asile souffrent d'une sensation d'isolement importante »[949]. De même, l'isolement des centres ne favorise pas la future insertion de ceux qui seront reconnus réfugiés. En effet, ceux qui obtiennent le statut n'ont généralement pas eu l'opportunité de préparer leur vie à l'extérieur du centre d'accueil, même s'ils y ont résidé de manière prolongée (ce qui n'est pas exceptionnel puisque fin janvier 2017, 40 % des résidents des structures d'accueil collectif s'y trouvaient depuis plus d'un an, la durée moyenne des séjours étant de 13,2 mois)[950]. La « sortie des centres », la nécessité de trouver un lieu de vie et le basculement vers l'aide sociale « ordinaire » à charge d'un CPAS sont d'ailleurs considérés comme des moments difficiles, appelant une attention particulière[951]. On peut ainsi poser comme diagnostic que l'accueil des demandeurs d'asile s'inscrit globalement, pour reprendre la terminologie suggérée par GENARD, dans une perspective de plus en plus disjonctive[952]. Les autorités semblent avoir conscience de l'isolement des structures d'accueil collectif. Ainsi, dans un chapitre consacré à « l'intégration des structures d'accueil communautaires dans l'environnement local », la loi invite ces structures à mettre en place des « initiatives de quartier » visant à « la création d'une perception positive de l'accueil des demandeurs d'asile au sein de la société »[953]. Il est notamment prévu que les structures d'accueil diffusent une lettre d'information à l'intention de la population locale, trois fois par an. Ces initiatives de quartier sont, toutefois, surtout destinées à prévenir les réactions

[948] C'est le cas de plusieurs centres situés en Wallonie (à Sugny, Bovigny, Beho, Herbeumont, Fays,…).

[949] Voy. D. PIRONET, *L'intégration des demandeurs d'asile sur le marché du travail. Etat de la situation en 2017*, CEPAG, 2018, p. 24. Il a été souligné toutefois qu'en cas d'exercice d'une activité professionnelle donnant droit à un salaire au moins équivalent au revenu d'intégration, le départ du centre d'accueil est facilité.

[950] Cour des comptes, *L'accueil des demandeurs d'asile*, Rapport adopté par l'assemblée générale le 25 octobre 2017, p. 23.

[951] Instruction de FEDASIL d'août 2016, « Transition de l'aide matérielle vers l'aide sociale. Mesures pour les résidents des structures d'accueil collectives et accompagnement à la transition ».

[952] Une analyse de type gouvernementaliste de cette évolution du dispositif d'accueil des demandeurs d'asile aurait pu être envisagée, me semble-t-il. On relève en effet une rationalité propre à la politique migratoire, essentiellement centrée sur le contrôle des flux, qui en raison de l'attractivité supposée des aides financières donne priorité à l'aide matérielle en centres d'accueil, même si pour les pouvoirs publics, elle s'avère beaucoup plus onéreuse.

[953] Loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers, art. 52 et 53.

négatives de la population locale[954]. L'objectif d'insertion des demandeurs d'asile paraît plus secondaire.

La perspective est différente dans le cadre de l'accueil individuel qui, comme cela a été précisé précédemment, représente environ 40 % des places disponibles. Les demandeurs d'asile qui ont accès à un logement individuel en ILA et y bénéficient d'un accompagnement social individualisé sont pris en charge par les acteurs de l'aide sociale ordinaire (les CPAS) ou des structres associatives et sont généralement plus proches de la population locale. La perspective paraît alors plus inclusive. Dans la mesure où, pour ce qui concerne l'attribution d'un logement individuel, les demandeurs d'asile vulnérables figurent parmi les catégories prioritaires, il peut être suggéré que lorsqu'elle permet d'accéder à une ILA, la reconnaissance d'une vulnérabilité contribue à réduire la perspective disjonctive évoquée ci-dessus. Ainsi, le fait d'inciter les ILA à accueillir des personnes présentant une problématique médicale est susceptible de faciliter l'accès de ces personnes aux soins « ordinaires ». De même, si les statistiques portant sur la présence de personnes vulnérables dans les ILA font défaut, il semble que l'accueil dans ces structures concerne aussi souvent des mineurs non accompagnés et des familles avec enfants, qui peuvent alors être scolarisés localement.

Ceci étant précisé, la plus grande proximité avec la population locale ne va pas sans susciter certaines difficultés spécifiques. Il est renvoyé à cet égard au témoignage d'un acteur de terrain (voir encadré n° 9) qui relève notamment qu'« il est parfois compliqué d'expliquer à la population locale, elle aussi aux abois, qu'un logement est disponible pour les étrangers, mais que rien n'est disponible pour eux ». Le risque ainsi évoqué est, en fait, que les demandeurs d'asile accueillis en ILA soient l'objet de la stigmatisation qui frappe ceux qui sont perçus comme ayant un traitement de faveur qu'ils « ne méritent pas »[955]. Il semble aussi que certaines difficultés, telles les barrières de la langue, se résolvent moins aisément dans les ILA que dans les centres d'accueil collectif, où la présence de traducteurs et de compatriotes pouvant servir d'interprètes est plus fréquente.

Encadré n° 9

Extraits du site *LE GUIDE SOCIAL* : « quel est le travail de l'assistant social de CPAS en ILA ? »

« L'accueil des demandeurs d'asile fait partie des multiples missions présentes dans un CPAS. Les assistants sociaux travaillant pour les Initiatives Locales d'Accueil (ILA) effectuent avec le candidat

[954] Voy. Recherche de la KUL et de l'Université de Liège, « *Evaluation de la politique des initiatives de quartier dans les Centres d'accueil pour les demandeurs d'asile* », Rapport d'étude sous la coord. scientifique du prof. A. HONDEGHEM, 2016, p. 10-11.

[955] Cela peut faire penser à ce qu'en psychologie sociale, on identifie parfois comme le « stigmate d'incompétence ». Sur ce stigmate, D. BOURGUIGNON, G. HERMAN, « Les individus stigmatisés face aux programmes de lutte contre les discriminations », in *Politiques antidiscriminatoires*, J. RINGELHEIM, G. HERMAN, A. REA (dir.), Louvain-la-Neuve, De Boeck, Ouvertures politiques, 2015, p. 152.

réfugié un véritable parcours d'intégration où la rencontre de la différence, la barrière de la langue, les « privilèges » octroyés font partie du quotidien professionnel de l'agent[956].

La plupart des CPAS organisent des ILA au sein de leur institution. Si au niveau des subsides, il s'agit d'une véritable poule aux œufs d'or, pour le travailleur social en revanche, la réalité est parfois difficile. En collaboration directe avec la structure Fedasil, l'agent social a une mission d'accompagnement et d'intégration totale où les différences peuvent être un véritable frein à l'intégration. Sans avoir à statuer sur la validité de la demande d'asile, leur mission est d'accompagner sans préjugés ces personnes et familles ayant fui leur pays car ils y vivaient le pire.

Le parcours du demandeur d'asile

En Belgique, toute personne qui demande l'asile a droit à un accueil pendant l'examen de sa demande. Après avoir introduit une demande d'asile à l'Office des Étrangers, le demandeur est reçu par la cellule Dispatching de Fedasil. C'est uniquement dans cette structure d'accueil que l'intéressé peut bénéficier de l'aide de l'Etat. Il existe plusieurs types de structures d'accueil en Belgique :des centres communautaires ouverts, gérés par Fedasil ou la Croix Rouge de Belgique et des logements individuels, privés, qui sont gérés par les CPAS (ILA).

Les missions de Fedasil

Fedasil est le principal interlocuteur du travailleur social en ILA. La structure est chargée de l'accueil des demandeurs d'asile et autres groupes cibles. Il garantit la qualité et la conformité au sein des différentes modalités d'accueil. Il garantit également la coordination des différents programmes en matière de retour volontaire.

Le rôle d'accueil

Le travailleur social accueille les candidats réfugiés à leur arrivée au CPAS et les installe dans leur habitation. Il s'assure que leur arrivée se passe dans les meilleures conditions possibles. Ainsi, Il réalise toutes les démarches liées à un aménagement correct et vise une intégration adéquate dans la commune. Dans ce cadre, il présente et explique l'entité communale et l'ensemble des institutions utiles : CPAS, ONE, école ...

Un accompagnement « All in »

Outre ce rôle d'accueil, le travailleur social met en place un suivi médical, effectue les démarches d'inscription à la commune, mutuelle, école… assure l'octroi de l'aide matérielle nécessaire, vérifie la validité des titres de séjour, s'occupe de la gestion budgétaire de la famille, de garantir la gestion technique des bâtiments occupés. L'agent ILA a donc l'obligation de prendre en charge de manière complète les demandeurs d'asile et leur famille. En cas de décision négative de leur demande de séjour, ce sera encore l'assistant social qui assurera le départ sous toutes ses formes.

Les difficultés rencontrées : la barrière de la langue

Pour une meilleure intégration, l'agent assure un accompagnement des demandeurs pour l'accès à des cours de langues parlées dans la commune d'accueil. Il contribue aussi à la prise en charge des personnes en cas de problèmes mental ou psychique. Dans ce cadre, la connaissance pratique de l'anglais et d'autres langues étrangères constituent un véritable atout. Ainsi, si dans ce contexte de travail, la résistance au stress, la capacité d'écoute et l'empathie sont des caractéristiques inhérentes au travail social, il n'en est rien de l'apprentissage des langues.

[956] LE GUIDE SOCIAL édite le guide du secteur psychologique, médical et social en Belgique francophone et publie régulièrement sur son site internet, *www.guidesocial.be*, des actualités, des informations pratiques, des reportages, des offres d'emploi à destination des professionnels du secteur.

Quand la rencontre avec « notre » pauvreté crée de l'injustice

La législation et de ce fait les avantages octroyés aux demandeurs d'asile sont particuliers et créent souvent un sentiment d'injustice pour les habitants. Il est parfois compliqué d'expliquer à la population locale, elle aussi aux abois, qu'un logement est disponible pour les étrangers, mais que rien n'est disponible pour eux. Un logement ILA vide a déjà été refusé à un sans-abri car le subside risquait alors d'être perdu ! C'est alors à l'assistant social de tenter de faire comprendre que malheureusement il s'agit de deux lois différentes. Le risque étant le rejet de l'autre parce que les politiques ont estimé, pour des raisons qui leur sont propres, nécessaire de traiter la misère humaine de manière différente.

Conséquences de la crise migratoire sur les CPAS

La crise migratoire de 2015 a amené les politiques à solliciter les CPAS pour la création de nouvelles places d'accueil. Cependant, suite à la fermeture de la route des Balkans, l'afflux s'est stabilisé. Certaines institutions se sont donc retrouvées avec des logements inoccupés coincés dans les contrats de baux conclus. (…)».

b) Un traitement différencié qui permet de tempérer un durcissement des conditions d'accueil

Dans le cadre de la prise en charge générale des demandeurs d'asile, ceux qui présentent une vulnérabilité particulière peuvent prétendre à une meilleure couverture de leurs besoins spécifiques et sont, en principe, éligibles à des conditions d'accueil adoucies par rapport aux conditions qui s'imposent, en principe, à tous. A différentes reprises, la volonté de prendre en compte la vulnérabilité de certains demandeurs d'asile a été évoquée parallèlement au souci officiel de combattre les abus dont certains autres se rendraient coupables. Ainsi, une récente modification législative se donnait comme objectifs de « protéger les étrangers vulnérables » et de « lutter contre les abus et optimaliser la politique de retour »[957]. Il en résulte que le traitement différencié accordé aux demandeurs d'asile vulnérables intervient parfois en contrepoint d'un durcissement général des conditions d'accueil. L'attention portée à certains demandeurs d'asile vulnérables contribuant à rendre acceptable des conditions d'accueil généralement plus contraignantes. Différents exemples peuvent être donnés d'articulations en ce sens.

Le premier exemple concerne la question, évoquée au point précédent, de l'accès aux logements individuels. Ce type d'hébergement est perçu comme moins contraignant que l'hébergement dans les centres collectifs, où la vie s'organise sur une base communautaire et où, sans compter les tensions qui apparaissent parfois entre les communautés, se concentrent plusieurs centaines de demandeurs d'asile (813 places au Petit Château à Bruxelles, 533 au centre de Florennes, 444 au centre de Saint-Trond…). Comme indiqué précédemment, depuis 2016, l'hébergement en centre collectif est considéré comme le mode « ordinaire » d'octroi

[957] Voy. Projet de la loi modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers et la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers, *Doc. parl*., Ch., 54-2548/002, p. 4.

de l'aide matérielle. Le délai pour introduire une demande de logement individuel a été prolongé (de 4 à 6 mois). Il a été souligné toutefois que les demandeurs d'asile considérés comme vulnérables bénéficient d'une priorité pour les logements individuels et qu'ils peuvent en bénéficier dès le début de la période d'accueil[958].

D'autres exemples d'évolutions dans lesquelles un durcissement des conditions d'accueil est atténué par une attention spécifique pour les plus vulnérables peuvent être signalés. Ainsi, lors de l'extension des possibilités de recourir, en cas de saturation du réseau, à un accueil d'urgence moins qualitatif, le secrétaire d'Etat à l'Asile s'est engagé à prendre « en considération la vulnérabilité particulière de certains pour lesquels les structures d'urgence n'apparaissent pas adaptées »[959]. Lors d'une autre modification législative, il a été précisé que l'éventuel retrait de l'hébergement pour des motifs disciplinaires tiendrait compte des situations spécifiques, « en particulier pour les groupes vulnérables »[960]. Enfin, il a été constaté que les rétentions des demandeurs d'asile ont été facilitées sur le plan juridique et que dans le contexte belge, elles ont vocation à devenir plus fréquentes (ce que confirme l'augmentation programmée du nombre de places en centres fermés). Les demandeurs d'asile vulnérables ne peuvent toutefois y être soumis que moyennant des conditions strictes : leur santé doit être l'objet d'un suivi régulier, les familles doivent bénéficier d'un lieu de rétention séparé, la rétention des mineurs non accompagnés doit être exceptionnelle, les femmes ne peuvent être maintenues que dans des espaces de rétention séparés des hommes…

Il apparaît ainsi que l'attention pour les demandeurs d'asile vulnérables intervient fréquemment en contrepoint d'un durcissement des conditions d'accueil ordinaires. Il peut ainsi être suggéré que la référence à la vulnérabilité sert autant à légitimer les restrictions apportées au régime de « droit commun » qu'à rencontrer les besoins spécifiques des demandeurs d'asile vulnérables. Cette constatation paraît d'autant plus interpellante qu'il a été relevé, y compris par la Cour des comptes, que l'identification de ces besoins laisse parfois à désirer. On peut dès lors de demander si, pour partie au moins, la référence à la vulnérabilité n'a pas une fonction essentiellement rhétorique, jouant le rôle « d'élément de langage » dans un débat politiquement très sensible. Il semble, en tout cas, légitime de relever, comme d'autres auteurs l'ont fait à propos de la transposition de la directive en droit français que « si la protection des personnes en situation de vulnérabilité est légitimement un objectif prioritaire de l'Union européenne, il n'est pas garanti que les dispositifs envisagés à

[958] Instructions de FEDASIL du 20 juillet 2016, accessibles via *www.fedasil.be* ; voy. aussi Cour des comptes, *L'accueil des demandeurs d'asile*, Rapport adopté par l'assemblée générale le 25 octobre 2017, p. 13.

[959] Projet de loi modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers et la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers, *Doc. parl.*, Ch., 54-2548/001, p. 163.

[960] Projet de loi modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers et la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers, *Doc. parl.*, Ch., 54-2548/001, p. 161.

cette fin bénéficient véritablement à la protection des personnes et à la reconnaissance de ces situations »[961].

* * *

En résumé, les demandeurs d'asile considérés comme vulnérables ont vocation à bénéficier d'un traitement différencié qui, d'une part, les distingue des autres demandeurs d'asile et, d'autre part, contribue au maintien d'une certaine continuité entre l'accueil des demandeurs d'asile et le reste de la population ainsi qu'avec les acteurs ordinaires de la protection sociale. Les enjeux semblent toutefois dépasser la seule question des besoins particuliers de certains demandeurs d'asile. La circonstance que la prise en compte de la vulnérabilité de certains vienne en contrepoint d'une réduction de la qualité de l'accueil des autres demandeurs d'asile questionne le véritable objectif poursuivi.

C. L'horizon d'autonomie : des perspectives limitées par une certaine méfiance à l'égard des demandeurs d'asile

La procédure d'asile est une période de transition. Les demandeurs d'asile sont en situation d'attente et d'entre-deux. Ils n'ont, généralement, d'autre choix que d'occuper la place d'accueil qui leur est désignée. Pendant cette phase intermédiaire, ils sont donc dans une position de forte dépendance matérielle, sociale, médicale, à l'égard des autorités en charge de l'accueil. Tant que la demande d'asile n'a pas été reçue, l'accès à l'autonomie n'est pas une priorité et n'est pas favorisé par le droit. Le droit tente, semble-t-il, d'esquiver la question de savoir si pendant la procédure d'asile, il est souhaitable de préparer l'autonomisation des demandeurs d'asile, en affichant une volonté d'accélérer les procédures et de réduire la période d'attente. Malgré leur accès facilité aux ILA, où les conditions de vie sont en principe moins rudes et où l'accompagnement est plus individualisé, les demandeurs d'asile vulnérables n'échappent pas à ce contexte marqué par une certaine défiance.

J'envisage successivement la manière dont le droit conçoit les relations entre les demandeurs d'asile et les autorités en charge de l'accueil et le type d'autonomie qui s'en dégage (*infra,* a.) et la question du démarrage des processus d'autonomisation de manière précoce, dès l'introduction de la demande d'asile (*infra,* b.).

a) La procédure d'asile envisagée par le droit comme une période d'attente : une dépendance à l'égard des autorité d'accueil défavorable à l'autonomie

Les Etats membres de l'Union européenne qui, comme la Belgique, optent pour une aide matérielle en centre d'accueil voient leur choix guidé par la crainte qu'une aide financière soit trop attractive (et provoque donc un afflux massif de demandeurs d'asile) et par la crainte

[961] E. BOUBLIL, L. WOLMARK, « Vulnérabilité, soin et accueil des demandeurs d'asile », *La Revue des droits de l'homme* [Online], n° 13, 2017, http://revdh.revues.org/3502, point 2.

que pendant la procédure, se créent des liens et des attentes qui pourraient compliquer le retour, volontaire ou forcé, en cas de rejet de la demande d'asile. Ces craintes ont pu, à certains moments, être alimentées par un faible taux de reconnaissance du statut de réfugié[962]. Ainsi, la procédure d'asile reste considérée comme une phase d'attente, de latence, de transition, au cours de laquelle les demandeurs d'asile sont maintenus dans une position de dépendance matérielle forte à l'égard des structures d'accueil. Les hésitations constatées, tant au niveau belge qu'au niveau européen, à propos des possibilités pour les demandeurs d'asile de travailler sont, à cet égard, significatives. Le droit européen ouvre une fenêtre : le droit au travail peut être reconnu tout de suite, mais il ne doit obligatoirement l'être qu'au plus tard 9 mois après l'introduction de la demande d'asile. Au niveau belge, des tergiversations et des difficultés techniques ont été observées[963]. Par ailleurs, si le regain d'intérêt constaté depuis 2015 pour la mise au travail des demandeurs d'asile contraste avec la période de 2008 à 2010 au cours de laquelle aucun nouveau permis de travail n'a pu être délivré, on hésite à affirmer que l'intérêt actuel n'est pas d'abord lié à la pénurie de main-d'œuvre constatée dans certains secteurs[964]. Le mouvement reste fastidieux, car la tonalité générale reste marquée par une défiance des autorités à l'égard des demandeurs d'asile et par la crainte du développement d'attaches durables compromettant la « politique de retour » en cas de rejet de la demande d'asile. Dans le contexte belge, il est aussi révélateur qu'alors que la Flandre, depuis de nombreuses années, et les autres entités fédérées, depuis peu, accordent beaucoup d'importance aux parcours d'intégration des primo-arrivants et en font une pièce maîtresse des politiques d'intégration des ressortissants de pays tiers, les demandeurs d'asile n'y sont pas inclus de manière obligatoire (voir encadré n° 10 consacré aux parcours d'intégration).

Encadré n° 10

Les parcours d'intégration destinés aux étrangers primo-arrivants

L'Union européenne n'a qu'une compétence restreinte en matière d'intégration des ressortissants de pays tiers[965]. En Belgique[966], l'intégration des personnes de nationalité étrangère est une compétence

[962] Si ce taux de reconnaissance (réfugié ou protection subsidiaire) a été de l'ordre de 61 % en 2015, de 57 % en 2016 et de 50 % en 2017, il a longtemps été de l'ordre de 10 à 20 % (voir les statistiques annuelles sur *www.cgra.be*). En 2000 (année record du nombre de demandes), le taux de reconnaissance était de 7 %, voy. MYRIA, *La migration en chiffres et en droit*, 2016, p. 129.

[963] Voy. section 1, C), a). 3°.

[964] Le chômage a fortement augmenté, partout en Europe, au cours de la période 2008-2010, même si la Belgique a mieux résisté grâce à l'extension du chômage temporaire, http://www.emploi.belgique.be/defaultNews.aspx?id=25224 .

[965] Voy. TFUE, art. 79, § 4, « Le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire, peuvent établir des mesures pour encourager et appuyer l'action des États membres en vue de favoriser l'intégration des ressortissants de pays tiers en séjour régulier sur leur territoire, à l'exclusion de toute harmonisation des dispositions législatives et réglementaires des États membres ». En pratique, des échanges réguliers sont organisés entre les Etats membres *via* un Réseau européen sur l'intégration qui, en 2016, a pris le relais des Points de contact nationaux sur l'intégration qui étaient en place depuis 2003.

communautaire[967]*. Dans le cas de la Communauté française, cette compétence a été transférée à la Région wallonne et à la Commission communautaire française*[968]*. La Flandre prévoit un parcours d'intégration civique depuis 2003*[969]*.*

En Région wallonne, un décret a été voté en 2014[970]*. Il prévoit un parcours d'accueil comprenant un module d'accueil personnalisé, une formation à la langue française, une formation à la citoyenneté et une orientation socioprofessionnelle*[971]*. Il a été précisé que l'intégration des personnes étrangères dépasse la question de l'insertion professionnelle*[972] *et que le parcours d'accueil ambitionne d'être « un processus d'émancipation des personnes »*[973]*. Le parcours d'accueil donne lieu à la signature d'une convention. Ce parcours est, en principe, obligatoire pour les primo-arrivants définis comme « les personnes étrangères séjournant en Belgique depuis moins de trois ans et disposant d'un titre de séjour de plus de trois mois ». Les demandeurs d'asile ne sont pas concernés par l'obligation légale. En effet, avant la reconnaissance du statut de réfugié, ils ne disposent pas d'un droit de séjour de plus de trois mois. Le parcours d'intégration est toutefois accessible à toutes les personnes qui le souhaitent sur une base volontaire et ce, même si elles en sont dispensées*[974]*.*

A Bruxelles, le parcours d'intégration suscite quelques difficultés d'ordre institutionnel que je n'approfondis pas[975]*. Du côté francophone, la première initiative fut le décret de la Commission*

---

[966] S. GANTY, P. DELGRANGE, « Heurs et malheurs des parcours d'accueil et d'intégration des étrangers en Belgique », *Revue du droit des étrangers*, n° 185, 2015, p. 511-528.

[967] Loi spéciale du 8 août 1980, art. 5, § 1er, II, 3°. Cet article confie aux communautés la politique d'accueil et d'intégration des immigrés.

[968] Décret II du 19 juillet 1993 du Conseil de la Communauté française attribuant l'exercice de certaines compétences de la Communauté française, à la Région wallonne et à la Commission communautaire française.

[969] Décret du Parlement flamand du 28 février 2003 relatif à la politique flamande d'intégration civique ; ce décret a été remplacé par le Décret du Parlement flamand du 7 juin 2013 relatif à la politique flamande d'intégration et d'intégration civique. Ce décret est en vigueur depuis le 29 février 2016 (voy. Arrêté du Gouvernement Flamand du 29 janvier 2016).

[970] Voy. Décret du Parlement Wallon du 27 mars 2014 remplaçant le livre II du Code wallon de l'Action sociale et de la Santé relatif à l'intégration des personnes étrangères ou d'origine étrangère, *M.B.*,18 avril 2014 ; voy. aussi Circulaire relative au parcours d'intégration des primo-arrivants du 11 mai 2017 modifiant et remplaçant la circulaire sur le parcours d'accueil des primo-arrivants du 23 février 2015, *M.B.*, 2 juin 2017.

[971] Devenu parcours d'intégration en 2016. Voy. Décret du Parlement Wallon du 28 avril 2016 modifiant le Livre II du Code wallon de l'Action sociale et de la Santé relatif à l'intégration des personnes étrangères ou d'origine étrangère, art. 2.

[972] Projet de décret remplaçant le livre II du Code wallon de l'action sociale et de la santé relatif à l'intégration des personnes étrangères et d'origine étrangère, *Doc. parl.*, Parl. wallon, sess. 2013-2014, n° 992/1, p. 2.

[973] Projet de décret remplaçant le livre II du Code wallon de l'action sociale et de la santé relatif à l'intégration des personnes étrangères et d'origine étrangère, *Doc. parl.*, Parl. wallon, sess. 2013-2014, n° 992/1, p. 3.

[974] Circulaire relative au parcours d'intégration des primo-arrivants du 11 mai 2017 ainsi que *Doc. parl.*, Parl. wallon, sess. 2013-2014, n° 992/1, p. 4.

[975] C. XHARDEZ, « L'intégration des nouveaux arrivants à Bruxelles : un puzzle institutionnel et politique », *Brussels Studies* [En ligne], Collection générale, n° 105, 2016, http://journals.openedition.org/brussels/1429 ; X. DELGRANGE, M. EL BERHOUMI, « Le découpage des compétences régionales et communautaires à Bruxelles ou la tentation de la transgression », in *Le droit bruxellois. Un bilan après 25 ans d'application (1989 - 2014)*, P.-O. DE BROUX, B. LOMBAERT, D. YERNAULT, Bruxelles, Larcier, 2015, p. 67-98.

communautaire française du 18 juillet 2013. Il organise un parcours facultatif[976]*, conçu comme un droit pour les primo-arrivants (catégorie dont les demandeurs d'asile ne font pas partie). Il a pour objet d'accompagner les bénéficiaires à titre individuel dans une perspective d'autonomie, afin d'accroître leur participation sociale, économique et culturelle. Il se compose d'un volet primaire comprenant un accueil, un bilan social et un bilan linguistique et d'un volet secondaire individualisé formalisé dans une convention d'accueil. Le dispositif ainsi mis en place suscite des difficultés pratiques et théoriques : pratiques parce qu'il est rapidement apparu que les moyens humains n'étaient pas suffisants compte tenu de l'importance du public-cible ; théoriques, ensuite parce que sur le terrain bruxellois, ce dispositif est concurrencé par le parcours d'intégration flamand également organisé sur une base volontaire par la Communauté flamande. Il s'imposait d'envisager un parcours unifié, ce qui fut fait avec l'adoption d'une ordonnance de l'Assemblée réunie de la Commission communautaire commune*[977]*. Cette ordonnance prévoit un parcours d'accueil obligatoire pour les personnes étrangères titulaires d'un titre de séjour de plus de trois mois. Comme en Région wallonne, la participation des demandeurs d'asile n'est pas prévue. Le parcours d'accueil a pour but d'accompagner les primo-arrivants au moyen d'un programme adapté et individualisé de formation afin d'améliorer leur autonomie en vue de leur participation sur le plan économique, éducatif, social et culturel*[978]*. Il comprend un programme d'accueil permettant d'évaluer les besoins du primo-arrivant (en matière de logement, de revenus, de soins de santé, d'insertion socioprofessionnelle, d'accueil d'enfants et d'enseignement, …), un module linguistique (français ou néerlandais) et une formation à la citoyenneté*[979]*. L'entrée en vigueur du parcours unifié reste subordonnée à l'adoption d'un accord de coopération avec les autres entités fédérées.*

Le parcours d'intégration civique flamand[980] *est le plus ancien et le plus exigeant. Il est aussi le seul parcours qui envisage la participation des demandeurs d'asile. Ces derniers font partie du groupe cible de l'intégration civique quatre mois après l'introduction de leur demande d'asile*[981]*. Ils ne sont néanmoins pas obligés de suivre le parcours d'intégration civique puisque l'obligation ne concerne que les étrangers qui disposent d'un titre de séjour de plus de trois mois. De manière générale, le parcours d'intégration civique vise à renforcer l'autonomie des étrangers en vue de leur « participation à la vie professionnelle et sociale et à l'éducation »*[982]*. Pour définir l'autonomie, le décret se réfère à la capacité de « développer activement (sa) trajectoire de vie »*[983]*. Le parcours d'intégration civique comprend, tout d'abord, un programme d'orientation sociale qui vise à fournir « les connaissances relatives aux droits et obligations et les connaissances et la compréhension de notre société et de ses valeurs de base » ainsi qu'à donner « une impulsion au développement de*

---

[976] Décret relatif au parcours d'accueil pour primo-arrivants en Région de Bruxelles-Capitale, *M.B.*, 18 septembre 2013.

[977] Ordonnance du 11 mai 2017 concernant le parcours d'accueil des primo-arrivants, *M.B.*, 30 mai 2017.

[978] Ordonnance du 11 mai 2017 concernant le parcours d'accueil des primo-arrivants, art. 3, § 2.

[979] Ordonnance du 11 mai 2017 concernant le parcours d'accueil des primo-arrivants, art. 3, § 3.

[980] A. MECHELYNCK, « Mettre l'Etat social actif au service des capacités: propositions à partir de l'analyse de l'activation du comportement de recherche d'emploi des chômeurs et de l'*inburgering* », *R.D.S*, 2014/4, p. 411 à 481 ; J. MICHIELSEN, S. VAN DE POL, P. DE CUYPER, J. WAUTERS, « 10 jaar Vlaams inburgeringsbeleid : inburgering in een diversifiërende context », in *Klokslag twaalf. Tijd voor een ander migratie- en integratiebeleid*, B. BENYAICH (dir.), Brussel, Itinera Institute, 2014, p. 69-93.

[981] Décret du Parlement flamand du 7 juin 2013 relatif à la politique flamande d'intégration et d'intégration civique, art. 26.

[982] Décret du Parlement flamand du 7 juin 2013 relatif à la politique flamande d'intégration et d'intégration civique, art. 2, 8°.

[983] Décret du Parlement flamand du 7 juin 2013 relatif à la politique flamande d'intégration et d'intégration civique, art. 2, 30°.

certaines compétences requises pour l'autonomie ». Le parcours d'intégration comprend ensuite un programme d'apprentissage de base du néerlandais[984]*. Lorsque la participation est obligatoire, le fait de ne pas suivre le parcours ou de l'interrompre sans motif légitime est susceptible d'avoir des répercussions sur l'octroi des allocations sociales*[985]*. En pratique, lorsqu'il est obligatoire, le parcours d'intégration tend à devenir peu à peu une condition d'octroi du revenu d'intégration et de l'aide sociale financière par les CPAS*[986]*.*

Les demandeurs d'asile vulnérables n'échappent pas à la défiance qui découle du fait d'être dans l'attente d'une décision sur leur statut de réfugié. La prise en compte de leurs besoins spécifiques est susceptible de concerner certaines difficultés de santé et/ou de santé mentale. Au-delà de cela – et pour autant qu'on puisse en juger dans la mesure où les procédures d'évaluation et de prise en compte des besoins particuliers restent lacunaires -, la référence à la vulnérabilité ne paraît viser à leur autonomisation. Elle n'a pas de véritable fonction émancipatrice. Certes, lorsqu'ils occupent un logement individuel en ILA, les demandeurs d'asile vulnérables bénéficient d'un accueil personnalisé et d'un accompagnement social adapté. Mais les travailleurs sociaux des CPAS, eux-mêmes, soulignent que la langue constitue souvent une barrière importante et qu'elle limite les possibilités d'un véritable travail d'accompagnement[987].

b) La seule réponse du droit : accélérer les procédures d'asile

L'approche juridique semble en décalage avec les analyses et les recommandations des chercheurs en sciences sociales qui identifient l'intérêt, y compris dans une perspective à long terme, d'insérer rapidement les demandeurs d'asile sur le marché du travail et de leur proposer des activités de formation, des activités bénévoles ou associatives, dès le début de la procédure d'asile. L'étude de REA et WETS portant sur les parcours longitudinaux de 100.000 demandeurs d'asile et réfugiés entre 2000 et 2010 identifie différents facteurs qui influencent leur intégration sur le marché du travail. Parmi ces facteurs, ils estiment que le temps joue un rôle crucial. Le parcours est globalement présenté comme long et sinueux. Toutefois, une intégration rapide sur le marché du travail est manifestement bénéfique : « si l'on veut améliorer l'intégration professionnelle des réfugiés, il convient que les gens aient accès au marché du travail pendant la procédure d'asile ». De même, la maîtrise linguistique revêt une

[984] Décret du Parlement flamand du 7 juin 2013 relatif à la politique flamande d'intégration et d'intégration civique, art. 29, § 1er.
[985] Décret du Parlement flamand du 7 juin 2013 relatif à la politique flamande d'intégration et d'intégration civique, art. 39, § 3.
[986] A. MECHELYNCK, « Mettre l'Etat social actif au service des capacités: propositions à partir de l'analyse de l'activation du comportement de recherche d'emploi des chômeurs et de l'*inburgering* », *RDS*, 2014/4, p. 418.
[987] Voy. encadré, n° 9 « Quel est le travail de l'assistant social de CPAS en ILA ? », site *Le Guide social*, 24 août 2017, www.guidesocial.be

grande importance. L'étude recommande ainsi de « lier la formation linguistique à l'expérience professionnelle précoce »[988].

Dans une perspective différente, relevant plus de la sociologie clinique, Alexandra FELDER souligne les assignations dont les demandeurs d'asile sont l'objet à la fois en raison du fait que leur vie est, en quelque sorte, suspendue dans l'attente d'un statut juridique protecteur et en raison aussi de leur précarité sociale, professionnelle ou économique. Cette précarité réside notamment, selon FELDER, dans la difficulté de valoriser les acquis de formation (reconnaissance de leur diplôme) et les précédentes expériences professionnelles ou encore d'accéder à l'emploi[989]. Cette auteure suggère que les activités, entendues non seulement comme activités professionnelles mais aussi comme activités de formation, activités bénévoles ou associatives, contribuent à dépasser ces assignations surtout lorsqu'elles sont partagées avec autrui[990]. Elle développe « comme postulat que l'évolution du sujet, ses relations à autrui et à l'environnement sont médiatisées par l'inscription dans des activités partagées »[991]. Elle envisage donc les activités des demandeurs d'asile comme des vecteurs de reconstruction de leur identité et considère qu'elles sont souvent nécessaires pour bâtir une nouvelle vie dans un environnement entièrement modifié.

Mon propos n'est pas, à ce stade[992], de me prononcer sur la forme que devrait prendre un accompagnement vers l'autonomie initié de manière plus précoce, mais seulement d'indiquer la tension entre l'approche juridique qui conçoit la procédure d'asile comme une période d'attente (de « congélation de soi », selon l'expression critique de FELDER[993]), et le point de vue des chercheurs en sciences sociales, pour qui cette période devrait, au contraire, être l'occasion de bâtir les fondements relationnels d'une nouvelle autonomie. Pour sortir de cette tension et ainsi justifier que l'autonomisation ne soit pas une préoccupation forte pendant la procédure d'asile, il est généralement suggéré que de gros efforts ont été accomplis pour réduire la durée des procédures d'asile[994] et que ces efforts sont poursuivis. C'est ainsi que le gouvernement Michel, comme le gouvernement qui l'a précédé[995], avait annoncé qu'il

---

[988] A. REA, J. WETS et *alii*, *The long and winding road to employment. An Analysis of the Labour Market Careers of Asylum Seekers and Refugees in Belgium*, Bruxelles, Editions BELSPO, accessible via http://www.myria.be/files/Careers_LR.pdf, p. 161.

[989] A. FELDER, *L'activité des demandeurs d'asile. Se reconstruire en exil*, Toulouse, Érès, coll. Clinique du travail, 2016, p. 10 ; D. PIRONET, *L'intégration des demandeurs d'asile sur le marché du travail. Etat de la situation en 2017*, CEPAG, 2018, p. 26.

[990] A. FELDER, *L'activité des demandeurs d'asile. Se reconstruire en exil*, Toulouse, Érès, coll. Clinique du travail, 2016, p. 12.

[991] A. FELDER, *L'activité des demandeurs d'asile. Se reconstruire en exil*, Toulouse, Érès, coll. Clinique du travail, 2016, p. 213.

[992] Des perspectives normatives sont envisagées dans la partie IV.

[993] A. FELDER, *L'activité des demandeurs d'asile. Se reconstruire en exil*, Toulouse, Érès, coll. Clinique du travail, 2016, p. 217.

[994] Si on compare la durée actuelle des procédures avec celle du début des années 2000, la réduction est très significative, voy. MYRIA, *La migration en chiffres et en droit*, 2016, p. 129.

[995] Voy. Accord du Gouvernement du 1er décembre 2011, p. 130 : « le Gouvernement mettra tout en œuvre pour faire en sorte qu'une réponse définitive puisse être donnée dans les six mois de

réduirait la durée des procédures à « maximum 6 mois »[996]. La réforme de l'accueil mise en œuvre en 2016 a aussi été justifiée par le raccourcissement de la procédure d'asile : compte tenu de ce raccourcissement (que les travaux préparatoires de la loi se gardent bien de démontrer), il ne serait plus nécessaire d'envisager l'accès à des logements individuels, si ce n'est pour certains profils particuliers[997]. Dans les faits, toutefois, la réalité des chiffres est un peu différente. Ainsi, en janvier 2017, la Cour des comptes relevait que la durée moyenne des séjours en centre collectif était encore de plus de 13 mois et que plusieurs centaines de demandeurs d'asile y résidaient depuis plus de deux ans[998].

* * *

En guise de conclusion de ce chapitre consacré à l'accueil des demandeurs d'asile considérés comme présentant une vulnérabilité particulière, on peut constater que l'apport compréhensif de la grille d'analyse établie grâce aux sciences humaines est réel. Elle permet de mettre en lumière des limites claires à la référence à la vulnérabilité, qui conduisent à douter de l'impact concret de cette référence pour les demandeurs d'asile vulnérables. *Primo,* si les vulnérabilités sont, en droit, identifiées au départ d'une liste de personnes vulnérables, les acteurs de terrain n'hésitent pas à prendre une certaine distance avec l'approche juridique dont ils soulignent les limites dans la mesure où elle s'appuie trop exclusivement sur des caractéristique intrinsèques et ne prennent pas assez en compte le contexte. *Secundo,* l'examen des fonctions remplies par la référence à la vulnérabilité révèle la centralité de la question du lien avec le reste de la population. Si les demandeurs d'asile considérés comme vulnérables sont supposés bénéficier d'un traitement différencié qui les distingue des autres demandeurs d'asile, leur accès prioritaire aux logements individuels contribue au maintien d'une certaine continuité entre l'accueil des demandeurs d'asile et le reste de la population ainsi qu'avec les acteurs ordinaires de la protection sociale. Toutefois, dans le présent cas d'étude, la référence à la vulnérabilité présente comme ambiguïté qu'elle sert aussi à justifier un durcissement des conditions d'accueil applicables à ceux qui ne sont pas considérés comme vulnérables. *Tertio,* l'interrogation sur l'horizon d'autonomie qui s'offre aux demandeurs d'asile considérés comme vulnérables est largement absente. Le statut de demandeur d'asile correspond à une période de transition, marquée par une certaine défiance et par la crainte de la création d'attaches durables compliquant l'éventuel éloignement du

---

l'introduction de la demande d'asile. Cette procédure, rapide, digne et de qualité, permettra à la personne d'être fixée rapidement sur son statut. Elle permettra également de supprimer l'une des causes de la saturation du réseau d'accueil par les candidats en attente d'une décision. Elle donnera par ailleurs un signal clair aux personnes mal intentionnées, afin d'éviter les « appels d'air ».

[996] Accord de Gouvernement du 11 octobre 2014, *www.premier.be/fr/accord-de-gouvernement,* p. 153.

[997] Projet de loi portant des dispositions diverses en matière d'asile et de migration et modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers et la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers, *Doc. parl.,* Ch., 54-1696/001, p. 35.

[998] Cour des comptes, *L'accueil des demandeurs d'asile,* Rapport adopté par l'assemblée générale le 25 octobre 2017, p. 23.

territoire en cas de rejet de la demande d'asile. Ainsi, au cours de cette période, le développement de l'autonomie n'apparaît pas prioritaire. Dans ce contexte, il faut constater que la référence à la vulnérabilité n'a, en l'état actuel des choses, pas de fonction émancipatrice.

Par rapport aux constations opérées au terme du chapitre précédent, des convergences apparaissent, mais aussi certaines différences. Les hésitations du droit face à une conception intrinsèque ou interactives des vulnérabilités persistent. Les fonctions de la référence à la vulnérabilité apparaissent toutefois plus ambiguës puisque cette référence semble ici légitimer des mesures restrictives à l'égard de ceux qui ne sont pas considérés comme vulnérables. Enfin, si, comme dans le cas des vulnérabilités mises en avant par la Cour européenne des droits de l'homme, la dépendance des personnes vulnérables à l'égard des autorités est assez manifeste, les valeurs d'autonomie qui s'en dégagent changent de registre. Il est moins question de paternalisme que de défiance.

CHAPITRE 3. LECTURE CRITIQUE DE LA RÉFÉRENCE AUX RAISONS D'ÉQUITÉ ET À LA VULNÉRABILITÉ DANS LE CADRE DE LA CONTRACTUALISATION DU DROIT À L'INTÉGRATION SOCIALE

Dans le paysage social belge, la réglementation du chômage et le droit à l'intégration sociale forment le socle des politiques publiques dirigées vers les personnes sans emploi[999]. Les relations avec le marché du travail sont au cœur de ces dispositifs. Le droit à l'intégration sociale, à l'époque droit au minimum de moyens d'existence (ou minimex)[1000], est l'objet depuis 1993 d'une contractualisation prenant la forme d'un projet individualisé d'intégration sociale. Longtemps cantonnée aux jeunes de moins de 25 ans, l'obligation de conclure un tel projet a, en 2016, été généralisée à l'ensemble des bénéficiaires du droit à l'intégration sociale[1001]. Le vocabulaire de la vulnérabilité n'apparaît dans le dispositif légal que de manière limitée aux côtés de la notion de « raisons de santé et d'équité »[1002]. Dans le cadre de la contractualisation du droit à l'intégration sociale, la référence à la vulnérabilité et les raisons d'équité sont toutefois liées entre elles. Ces notions ne sont pas identiques et ne seront pas confondues dans le présent exposé, mais elles entretiennent un lien fonctionnel et sémantique : elles permettent d'identifier des personnes qui, à des degrés divers, sont considérées comme présentant, du fait de leur éloignement du marché du travail, une vulnérabilité particulière justifiant certains allégements des obligations qui normalement pèsent sur les bénéficiaires de l'intégration sociale. Le présent chapitre est consacré à l'analyse des contours de cette catégorisation, un peu plus complexe que celles précédemment analysées puisqu'elle associe raisons d'équité et vulnérabilité.

La démarche commune aux différents chapitres qui composent la présente partie est poursuivie. Les contours du dispositif juridique sont décrits dans la section 1, selon un point de vue interne. Dans la section 2, le point de vue externe permettra, tout d'abord, de constater que si le dispositif étudié dans le présent chapitre évoque le risque de ne pas satisfaire aux exigences du marché du travail, ce risque est ramené à des caractéristiques individuelles, extérieures aux structures du marché du travail proprement dites. Les vulnérabilités sont ainsi identifiées sur la base de caractéristiques intrinsèques ou relevant de la sphère individuelle. La réponse donnée au premier volet du questionnement externe pourra donc sembler plus tranchée que dans les précédents cas d'étude. En ce qui concerne les fonctions de la reconnaissance des vulnérabilités et des raisons d'équité, il sera signalé qu'elles permettent d'alléger certaines obligations caractéristiques de l'Etat social actif. Comme dans les chapitres précédents, une idée de continuité et une référence à la subsidiarité seront donc

[999] En ce qui concerne le droit à l'intégration, actuellement, loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale, *M.B.*, 31 juillet 2002.
[1000] Loi du 7 août 1974 instituant le droit à un minimum de moyens d'existence, *M.B.*, 18 septembre 1974.
[1001] Loi du 21 juillet 2016 modifiant la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale, *M.B.*, 2 août 2016.
[1002] Par facilité, il sera question des « raisons d'équité » dans la suite du présent chapitre. Sauf indication contraire, elles couvrent donc à la fois les raisons de santé et les (autres) raisons d'équité.

soulignées. Enfin, concernant l'horizon d'autonomie, il sera constaté que les relations privilégiées par le dispositif font appel à la réflexivité de ses destinataires, l'indépendance économique émergeant comme valeur importante sans pour autant qu'un horizon différent soit réellement envisagé pour les bénéficiaires qui sont confrontés à une raison d'équité ou une vulnérabilité particulières.

* * *

SECTION 1 : LE POINT DE VUE INTERNE AU DROIT : LES DIFFICULTÉS D'INSERTION SOCIOPROFESSIONNELLE ENVISAGÉES SELON DIFFÉRENTS NIVEAUX

La problématique évoquée dans le présent chapitre est relativement ciblée. Elle concerne la place des raisons d'équité ainsi que la place des vulnérabilités, dans le dispositif de contractualisation du droit à l'intégration sociale. Cette contractualisation implique la conclusion entre le bénéficiaire du droit à l'intégration sociale et le CPAS d'un contrat comportant des engagements destinés à faciliter l'insertion sociale ou professionnelle de ce bénéficiaire[1003]. En 2016, le législateur a décidé de rendre le projet individualisé obligatoire pour tous les bénéficiaires du droit à l'intégration. C'est dans ce cadre qu'un sort particulier est réservé à certaines personnes éloignées du marché du travail ou qui présentent une vulnérabilité particulière. Le régime spécifique comporte deux volets. Il prévoit tout d'abord un aménagement de l'obligation de disposition au travail (et de recherche d'emploi) et de l'obligation de conclure un projet individualisé d'intégration sociale. Le second volet concerne les rapports institutionnels et financiers entre les CPAS et l'Etat fédéral. Pour certaines personnes identifiées comme vulnérables, l'Etat fédéral subventionne plus longtemps les frais de cette contractualisation. Il s'agit donc d'un incitant à accompagner plus longuement les personnes les plus vulnérables.

Avant d'envisager les références à la vulnérabilité (*infra,* B.) et de manière à contextualiser l'ensemble de la problématique, l'origine et la portée de l'obligation de conclure un projet individualisé d'intégration sociale sont rappelées brièvement (*infra,* A.) [1004]. La section se

---

[1003] Voy. aussi F. BOUQUELLE, C. MAES, K. STANGHERLIN, « Natures et formes des droits à l'intégration sociale et à l'aide sociale », in *Aide sociale – Intégration sociale. Le droit en pratique*, H. MORMONT, K. STANGHERLIN (coord.), Bruxelles, La Charte, 2011, p. 44.

[1004] Pour une analyse approfondie de la contractualisation du droit à l'intégration sociale, voy. D. DUMONT, *La responsabilisation des personnes sans emploi en question. Une étude critique de la contractualisation des prestations sociales en droit belge de l'assurance chômage et de l'aide sociale*, Bruxelles, La Charte, coll. Association belge pour le droit du travail et de la sécurité sociale, 2012, 613 p. Voy. aussi M. BODART (dir.), *Vers le droit à l'intégration sociale*, Bruxelles, La Charte, Droit en Mouvement, 2002, 263 p. ; H.-O HUBERT, M. BODART, X. DIJON (dir.), *Un nouveau passeport pour l'accès aux droits sociaux : le contrat*, Bruxelles, La Charte, Droit en mouvement, 2006 ; D. SIMOENS, D. TORFS, *Handboek OCMW-dienstverlening*, Bruges, Die Keure, 2009 (ed. mise à jour), Deel I, Hoofdstuk IV ; PH. VERSAILLES, « Le projet individualisé en matière de droit à l'intégration sociale », in *Actualités de droit social, Revenu d'intégration sociale, activation chômage et règlement collectif de dettes*, J. CLESSE, M. DUMONT (dir.), Louvain-la-Neuve, Anthémis, Commission Université-Palais, n° 116, 2010, p. 7-44.

termine par une comparaison avec les aménagements de la contractualisation en vigueur dans la réglementation du chômage (*infra,* C.).

A. L'évolution du dispositif : des origines du projet individualisé d'intégration sociale à sa généralisation

La loi du 7 août 1974 instituant le droit à un minimum de moyens d'existence et son arrêté d'exécution du 30 octobre 1974 reconnaissaient à toute personne qui ne disposait pas de ressources suffisantes et qui n'était pas en mesure de se les procurer par ses efforts personnels ou par d'autres moyens, le droit à un minimum de moyens d'existence, octroyé par les centres publics d'action sociale[1005]. La contractualisation de l'aide est apparue en 1993 (*infra*, a.). Elle a été confirmée en 2002 avec l'entrée en vigueur de la loi concernant le droit à l'intégration sociale (*infra*, b.). Elle a été généralisée en 2016 (*infra*, c.)

a) Les origines de la contractualisation : une obligation qui ne concerne que les jeunes de moins de 25 ans

La contractualisation de l'aide est apparue en 1993 avec l'adoption de la loi insérant un programme d'urgence pour une société plus solidaire[1006]. Pour les jeunes de moins de 25 ans, cette loi a fait de la conclusion d'un projet individualisé d'intégration sociale, une condition d'octroi du minimex. Cette contractualisation a été justifiée comme suit : « c'est notamment conscient de l'inadéquation de la loi organique des CPAS et de la loi instituant le minimum de moyens d'existence que l'accord gouvernemental prévoit l'instauration d'une formule permettant de fixer pour chaque cas un projet individualisé d'insertion sur la base de relations contractuelles entre l'usager, le CPAS et d'éventuels intervenants extérieurs, en garantissant le libre choix des intéressés. Le projet individualisé d'intégration vise à mobiliser la collaboration la plus active possible de l'usager et à s'inscrire dans une démarche dynamique valorisante pour l'usager et pour le travailleur social se traduisant par un contrat négocié, construit et évalué entre partenaires de l'intégration. Le projet individualisé d'intégration peut apporter un 'plus' à la relation sociale d'aide ; à cet effet, le contrat n'a évidemment pas pour but d'être une menace de suppression de l'aide mais, au contraire un outil pour mobiliser forces, ressources, énergies pour la réalisation d'objectifs »[1007]. Pour la première fois, un mode contractualisé d'intervention a été considéré comme préférable à une action strictement unilatérale des autorités. A la question de savoir pourquoi recourir à un projet individualisé sur une base contractuelle, il a en effet été répondu qu'il était souhaitable « dans le domaine

[1005] Les Commissions d'assistance publique sont devenues les Centres publics d'aide sociale en 1976 et ces derniers sont devenus, en français du moins, les Centres publics d'action sociale en 2002.
[1006] Pour une remise en contexte critique de cette loi, voy. I. DECHAMPS, M. VAN RUYMBEKE, *L'aide sociale dans la dynamique du droit, Bruxelles,* De Boeck, Bibliothèque de droit social, 1995, p. 87-116.
[1007] Loi du 12 janvier 1993 insérant un programme d'urgence pour une société plus solidaire ; sur la justification de la contractualisation, voy. *Doc. parl*., Ch., 1991-1992, n° 630/1, Exposé des motifs, p. 4.

de l'aide sociale de suivre l'évolution de l'ensemble du droit public qui transforme progressivement la relation unilatérale entre l'autorité publique et celui qui bénéficie de l'intervention de cette autorité en une relation contractuelle »[1008]. Officiellement, il ne fallait donc pas chercher ailleurs que dans la tendance à contractualiser les interventions des pouvoirs publics, les raisons de la contractualisation d'une prestation d'assistance sociale. Dans la loi de 1993, le public cible de la contractualisation se limitait aux jeunes de moins de 25 ans. Le projet individualisé d'intégration sociale restait facultatif pour les bénéficiaires plus âgés. Pour les jeunes, par contre, il ne pouvait être dérogé à l'obligation de conclure un projet individualisé que pour des raisons de santé et d'équité[1009].

La contractualisation a, dès l'origine, suscité un débat en doctrine. Le projet individualisé a été présenté comme un contrat *sui generis* d'assistance soumis au droit commun des obligations conventionnelles[1010]. Cette présentation a été contestée[1011]. JACQUES FIERENS notamment voit, dans cette présentation, une régression par rapport à l'orientation générale du droit social qui historiquement s'est distancié du contrat civil en raison de son incapacité à rendre compte de rapports inégaux. Or, comme le rappelle cet auteur, la relation entre un bénéficiaire et un CPAS est par nature inégale puisque marquée par la faiblesse du premier qui dépend du second pour sa survie[1012]. Même lorsqu'elle n'est pas rejetée, la figure du contrat civil reste envisagée avec réserve en particulier dans l'espace francophone[1013]. C'est moins le cas dans la doctrine néerlandophone. Certains auteurs suggèrent, en effet, que le contrat d'intégration offre comme particularité, voire comme avantage, de supposer une volonté d'intégration que le bénéficiaire exprimerait ou à laquelle il adhérerait, en signant le

---

[1008] *Doc. parl*. Sénat, 1992-1993, n° 546/2, Rapport fait au nom de la Commission de la santé publique et de l'environnement, p. 4 Sur les apports de la loi du 12 janvier 1993 et les critiques qu'elle a suscitées, voy. D. DUMONT, *La responsabilisation des personnes sans emploi en question. Une étude critique de la contractualisation des prestations sociales en droit belge de l'assurance chômage et de l'aide sociale*, Bruxelles, La Charte, coll. Association belge pour le droit du travail et de la sécurité sociale, 2012, p. 146-162.

[1009] *Doc. parl*., Ch., 1991-1992, n° 630/1, Exposé des motifs, p. 11 : « Il est évident que cette pratique sociale ne peut être imposée aux bénéficiaires ne pouvant s'inscrire dans cette démarche pour une raison de santé ou d'équité ».

[1010] J. SCHEPERS, *Sociaal hulpverleningsrecht in de praktijk*, Deel 2, Bruges, Die Keure, 1999, p. 295-298.

[1011] Selon l'avis du Conseil d'Etat, les contrats « ne pouvant concerner que des engagements moraux, ce terme est, en fait, inadéquat…», *Doc. parl*., Ch. , 1991-1992, n° 630/1, p. 43.

[1012] J. FIERENS, « Le droit à l'intégration social. Mise en perspectives », in *Vers le droit à l'intégration sociale*, M. BODART (dir.), Bruxelles, La Charte, Droit en Mouvement, 2002, p. 25.

[1013] PH. VERSAILLES, « Le projet individualisé en matière de droit à l'intégration sociale », in *Actualités de droit social, Revenu d'intégration sociale, activation chômage et règlement collectif de dettes,* J. CLESSE et M. DUMONT (dir.), Louvain-la-Neuve, Anthémis, Commission Université-Palais, n°116, 2010, p. 27-29 ; voy. aussi A.-V. MICHAUX, « Intégration sociale et recherche d'emploi : l'illusion du contrat ? », in *Un nouveau passeport pour l'accès aux droits sociaux : le contrat*, H.-O HUBERT (dir.), Bruxelles, La Charte, Droit en Mouvement, 2006.

contrat[1014]. Il n'est pas certain toutefois que le constat d'une absence de volonté d'intégration puisse avoir une incidence pratique. En effet, cette volonté ne figure pas parmi les conditions d'octroi des prestations, ni du reste parmi les conditions de validité du projet individualisé. Il y aurait donc une certaine incongruité à faire de cette volonté d'intégration un élément essentiel du contrat.

b) La loi du 26 mai 2002 : l'activation conceptualisée de manière plus approfondie

La loi du 26 mai 2002 a été l'occasion d'un grand brassage d'idées et de concepts avec comme leitmotiv de passer de l'assistance strictement financière à l'action sociale[1015]. La singularité de cette loi réside dans l'affirmation d'un droit à l'intégration sociale pouvant prendre la forme d'un emploi ou d'un revenu d'intégration, la priorité étant donnée à l'insertion socioprofessionnelle[1016]. Il résulte toutefois de l'arrêt de la Cour constitutionnelle du 14 janvier 2004 que cette priorité ne débouche que sur une obligation de moyen dans le chef du CPAS et non sur un véritable droit à l'emploi[1017]. La portée de l'obligation de conclure un projet individualisé d'intégration sociale n'a, pour le reste, pas été bouleversée. Il peut même être avancé que cette obligation a, pour les jeunes de moins de 25 ans, été maintenue selon une formulation moins étendue que celle qui prévalait antérieurement. Le projet individualisé d'intégration sociale est resté obligatoire mais, comme le relève D. DUMONT[1018], non pas pour tous les jeunes de moins de 25 ans, mais dans trois cas : si l'intégration sociale doit mener à un contrat de travail[1019], si le CPAS accepte que le jeune poursuive des études[1020]

[1014] D. SIMOENS, D. TORFS, *Handboek OCMW-dienstverlening*, Bruges, Die Keure, 2009 (édition mise à jour), p. 164 ainsi que p. 68 avec référence à D. PIETERS, *Onze sociale zekerheid : anders en beter*, Kappelen, Pelckmans, p. 32.

[1015] D. DUMONT, *La responsabilisation des personnes sans emploi en question. Une étude critique de la contractualisation des prestations sociales en droit belge de l'assurance chômage et de l'aide sociale*, Bruxelles, La Charte, coll. Association belge pour le droit du travail et de la sécurité sociale, 2012, p. 175.

[1016] F. BOUQUELLE, C. MAES, K. STANGHERLIN, « Natures et formes des droits à l'intégration sociale et à l'aide sociale », in *Aide sociale – Intégration sociale. Le droit en pratique*, H. MORMONT, K. STANGHERLIN (coord.), Bruxelles, La Charte, 2011, p. 32.

[1017] PH. VERSAILLES, « Le projet individualisé en matière de droit à l'intégration sociale », in *Actualités de droit social, Revenu d'intégration sociale, activation chômage et règlement collectif de dettes,* J. CLESSE, M. DUMONT (dir.), Louvain-la-Neuve, Anthémis, CUP, n° 116, 2010, p. 16 avec référence à Cour const., arrêt n° 5/2004 du 14 janvier 2004 (en particulier, B.9.2.).

[1018] D. DUMONT, *La responsabilisation des personnes sans emploi en question. Une étude critique de la contractualisation des prestations sociales en droit belge de l'assurance chômage et de l'aide sociale*, Bruxelles, La Charte, coll. Association belge pour le droit du travail et de la sécurité sociale, 2012, p. 183.

[1019] Voy. la combinaison des articles 6, § 2, et 11, § 2, b), de la loi du 26 mai 2002.

[1020] Voy. l'article 11, § 2, a), de la loi du 26 mai 2002. Sur le contenu du projet individualisé à intervenir avec le jeune qui poursuit des études, voy. l'article 21 de l'arrêté royal du 11 juillet 2002 ; voy. aussi PH. VERSAILLES, « Le projet individualisé en matière de droit à l'intégration sociale », in *Actualités de droit social, Revenu d'intégration sociale, activation chômage et règlement collectif de dettes,* J. CLESSE, M. DUMONT (dir.), Louvain-la-Neuve, Anthémis, CUP, n° 116, 2010, p. 13.

et si le jeune ou le CPAS demande la conclusion d'un tel projet[1021]. Si le jeune est déjà lié par un contrat de travail ou s'il apparaît que pour des raisons de santé ou d'équité, son intégration sociale ne peut déboucher sur un emploi, la conclusion d'un projet individualisé d'intégration sociale reste facultative. L'éloignement, temporaire ou prolongé, du marché du travail constitue donc un motif valable de dispense[1022]. Je reviens ultérieurement (*infra*, B.) sur les motifs de santé et d'équité pouvant justifier une telle dispense.

Pour les bénéficiaires de plus de 25 ans, le projet individualisé d'intégration sociale restait facultatif. A compter du 30 mars 2007[1023], l'obligation a toutefois été étendue de manière indirecte aux sans-abri. Une proposition de loi a été adoptée en vue d'améliorer les interventions des CPAS en faveur de ces personnes. Selon les auteurs de la proposition, les sans-abri sont « dans la grande majorité des cas, totalement déstructurés et nécessitent un accompagnement social et administratif de longue durée de la part des services sociaux des CPAS »[1024]. A la suite de l'adoption de cette proposition, la personne sans-abri qui conclut un projet individualisé d'intégration sociale obtient le revenu d'intégration sociale au taux isolé, même en cas de cohabitation[1025]. Selon les travaux préparatoires, le projet d'intégration doit toutefois, si possible, prévoir l'intervention d'une organisation sociale extérieure apportant son soutien et son expertise à l'intégration[1026]. Relevons que pour combler l'imprécision de la loi, une circulaire a précisé qui est considéré comme sans-abri. Il s'agit de « la personne qui ne dispose pas d'un logement, qui n'est pas en mesure de l'obtenir par ses propres moyens et qui n'a dès lors pas de lieu de résidence, ou qui réside temporairement dans une maison d'accueil en attendant qu'un logement personnel soit mis à sa disposition. Sont également visées les personnes qui sont hébergées provisoirement par un particulier en vue de leur porter secours de manière transitoire et passagère, en attendant qu'elles disposent d'un logement. Par contre, une personne sans-abri qui va cohabiter de façon durable avec

[1021] Loi du 26 mai 2002, art. 11, § 1er.
[1022] Projet de loi concernant le droit à l'intégration sociale, *Doc. parl.,* Ch., 50-1603/001, p. 6 : « pour certains jeunes cependant, un processus d'insertion professionnelle ne sera pas possible pour des raisons de santé ou d'équité ». On évoque généralement la grossesse, la présence d'enfants en bas-âge ou le cas du « jeune qui vu sa situation personnelle n'est pas encore prêt à travailler car il a besoin d'un parcours personnalisé » (voy. Circ. générale du 17 juin 2015, accessible via *www.mi-is.be*).
[1023] Date d'entrée en vigueur de la loi du 26 octobre 2006 modifiant la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale, *Doc. parl*., Ch., n° 51-1763/001, p. 3-4.
[1024] Proposition de loi modifiant la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale afin d'encourager l'effort d'intégration des personnes sans abri consenti par un centre public d'action sociale, déposée par M. Yvan Mayeur et Mmes Marie-Claire Lambert et Colette Burgeon, *Doc. parl*., Ch., n° 51-1763/001, p. 3-4.
[1025] Loi du 26 octobre 2006 modifiant la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale afin d'encourager l'effort d'intégration des personnes sans abri consenti par un centre public d'action sociale, art. 2. qui complète l'article 14, § 1er, 2°, de la loi du 26 mai 2002. Si la personne est isolée ou cohabite avec une famille à charge, elle conserve le taux de sa catégorie même si elle n'a pas conclu de projet individualisé d'intégration sociale.
[1026] Proposition de loi modifiant la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale afin d'encourager l'effort d'intégration des personnes sans abri consenti par un centre public d'action sociale, *Doc. parl*., Ch., n° 51-1763/001, p. 3.

quelqu'un perd sa qualité de sans-abri et ne peut pas prétendre appartenir à la catégorie personne isolé »[1027]. Sous réserve de ce dispositif particulier concernant les sans-abri, le projet individualisé d'intégration sociale restait facultatif et peu fréquent pour les personnes de 25 ans et plus. C'est donc peu dire que sa généralisation était attendue comme un changement important.

c) La réforme de 2016 : la généralisation du projet individualisé d'intégration sociale

L'accord du gouvernement fédéral du 9 octobre 2014 annonçait l'élargissement du projet individualisé d'intégration sociale à d'autres catégories de bénéficiaires que les jeunes. Il était prévu que « le projet individualisé d'intégration sociale sera élargi, en concertation avec le secteur, à d'autres bénéficiaires de l'intégration sociale et de services. Un trajet clair vers plus d'autonomie y sera défini de commun accord et des moments d'évaluation seront prévus »[1028]. Avant de déposer un projet de loi en ce sens, le Ministre en charge de l'intégration sociale a sollicité une étude scientifique sur l'état des pratiques. Il en est résulté une importante recherche[1029], qui tire sa pertinence de la grande représentativité des personnes et des institutions interrogées[1030]. Sur le fond, l'étude montre tout à la fois, pour s'en tenir aux enseignements principaux, que l'esprit dans lequel il est fait usage du projet individualisé d'intégration sociale varie très fortement d'un CPAS à l'autre[1031] et que si la contractualisation ne suscite plus de véritable opposition de principe, surtout lorsqu'elle concerne les jeunes de moins de 25 ans[1032], les acteurs de terrain ne la considèrent pas comme une panacée. Les travailleurs sociaux estiment ne pas toujours disposer du temps et des moyens nécessaires pour faire du projet individualisé d'intégration sociale, un véritable outil d'accompagnement[1033]. Les bénéficiaires du revenu d'intégration et les associations de lutte contre la pauvreté expriment quant à eux la conviction que l'efficacité des projets

---

[1027] Circulaire du 6 octobre 2006 concernant la loi modifiant la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale afin d'encourager l'effort d'intégration des personnes sans-abri consenti par un centre public d'action sociale, *M.B.*, 11 juin 2007. Le fait que la situation de sans-abri ait été définie dans une circulaire et non dans la loi elle-même s'explique probablement par le fait que la loi du 26 octobre 2006 résulte d'une initiative parlementaire.

[1028] Accord de Gouvernement du 11 octobre 2014, *www.premier.be/fr/accord-de-gouvernement*, p. 47.

[1029] L. MEHAUDEN, J. DEPAUW, A. FRANSSEN, K. DRIESSENS, *Le projet individualisé d'intégration sociale. Recherche évaluative et prospective au sein des CPAS belges*, 2015, 144 p.

[1030] 234 CPAS sur 589, répartis de manière adéquate entre les différentes régions du pays et selon leurs tailles, ont participé à l'enquête quantitative.

[1031] L. MEHAUDEN, J. DEPAUW, A. FRANSSEN, K. DRIESSENS, *Le projet individualisé d'intégration sociale. Recherche évaluative et prospective au sein des CPAS belges*, 2015, p. 35-67.

[1032] L. MEHAUDEN, J. DEPAUW, A. FRANSSEN, K. DRIESSENS, *Le projet individualisé d'intégration sociale. Recherche évaluative et prospective au sein des CPAS belges*, 2015, p. 85.

[1033] L. MEHAUDEN, J. DEPAUW, A. FRANSSEN, K. DRIESSENS, *Le projet individualisé d'intégration sociale. Recherche évaluative et prospective au sein des CPAS belges*, 2015, p. 13. C'est du reste en raison de ce manque de moyens que les Fédérations de CPAS se sont opposées à la généralisation du projet individualisé d'intégration sociale, *Doc. parl.*, Ch., n° 54-1864/003, Rapport fait au nom de la Commission de la Santé publique, de l'environnement et du renouveau de la société, p.17.

individualisés passe par un climat de confiance qui lui-même suppose que les CPAS fassent usage de cet outil d'accompagnement sans pression excessive sur les bénéficiaires et en-dehors de toute idée de sanction[1034]. Bien que les experts, les travailleurs sociaux, les CPAS et les auteurs eux-mêmes de l'étude aient accueilli sans enthousiasme l'idée d'une généralisation du projet individualisé[1035], cette option a été retenue par le Ministre et puis par le Parlement. Le projet de loi a été adopté au terme d'un débat parlementaire particulièrement expéditif et peu consistant[1036].

La loi est entrée en vigueur le 1er novembre 2016[1037]. Ecartant les critiques liées à l'insuffisance de moyens[1038] et balayant la crainte que le projet individualisé d'intégration sociale se réduise à une formalité administrative répondant à ce qui est strictement nécessaire pour obtenir la subvention temporaire à laquelle il donne droit, une circulaire ministérielle rappelle aux CPAS que le projet individualisé doit permettre « de définir tous les objectifs, de dessiner le parcours qui permet d'y arriver, de prévoir des moments d'évaluation, sans que le projet individualisé ne devienne un outil bureaucratique supplémentaire ». La circulaire indique de même qu'il est souhaitable que « pendant la période qui précède la conclusion d'un projet individualisé », les CPAS consacrent suffisamment de temps « à l'élaboration d'une relation de confiance, de telle sorte que le projet individualisé d'intégration sociale réponde au mieux aux attentes, compétences, aptitudes et besoins de l'ayant droit »[1039].

Depuis l'entrée en vigueur de la loi[1040], toute décision d'octroi du revenu d'intégration à une personne qui n'en a pas bénéficié au cours des trois mois qui précèdent[1041], doit être assortie d'un projet individualisé d'intégration sociale. Le CPAS et le bénéficiaire doivent le conclure dans les trois mois de la décision d'octroi du revenu d'intégration[1042]. Des exceptions sont toutefois prévues et c'est à ce niveau que se profile la référence aux raisons d'équité et aux

---

[1034] L. MEHAUDEN, J. DEPAUW, A. FRANSSEN, K. DRIESSENS, *Le projet individualisé d'intégration sociale. Recherche évaluative et prospective au sein des CPAS belges,* 2015, p. 82.

[1035] L. MEHAUDEN, J. DEPAUW, A. FRANSSEN, K. DRIESSENS, *Le projet individualisé d'intégration sociale. Recherche évaluative et prospective au sein des CPAS belges,* 2015, p. 24.

[1036] C'est ainsi que la Commission chargée de l'examen du projet n'a pas estimé nécessaire d'entendre les auteurs de l'étude, Projet de loi modifiant la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale, *Doc. parl*., Ch., n° 54-1864/003, Rapport fait au nom de la Commission de la Santé publique, de l'environnement et du renouveau de la société, p. 9.

[1037] Loi du 21 juillet 2016 modifiant la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale, *M.B*., 2 août 2012.

[1038] Voir en ce sens, le courrier des Fédérations de CPAS adressé le 25 avril 2016 au Ministre Borsus, http://www.uvcw.be/no_index/cpas/actions/240-376139669020426201605291155321525 1242.pdf

[1039] Circulaire du 12 octobre 2016 relative à la loi du 21 juillet 2016 modifiant la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale, accessible via https://www.mi-is.be.

[1040] Selon l'article 12 de la loi du 21 juillet 2016, un projet individualisé d'intégration doit également être conclu avec les personnes à qui le droit au revenu d'intégration a été octroyé au cours des 6 mois précédant l'entrée en vigueur de la loi.

[1041] Il en résulte que si le droit à l'intégration sociale a été interrompu pendant moins de 3 mois, un nouveau projet individualisé d'intégration sociale ne doit pas être conclu.

[1042] Article 13, § 1er, de la loi du 26 mai 2002 tel que modifié par l'article 7 de la loi du 21 juillet 2016.

vulnérabilités (*infra,* B.). Le régime des sanctions a été légèrement modifié par la loi du 21 juillet 2016, en ce qui concerne leur prise de cours[1043]. Si après mise en demeure, l'intéressé ne respecte pas sans motif légitime les obligations prévues dans le projet individualisé d'intégration sociale, le paiement du revenu d'intégration peut, après avis du travailleur social en charge du dossier, être suspendu partiellement ou totalement pour une période d'un mois au maximum. En cas de récidive, la suspension du paiement peut être portée à 3 mois.

B. La référence aux raisons d'équité et à la vulnérabilité

La loi de 2016 conduit à opérer une distinction entre plusieurs catégories de bénéficiaires du droit à l'intégration sociale. Sont tout d'abord visés les bénéficiaires qui, pour des raisons d'équité, ne peuvent être intégrés dans aucun projet individualisé d'intégration sociale. Viennent ensuite les bénéficiaires qui ne présentent pas de disposition au travail, mais peuvent être intégrés dans un projet individualisé visant à leur insertion sociale et ceux qui présentent une disposition au travail et peuvent être inclus dans un projet individualisé d'intégration sociale principalement orienté vers l'insertion professionnelle[1044]. Cette distinction est complétée par une référence à la vulnérabilité à propos des subventions allouées aux CPAS pour couvrir les frais de la contractualisation et de l'activation. Pour certains bénéficiaires présentant une vulnérabilité particulière, la subvention est allouée plus longtemps. La catégorisation repose donc sur différents niveaux de difficultés d'insertion socioprofessionnelle et de vulnérabilité. L'objectif des développements qui suivent est de présenter leur articulation.

Sont ainsi successivement envisagées, l'obligation de disposition au travail et la dispense de cette obligation pour des raisons de santé, d'équité ou d'études (*infra,* a.), l'obligation de conclure un projet individualisé d'intégration sociale et la dispense totale ou partielle de cette obligation pour des raisons de santé et d'équité (*infra,* b.), la référence à la vulnérabilité en lien avec le subventionnement de l'activation et de contractualisation (*infra,* c.).

a) L'obligation de disposition au travail et la dispense de cette obligation pour des raisons d'équité

Le bénéficiaire de l'intégration sociale doit être disposé à travailler[1045]. Il s'agit d'une condition d'octroi du revenu d'intégration sociale. La loi sur le droit au minimum de moyens d'existence prévoyait déjà l'obligation pour le bénéficiaire d'établir sa disposition au

[1043] Loi du 26 mai 2002, art. 30, § 2 et § 5, tel que modifié par l'article 8 de la loi du 21 juillet 2016. Il est dorénavant prévu que les sanctions administratives peuvent être assorties d'un sursis partiel ou complet. Cette modification législative vise à se conformer aux arrêts de la Cour const., n° 148/2010 du 16 décembre 2013 et n° 135/2013 du 10 octobre 2013.

[1044] L'article 11, § 1er, alinéa 3 de la loi du 26 mai 2002, tel que modifié par la loi du 21 juillet 2016, précise que le projet individualisé doit de préférence viser l'insertion professionnelle ; ce n'est qu'à défaut, qu'il doit viser l'insertion sociale. Précédemment l'insertion professionnelle et l'insertion sociale étaient mises sur le même pied.

[1045] Loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale , art. 3, 5°.

travail[1046]. Les contours de cette obligation sont rappelés brièvement (*infra,*1°). Les raisons de santé et d'équité qui permettent d'être déchargé de cette obligation sont ensuite évoquées de manière synthétique (*infra,* 2°).

1° L'obligation de disposition au travail : une obligation de recherche active d'emploi

Le bénéficiaire du minimex, à l'origine, et du revenu d'intégration, depuis 2002, doit dans la mesure du possible être disposé à travailler. Dans son approche de cette obligation, la jurisprudence s'est rapidement distanciée des notions mobilisées par la réglementation du chômage[1047]. Il a été proposé « de ne pas transposer, sans plus, les critères non dénués de sévérité applicables en matière d'assurance chômage »[1048]. Ainsi, le CPAS ne peut conclure de manière automatique à l'absence de disposition au travail du seul fait que le demandeur a été sanctionné par l'ONEM[1049], que ce soit à la suite d'un abandon d'emploi[1050] ou pour cause d'indisponibilité sur le marché de l'emploi[1051]. Cette tendance jurisprudentielle s'est maintenue après l'introduction dans la réglementation du chômage d'une procédure de contrôle de l'obligation de recherche active d'emploi. Ainsi, un chômeur dont le droit aux allocations est suspendu parce que son comportement de recherche d'emploi a été jugé insuffisant par l'ONEM ou par le service régional de l'emploi est, malgré tout, susceptible de bénéficier du droit au revenu d'intégration pendant la suspension des allocations[1052]. La disposition au travail doit, en principe, être appréciée à compter de la date de la demande de sorte que le comportement antérieur ne peut être déterminant[1053]. Ainsi, l'abandon d'un stage préalable à un emploi n'est pas nécessairement la preuve d'une absence de disposition au travail[1054].

[1046] D. SIMOENS, D. TORFS, *Handboek OCMW-dienstverlening*, Bruges, Die Keure, 2009 (édition mise à jour), Deel I, Hoofdstuk I, afdeling 2, § 2, p. 26.

[1047] D. SIMOENS, D. TORFS, *Handboek OCMW-dienstverlening*, Bruges, Die Keure, 2009 (édition mise à jour), Deel I, Hoofdstuk I, afdeling 2, § 2, p. 27; Cour trav. Bruxelles, 22 octobre 2009, RG n° 51.089.

[1048] Cour trav. Liège, section Namur, 17 février 2009, RG n° 8.617/08; J. DUMONT, « La mise à l'emploi », in *Actualités de la sécurité sociale. Evolution législative et jurisprudentielle*, Larcier, CUP, 2004, p. 21, n° 25 ; voy. la jurisprudence plus ancienne citée par D. SIMOENS, D. TORFS, *Handboek OCMW-dienstverlening*, Bruges, Die Keure, 2009 (édition mise à jour), Deel I, Hoofdstuk I, Afdeling 2, § 2, p. 31.

[1049] Cour trav. Bruxelles, 12 mai 2011, RG n° 2010/AB/614; Cour trav. Bruxelles, 11 mai 2011, RG n° 2010/AB/178 ; D. SIMOENS, D. TORFS, *Handboek OCMW-dienstverlening*, Bruges, Die Keure, 2009 (édition mise à jour), Deel I, Hoofdstuk I, afdeling 2, § 2, p. 40. Ces auteurs rappellent que lors des travaux préparatoires de la loi Minimex, une appréciation au cas par cas avait été suggérée.

[1050] Cour trav. Bruxelles, 10 mars 2016, RG n° 2014/AB/872.

[1051] Cour trav. Liège, section Namur, 17 février 2009, RG n° 8.617/08.

[1052] Cour trav. Bruxelles, 22 octobre 2009, RG n° 51.089.

[1053] Cour trav. Bruxelles, 22 octobre 2009, RG n° 51.089 ; voy. aussi D. SIMOENS, D. TORFS, *Handboek OCMW-dienstverlening*, Bruges, Die Keure, 2009 (édition mise à jour), Deel I, Hoofdstuk I, Afdeling 2, § 2, p. 32-33.

[1054] Cour trav. Liège, sect. Namur, 17 avril 2012, RG n° 2011/AN/97.

Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 26 mai 2002, la jurisprudence met l'accent sur le fait que le droit à l'intégration sociale suppose des démarches actives. Ainsi, le seul fait de s'être inscrit comme demandeur d'emploi auprès du service régional de l'emploi ne suffit pas[1055]. Le jugement qui, de manière singulière, avait estimé que la « disposition au travail peut parfaitement se déduire d'une simple déclaration que le demandeur ferait en ce sens sur interpellation du centre » a été réformé et n'a pas fait école[1056]. De manière pragmatique, la jurisprudence s'attache à la pertinence et à la qualité des recherches d'emploi plutôt qu'au nombre de démarches. Même si les critères de l'emploi convenable en vigueur dans la réglementation du chômage ne sont pas transposés comme tels, les tribunaux ont tendance à considérer que le bénéficiaire du droit à l'intégration sociale ne peut restreindre ses recherches aux seules offres d'emploi qui correspondent à ses qualifications[1057]. De même, il ne peut limiter ses recherches à un seul secteur ou s'abstenir de s'inscrire dans une agence d'intérim lorsque cela lui a été recommandé par le service d'insertion du CPAS[1058]. Plus généralement, il est acquis que la disposition à travailler est une notion qui s'apprécie dans la durée en fonction d'un ensemble de démarches accomplies par le titulaire du droit à l'intégration sociale, de façon répétée et sérieuse, en vue de trouver un emploi[1059]. C'est un comportement global qui doit donc être apprécié[1060]. Ainsi, un manquement isolé ne suffit généralement pas à mettre en doute la disposition au travail[1061]. De même, le bénéficiaire du droit à l'intégration sociale assume une obligation de moyen de sorte qu'il ne peut lui être reproché de ne pas avoir trouvé d'emploi[1062].

Dans les travaux préparatoires de la loi du 26 mai 2002, il a été précisé à différentes reprises que l'activation du comportement de recherche d'emploi n'est pas strictement unilatérale, mais qu'elle concerne également le CPAS qui doit aider les bénéficiaires du droit à l'intégration sociale à trouver un emploi. Le législateur a entendu « responsabiliser les CPAS autant que les demandeurs dans une vision active de la disposition au travail ». La recherche

---

[1055] Cour trav. Bruxelles, 20 novembre 2014, RG n° 2012/AB/1252 ; D. SIMOENS, D. TORFS, *Handboek OCMW-dienstverlening*, Bruges, Die Keure, 2009 (édition mise à jour), Deel I, Hoofdstuk I, Afdeling 2, § 2, p. 34.

[1056] Ce jugement assez peu *mainstream* a été réformé par Cour trav. Bruxelles, 22 juillet 2009, RG n° 50.885.

[1057] Cour trav. Bruxelles, 4 juin 2009, RG n° 49.720.

[1058] Cour trav. Bruxelles, 13 avril 2011, RG n° 2010/AB/200.

[1059] Cour trav. Liège, 18 décembre 2006, RG n° 33638/05.

[1060] Cour trav. Liège, 5 septembre 2012, RG n° 2011/AL/298.

[1061] Cour trav. Liège, section Namur, 17 février 2009, RG n° 8.617/08 ; Cour trav. Liège, 15 mai 2003, R.G. n° 30.421/01: la « disponibilité sur le marché de l'emploi » est une constante et doit être permanente dans le chef du bénéficiaire d'allocations de chômage, de sorte que des événements ponctuels comme un refus d'emploi convenable, des réserves non fondées émises à l'encontre d'une embauche, peuvent emporter la disparition de cette disponibilité ; par contre, la disposition à être mis au travail doit s'apprécier dans la durée, sans qu'un événement ponctuel puisse suffire à établir cette disposition pas plus qu'à la faire disparaître ».

[1062] D. SIMOENS, D. TORFS, *Handboek OCMW-dienstverlening*, Bruges, Die Keure, 2009 (édition mise à jour), Deel I, Hoofdstuk I, afdeling 2, § 2, p. 33.

d'un emploi concernerait donc « tant le centre que les intéressés »[1063]. Certaines juridictions en déduisent, rappelant ainsi la logique de droits et obligations qui caractérise l'Etat social actif, que les efforts de recherche d'emploi doivent être mis en balance avec le soutien reçu de la part du CPAS[1064]. Ainsi, il n'y a pas nécessairement lieu de tirer des conséquences défavorables d'un comportement de recherche d'emploi peu assidu ou peu structuré lorsqu'il apparaît que le demandeur n'a pas été épaulé par le CPAS ou par son service d'insertion socioprofessionnelle[1065].

La loi du 21 juillet 2016 a envisagé que la disposition au travail puisse être établie par l'acceptation d'un service communautaire[1066]. Le service communautaire est une innovation de cette loi saluée par les uns et décriée par les autres. Comme on va le voir, la loi a, en ce qui concerne cette innovation, été annulée par la Cour constitutionnelle. Le service communautaire avait été défini comme celui qui « consiste à exercer des activités sur une base volontaire qui constituent une contribution positive tant pour le parcours de développement personnel de l'intéressé que pour la société »[1067]. Selon les travaux préparatoires de la loi, le service communautaire devait être dirigé vers un futur travail rémunéré[1068]. Bien que prévu sur une base volontaire et censé se rattacher à la législation sur le travail bénévole, il ne devait toutefois « en aucun cas réduire la disponibilité pour le marché du travail »[1069]. Ce dispositif a été critiqué au regard, notamment du droit au travail librement entrepris[1070] et a été l'objet d'un appel au boycott lancé par le milieu associatif[1071]. Finalement, les articles qui dans la loi du 21 juillet 2016 traitent du service communautaire

[1063] Projet de loi concernant le droit à l'intégration sociale, *Doc. parl.*, Ch., 50-1603/001, p. 13, p. 14 et 19.
[1064] Cour trav. 13 avril 2016, RG n° 2014/AB/654 ; Cour trav. Bruxelles, 24 octobre 2012, RG n° 2011/AB/207 ; Cour trav. Liège, 18 décembre 2006, RG n° 33638/05.
[1065] Cour trav. Bruxelles, 14 avril 2010, RG n° 50.568 ; voir aussi la jurisprudence citée par PH. VERSAILLES, *Le droit à l'intégration sociale*, Waterloo, Kluwer, Etudes pratique de droit social, 2014, p. 154-156.
[1066] Loi du 26 mai 2002, nouvel article 3/1. La personne qui s'engage dans un service communautaire n'est pas dispensée de l'obligation de disposition au travail, Projet de loi modifiant la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale, Doc. *parl.*, Ch., 54-1864/001, p. 6. La « bonne volonté » qui va de pair avec cet engagement doit toutefois être prise en compte pour apprécier positivement la disposition au travail de l'intéressé.
[1067] Loi 26 mai 2002, art. 11, § 1er, al. 5.
[1068] Projet de loi modifiant la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale, *Doc. parl.*, Ch., 54-1864/001, p. 7.
[1069] Projet de loi modifiant la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale, *Doc. parl.*, Ch., 54-1864/001, p. 7.
[1070] E. DERMINE, V. DE GREEF, « Le droit au travail librement entrepris (art. 1er, § 2 de la CSE) face aux situations de travail non protégées par le droit social. Les cas du travail pénitentiaire et des mesures de *workfare* », in *Charte sociale européenne, droits sociaux et droits fondamentaux au travail*, S. VAN DROOGHENBROECK, F. DORSSEMONT, G. VAN LIMBERGHEN (eds.), Bruxelles, La Charte, 2016, p. 332-342.
[1071] Il a été l'objet d'un appel au boycott lancé par une soixantaine d'associations, http://www.cvfe.be/sites/default/files/pdf/appel_boycott_sce_com.pdf .

ont été annulés par la Cour constitutionnelle[1072]. La Cour a estimé qu'à partir du moment où le service communautaire est inscrit dans un projet individualisé d'intégration sociale, les prestations qu'il prévoit acquièrent un caractère obligatoire. Elles sont d'ailleurs passibles de sanctions[1073]. Le service communautaire ne peut donc pas être considéré comme du travail bénévole, d'autant qu'il doit, comme cela a été précisé ci-dessus, être dirigé vers « un futur travail rémunéré »[1074]. Dans ces conditions, le service communautaire doit, selon la Cour, être considéré comme une mesure de « mise au travail des personnes qui bénéficient du droit à l'intégration sociale ou du droit à l'aide sociale financière »[1075]. Or, depuis la 6ème réforme de l'Etat, ces mesures sont de la compétence des régions[1076]. L'Etat fédéral n'était donc pas compétent pour instaurer un service minimum susceptible d'acquérir un caractère obligatoire, *via* son inclusion dans un projet individualisé d'intégration sociale. A ce jour, le gouvernement n'a pas fait part de son intention d'organiser un service communautaire qui serait établi en-dehors de toute idée de sanction[1077].

2° Dispense de l'obligation de disposition au travail : motifs de santé, d'équité ou d'études

Le droit à l'intégration sociale peut être reconnu même en l'absence de disposition au travail pour autant que cette situation résulte de « raisons de santé ou d'équité »[1078]. La dispense de l'obligation de disposition au travail est donc le premier domaine dans lequel les raisons de santé ou d'équité sont appelées à jouer un rôle.

En ce qui concerne les raisons de santé, la circulaire donne comme exemples : la grossesse, la toxicomanie et les « problèmes de dos reconnus » qui empêchent l'exécution de travaux lourds[1079]. Il ne doit pas s'agir d'une véritable incapacité de travail atteignant le seuil fixé par la loi coordonnée sur l'assurance soins de santé et indemnités[1080]. Les affections d'ordre psychologique ou mental, de même que les assuétudes, doivent être prises en compte au même titre que les réductions de la capacité physique[1081]. En cas de difficultés

---

[1072] Cour const., 5 juillet 2018, n° 86/2018.
[1073] Cour const., 5 juillet 2018, n° 86/2018, B.28.1 et B.28.2.
[1074] Cour const., 5 juillet 2018, n° 86/2018, B.29.1 et B.29.2.
[1075] Cour const., 5 juillet 2018, n° 86/2018, B.30.1.
[1076] Loi spéciale du 8 août 1980, art. 6, § 1er, IX, 2°/1, tel qu'inséré par la loi spéciale du 24 janvier 2014.
[1077] Circulaire du SPP Intégration sociale du 26 juillet 2018 suite à l'arrêt n° 86/2018 de la Cour constitutionnelle concernant le service communautaire. Cette circulaire prend acte de l'annulation du texte légal et annonce l'abrogation des dispositions de l'arrêté royal concernant le service communautaire.
[1078] Loi du 26 mai 2002, art. 3, 5°.
[1079] Circulaire du 12 octobre 2016 relative à la loi du 21 juillet 2016 modifiant la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale, p. 7.
[1080] D. SIMOENS, D. TORFS, *Handboek OCMW-dienstverlening*, Bruges, Die Keure, 2009 (édition mise à jour), Deel I, Hoofdstuk I, afdeling 2, § 2, p.43.
[1081] PH. VERSAILLES, *Le droit à l'intégration sociale*, Waterloo, Kluwer, Etudes pratique de droit social, 2014, p. 170.

psychosociales, la dispense peut être accordée de manière provisoire pendant le temps nécessaire pour permettre à l'intéressé de « reconstruire sa vie »[1082]. La personne qui invoque des raisons de santé peut être soumise à un examen médical par un médecin mandaté et payé par le CPAS. Le médecin détermine si les raisons de santé invoquées par l'intéressé sont légitimes ou non[1083].

Comme raisons d'équité, autres que des raisons de santé, la circulaire cite « la situation sur le marché du travail dans une région bien déterminée ayant pour effet que les possibilités d'emploi sont inexistantes et que par conséquent, l'intéressé ne peut raisonnablement pas travailler ». Elle envisage aussi le fait que « l'intéressé ne peut se rendre sur son lieu de travail, en raison de problèmes de transport »[1084]. La proximité de l'âge de la pension, de même qu'à un stade plus précoce de l'existence, la charge d'enfants sont des motifs fréquemment débattus en jurisprudence[1085]. Dans tous les cas, le CPAS évalue les raisons d'équité de manière autonome en fonction des circonstances spécifiques de l'espèce. Le CPAS qui décide que la personne ne peut travailler pour des raisons de santé ou d'équité doit motiver cette dispense dans le rapport social[1086]. Par facilité, dans la suite du présent chapitre, l'expression « raisons d'équité » désigne à la fois les raisons de santé et les raisons d'équité.

Pour les jeunes de moins de 25 ans, le suivi des études est un motif d'équité spécifique[1087]. Il est considéré comme ne faisant pas obstacle à l'exercice d'une activité professionnelle compatible avec les études (notamment le week-end ou pendant les vacances). La loi du 21 juillet 2016 confirme que la dispense pour suivi des études doit donner lieu à la conclusion d'un projet individualisé d'intégration spécifique (*infra*). Le CPAS doit donc valider le projet d'études et peut le refuser, notamment s'il considère que le jeune ne présente pas les aptitudes nécessaires. Cette question et, de manière plus générale, les questions en lien avec le suivi des études suscitent une jurisprudence importante[1088]. Pour les jeunes, les dispenses de l'obligation de disposition au travail pour d'autres raisons que la poursuite des études sont

[1082] Trib. trav., Antwerpen, 22 décembre 2003, RG n° 359.067.
[1083] Article 6, § 4, de l'arrêté royal du 11 juillet 2002 portant règlement général en matière de droit à l'intégration sociale.
[1084] Circulaire du 12 octobre 2016 relative à la loi du 21 juillet 2016 modifiant la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale, p. 7-8.
[1085] Voy. PH. VERSAILLES, *Le droit à l'intégration sociale*, Waterloo, Kluwer, Etudes pratique de droit social, 2014, p. 172 ; D. SIMOENS, D. TORFS, *Handboek OCMW-dienstverlening*, Bruges, Die Keure, 2009 (édition mise à jour), Deel I, Hoofdstuk I, afdeling 2, § 2, p. 45.
[1086] Circulaire du 12 octobre 2016 relative à la loi du 21 juillet 2016 modifiant la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale, p. 7.
[1087] Voy V. FLOHIMONT, E. DERMINE, M. DE FAUCONVAL, J. PRUD'HOMME, « Bijstandsregelingen: de OCMW's en het recht op maatschappelijke integratie en op maatschappelijke hulpverlening », in Ontwikkelingen van de sociale zekerheid 2011-2016, J. PUT, Y. STEVENS (eds.), *RDS*, 2016, p. 701-703.
[1088] Pour un résumé, voy. PH. VERSAILLES, *Le droit à l'intégration sociale*, Waterloo, Kluwer, Etudes pratique de droit social, 2014, p. 238 à 264.

envisageables, mais semblent moins fréquentes[1089]. Le fait pour un jeune de ne pas encore avoir travaillé n'est pas considéré comme un motif de dispense.

b) L'obligation de conclure un projet individualisé et la dispense totale ou partielle de cette obligation pour des raisons de santé ou d'équité

Comme indiqué précédemment, la loi du 21 juillet 2016 a généralisé l'obligation de conclure un projet individualisé d'intégration sociale. Contestée au même titre que le service communautaire devant la Cour constitutionnelle, cette généralisation a été validée par cette dernière[1090]. L'obligation de conclure un projet individualisé (*infra,* 1°) et les dispenses, totales ou partielles, de cette obligation (*infra,* 2°) sont envisagées successivement.

1° L'obligation de conclure un projet individualisé d'intégration sociale

La modification législative de 2016 prévoit l'obligation, pour les bénéficiaires du droit à l'intégration sociale de 25 ans ou plus, d'une obligation de conclure un projet individualisé d'intégration sociale comparable à ce qui était déjà prévu pour les jeunes de moins de 25 ans. En fonction de l'âge, les dispositions applicables, bien que très proches, restent distinctes et emportent quelques légères différences :

- Pour autant qu'il n'ait pas déjà bénéficié du revenu d'intégration au cours des trois derniers mois, le titulaire du droit à l'intégration sociale âgé de 25 ans ou plus doit, en principe, conclure un projet individualisé d'intégration sociale « comportant un volet socio-professionnel ». Lorsque l'intéressé travaille et obtient un revenu d'intégration en complément de son salaire, le projet individualisé est facultatif[1091].

- Pour le jeune de moins de 25 ans, le projet individualisé reste obligatoire dans trois cas. Un projet individualisé est obligatoire en cas d'études. La loi prévoit aussi l'obligation de conclure avec le jeune qui n'est pas étudiant, un trajet portant sur « une insertion professionnelle qui à terme doit mener à un emploi »[1092]. Un tel trajet peut être envisagé « par exemple, pour un jeune qui au regard de sa situation personnelle

---

[1089] L. MEHAUDEN, J. DEPAUW, A. FRANSSEN, K. DRIESSENS, *Le projet individualisé d'intégration sociale. Recherche évaluative et prospective au sein des CPAS belges,* 2015, p. 23 : d'après cette étude datant de 2015, cette dérogation concerne moins de 20 % des jeunes de moins de 25 ans.
[1090] Cour const., 5 juillet 2018, n° 86/2018.
[1091] Loi du 26 mai 2002, art. 13, § 1er. Ce caractère vaut en cas de mise à l'emploi par le CPAS lui-même, conformément à l'article 60, § 7 de la loi du 8 juillet 1976, voy. Projet de loi modifiant la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale, *Doc. parl.*, Ch., 54-1864/001, p. 8. De même, si l'intéressé reçoit un revenu d'intégration en complément d'un salaire obtenu dans le cadre d'un travail intérimaire, le projet individualisé n'est pas non plus obligatoire. Il est toutefois toujours possible d'élaborer un projet individualisé facultatif, voy. Circulaire du 12 octobre 2016 relative à la loi du 21 juillet 2016 modifiant la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale, p. 9.
[1092] Loi du 26 mai 2002, art. 6, § 2 et 11, § 2, b).

n'est pas encore prêt à travailler et a besoin d'un parcours personnalisé préalable… »[1093]. Il est soumis à des conditions de forme spécifiques entourant sa négociation et sa conclusion[1094]. Enfin, un projet individualisé doit également être conclu avec le jeune qui n'est pas concerné par les deux hypothèses visées ci-dessus et qui n'a pas bénéficié du droit à l'intégration sociale au cours des trois derniers mois[1095].

2° La dispense, totale ou partielle, de l'obligation de conclure un projet individualisé d'intégration sociale

La dispense de l'obligation de disposition au travail (*supra*, 1°) et la dispense de conclure un projet individualisé ont des portées différentes. C'est ainsi, tout d'abord, qu'en cas de dispense de l'obligation de disposition au travail, un projet individualisé d'intégration sociale reste obligatoire dans les cas suivants[1096] :

- Si le jeune poursuit des études : le projet individualisé vise alors à fixer les obligations en lien avec lesdites études (rappel de l'obligation de présence au cours et de l'obligation de passer les examens, obligation de tenir le CPAS au courant des résultats, éventuelle obligation de rechercher un travail compatible avec les études,…)[1097].

- Même lorsqu'il est libéré de l'obligation de disposition au travail, le bénéficiaire qui n'a pas obtenu le revenu d'intégration au cours des trois précédents doit, en principe, conclure un projet individualisé ayant pour objet son intégration sociale[1098]. Les

[1093] Circulaire du 12 octobre 2016 relative à la loi du 21 juillet 2016 modifiant la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale, p. 9.
[1094] Loi du 26 mai 2002, art. 6, § 3 : « L'intéressé peut se faire assister par une personne de son choix lorsqu'il négocie avec le centre le contrat de travail proposé ou le projet individualisé d'intégration sociale. Il dispose également d'un délai de réflexion de 5 jours calendrier avant la signature du contrat de travail ou d'intégration sociale et peut demander à être entendu par le centre conformément aux dispositions prévues à l'article 20 ».
[1095] Loi du 26 mai 2002, art. 11, § 2, c).
[1096] Selon la Circulaire du 12 octobre 2016 relative à la loi du 21 juillet 2016 modifiant la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale, p. 9 : si le projet individualisé est facultatif, que l'intéressé demande à en bénéficier et que « le CPAS estime qu'aucun PIIS ne peut être conclu pour des raisons de santé ou d'équité, le CPAS doit préciser les raisons pour lesquelles il n'a pas conclu de PIIS avec l'intéressé ».
[1097] Voy. Arrêté royal du 11 juillet 2002 portant règlement général en matière de droit à l'intégration sociale, art. 21. Cet article précise les conditions spécifiques pour un projet individualisé d'intégration sociale en matière d'études de plein exercice.
[1098] En effet, l'art. 13, § 1, de la loi du 26 mai 2002 prévoit l'obligation générale d'établir un projet d'individualisé, sauf en cas d'emploi ; l'article 13, § 4, précise, en son alinéa 3, qu'en cas de raisons d'équité libérant de l'obligation de disposition au travail, le revenu d'intégration est accordé « assorti ou non d'un projet individualisé » ; dès lors que l'alinéa 4 précise les conditions dans lesquelles aucun projet individualisé ne doit être conclu, il faut considérer, ce que semble confirmer la circulaire (p. 10-12), que si les conditions de l'exception reprise à l'alinéa 4 ne sont pas remplies, il y a obligation en vertu de l'alinéa 3 de conclure un projet individualisé portant sur l'intégration sociale plutôt que socioprofessionnelle.

travaux préparatoires de la loi précisent en ce sens que « ce n'est pas parce qu'une personne ne peut pas travailler pour des raisons de santé ou d'équité qu'elle ne peut pas automatiquement, pour les mêmes raisons, conclure de projet individualisé d'intégration sociale »[1099]. Ainsi, un projet individualisé visant uniquement à l'intégration sociale peut être envisagé avec un « sans-abri qui doit se réhabituer à une vie plus régulière » ou encore avec un toxicomane « qui doit d'abord être aidé pour surmonter son problème d'addiction »[1100].

Par ailleurs, quel que soit l'âge du bénéficiaire, la loi envisage l'hypothèse dans laquelle « pour des raisons de santé ou d'équité », aucun projet individualisé d'intégration sociale ne peut être conclu[1101]. Ces raisons de santé et d'équité doivent être envisagées de manière plus restrictive que lorsqu'il s'agit uniquement de justifier une dispense de l'obligation de disposition au travail. En effet, dans cette hypothèse, la conclusion d'un projet individualisé, limité à l'insertion sociale, reste en principe obligatoire. La décision du CPAS dispensant de la conclusion de tout projet individualisé doit, semble-t-il, laisser apparaître une double motivation portant respectivement sur la dispense de disposition au travail et sur l'impossibilité de conclure un projet individualisé. Si on s'en remet aux explications de la circulaire – avec toutes les réserves qu'appelle le renvoi à un tel instrument dénué de valeur réglementaire[1102] –, pourraient justifier une dispense de la disposition au travail et de tout projet individualisé, le fait pour le titulaire du droit à l'intégration sociale de « prendre en charge le traitement d'un enfant malade ou d'un proche gravement malade » qui fait partie de son ménage, de même que le fait d'être en détention[1103]. Par contre, ne permettrait la dispense que de la disposition au travail et pas du projet individualisé, le fait d'entreprendre une cure de désintoxication. Pour distinguer clairement les deux types de raisons d'équité, le tableau ci-dessous vise les 'raisons d'équité de niveau 2' qui font obstacle à tout projet individualisé d'intégration sociale et les 'raisons d'équité de niveau 1' qui dispensent de l'obligation de disposition au travail, mais ne s'opposent pas à un projet individualisé axé sur l'insertion sociale (PIIS)[1104].

[1099] Projet de loi modifiant la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale, *Doc. parl.*, Ch., 54-1864/001, p. 7.
[1100] Circulaire du 12 octobre 2016 relative à la loi du 21 juillet 2016 modifiant la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale, p. 10.
[1101] Loi du 26 mai 2002, art. 10, dernier alinéa et art. 13, § 4, al. 4.
[1102] L'importance pratique de la Circulaire ne doit pas être sous-estimée car elle sert de base aux contrôles administratifs portant sur l'octroi des subventions. L'inspection du SPP Intégration sociale vérifie le respect des conditions résumées dans la circulaire et en cas de contestation (notamment en cas d'écart entre la circulaire et la Loi), les CPAS disposent d'un recours en plein contentieux devant le Conseil d'Etat.
[1103] La circulaire relève elle-même que dans ce cas, le revenu d'intégration n'est pas accordé. On peut donc s'interroger sur la pertinence de l'exemple.
[1104] Dans les tableaux, les termes « projet individualisé d'intégration sociale » sont repris sous l'abréviation, couramment utilisée dans la pratique, PIIS.

Jeunes de – 25 ans	***Bénéficiaires de 25 ans et +***
Dispenses de la disposition au travail et de l'obligation de conclure un PIIS	
Raisons d'équité de niv. 2 et *absence de suivi d'études* aucun PIIS	*Raisons d'équité de niv. 2* aucun PIIS
Dispense de la disposition au travail (uniquement)	
Raisons d'équité de niv. 1 et - *absence de suivi d'études :* PIIS intégration sociale - *suivi d'études :* PIIS études	*Raisons d'équité de niv. 1* - PIIS intégration sociale
Aucune dispense	
Aucune raison d'équité Trajet vers l'emploi ou PIIS socio-professionnel	*Aucune raison d'équité* PIIS socio-professionnel

Fig. 9 articulation des différentes dispenses pour raisons d'équité

c) La référence à la vulnérabilité en lien avec le subventionnement de l'activation et de contractualisation

Un autre volet de la réforme concerne le subventionnement temporaire accordé aux CPAS pour leur permettre de faire face aux frais de l'accompagnement et de la contractualisation. La loi accorde une subvention (sous la forme d'un remboursement additionnel de 10 % du montant du revenu d'intégration) aux CPAS qui concluent un projet individualisé d'intégration sociale[1105]. Les projets individualisés d'intégration sociale conclus avec des jeunes de moins de 25 ans qui poursuivent des études donnent droit à la subvention pendant toute la durée de validité du projet. Dans les autres cas, la subvention n'est octroyée qu'une « seule fois pendant la vie du bénéficiaire, et ce pendant une année civile à compter du premier jour du mois au cours duquel le projet individualisé d'intégration sociale a été signé »[1106]. L'octroi d'une deuxième subvention est prévue dans les deux hypothèses suivantes[1107] :

[1105] Loi du 26 mai 2002, art. 43/2, tel qu'inséré par l'article 10 de la loi du 21 juillet 2016.
[1106] Loi du 26 mai 2002, art. 43/2, § 1er, alinéa 1, tel qu'inséré par l'article 10 de la loi du 21 juillet 2016.
[1107] Projet de loi modifiant la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale, *Doc. parl*., Ch., 54-1864/001, p. 10. Selon les travaux préparatoires, il s'agit de deux cas très exceptionnels . Il a été précisé que « la deuxième exception a trait aux dossiers qui concernent des personnes particulièrement vulnérables et qui nécessitent une attention particulière du centre. Pour ces dossiers, une nouvelle période d'octroi de la subvention particulière est prévue. Par définition, les personnes concernées n'ont pas bénéficié pendant les 12 derniers mois du droit à l'intégration sociale. Cette subvention particulière a dès lors pour but d'offrir un accompagnement spécifique à ces personnes,

- La subvention peut être prolongée pendant une deuxième période de douze mois, lorsque la personne concernée est « particulièrement éloignée d'une intégration sociale ou socioprofessionnelle » et qu'il résulte de l'enquête sociale que les mesures prises pendant la période couverte pendant la première subvention « n'ont pas suffisamment abouti à une intégration efficace de l'intéressé » de sorte « qu'un accompagnement plus intensif ou plus spécifique (…) est nécessaire »[1108].

- Lorsque la subvention a déjà été accordée par le passé, une deuxième subvention (subvention dite 'deuxième chance') est susceptible d'être accordée pendant une nouvelle période de douze mois, à condition que la personne concernée « soit particulièrement vulnérable et nécessite une attention particulière du centre », qu'elle n'ait pas eu droit à l'intégration sociale au cours des douze mois précédents et qu'un projet individualisé d'intégration sociale ait été conclu : l'idée est de donner une deuxième chance à la personne qui a déjà été accompagnée par le passé et qui au moment où elle s'adresse à nouveau au CPAS, après une interruption de 12 mois au moins du droit à l'intégration sociale, se trouve en situation de vulnérabilité particulière[1109].

Aucune définition précise n'est donnée de la personne 'particulièrement éloignée d'une intégration sociale ou socioprofessionnelle', ni de celle qui est 'particulièrement vulnérable et nécessite une attention particulière du centre'. Il appartient au CPAS qui sollicite une deuxième subvention de motiver, dans un rapport social, les raisons pour lesquelles il estime que l'intéressé se trouve dans une des situations visées par la loi[1110]. Dans le cas de la subvention deuxième chance, le projet individualisé d'intégration sociale doit comprendre les mesures permettant de répondre aux besoins qui ont amené l'intéressé à s'adresser à nouveau au CPAS[1111].

* * *

En résumé, dans le nouveau dispositif issu de la loi de 2016, tous les bénéficiaires du droit à l'intégration sociale doivent, en principe, non seulement être disposés à travailler, mais également conclure un projet individualisé d'intégration sociale orienté vers l'insertion professionnelle. En instaurant une gradation entre deux niveaux de raisons d'équité, la loi a

---

qui les aide à formuler le problème récemment apparu et à le résoudre et de les réintégrer le plus rapidement possible dans notre société ».

[1108] Arrêté royal du 11 juillet 2002, art. 60/1, § 1, tel qu'inséré par l'article 9 de l'arrêté royal du 3 octobre 2016. Voy. aussi la circulaire du 12 octobre 2016, p. 28.

[1109] Il est précisé que cette seconde chance ne peut être subventionnée lorsque par le passé, le bénéficiaire a été engagé dans un projet individualisé comme étudiant et qui a été subventionné à ce titre.

[1110] Arrêté royal du 11 juillet 2002, art. 60/2 tel qu'inséré par l'article 9 de l'arrêté royal du 3 octobre 2016.

[1111] Arrêté royal du 11 juillet 2002, art. 60/1, § 2 tel qu'inséré par l'article 9 de l'arrêté royal du 3 octobre 2016 et Circulaire du 12 octobre 2016, p. 30.

affiné la classification des situations dans lesquelles certains titulaires du droit à l'intégration sociale bénéficient d'une dispense ou d'une adaptation de leurs obligations. Elle y a aussi ajouté une référence à la vulnérabilité permettant d'adapter la subvention accordée au CPAS amené à conclure un projet d'intégration sociale avec des bénéficiaires considérés comme particulièrement vulnérables ou particulièrement éloignés de l'insertion sociale ou socioprofessionnelle. Schématiquement, la classification des personnes qui bénéficient ainsi d'un traitement différencié se présente comme suit :

Type de situation	**Dispense de PIIS et/ou conclusion d'un PIIS adapté**		**Durée de la subvention (10 %) versée au CPAS**
Raison d'équité niv. 1	Dispense du PIIS socio-professionnel	Conclusion d'un PIIS insertion sociale	1 an
Raison d'équité niv. 2	Dispense du PIIS socio-professionnel et dispense du PIIS insertion sociale		0
Etudes (- 25 ans)	PIIS études		durée des études
Vulnérabilité particulière	PIIS (éventuellement limité à l'insertion sociale)		1 + 1 ans
Eloignement intégration sociale ou socioprofessionnelle	PIIS (éventuellement limité à l'insertion sociale)		2 ans

Fig. 10 synthèse des profils spécifiques envisagés dans le cadre de la contractualisation

C. La référence aux raisons d'équité et aux vulnérabilités : comparaison avec les dispenses accordées en matière d'activation des chômeurs et demandeurs d'emploi

L'objectif des développements qui suivent est de dresser une comparaison entre les différentes dérogations et adaptations de l'obligation de conclure un projet individualisé d'intégration sociale et les assouplissements prévus en matière d'activation du comportement de recherche d'emploi des chômeurs. La portée du dispositif d'activation des chômeurs et des demandeurs d'emploi est brièvement présentée, dans un premier temps (*infra,* a.). Des rapprochements sont ensuite établis entre les deux dispositifs (*infra,* b.).

a) Brève présentation du dispositif d'activation des chômeurs et des demandeurs d'emploi

Une importante réforme de l'assurance chômage, centrée sur ce qu'il est devenu habituel d'appeler la disponibilité active des chômeurs[1112], a été adoptée en 2004[1113]. L'obligation de

[1112] Cette terminologie est plus fréquemment utilisée depuis la 6ème réforme de l'Etat. Avant cela, on parlait plus fréquemment d'activation, de responsabilisation ou de contractualisation.

rechercher activement un emploi a été inscrite dans la réglementation. Complémentairement, une procédure de contrôle du respect de cette obligation a été mise en place, avec à la clé des possibilités de suspension, de réduction, voire d'exclusion du droit aux allocations de chômage. Cette réforme, souvent considérée comme la plus emblématique du glissement vers l'Etat social actif, a été étudiée de manière approfondie[1114] et est l'objet d'une littérature importante[1115]. En pratique, elle n'a cessé de s'étendre et de s'affiner depuis 2004. A

[1113] Arrêté royal du 4 juillet 2004 portant modification de la réglementation du chômeur à l'égard des chômeurs complets qui doivent rechercher activement un emploi, *M.B.*, 9 juillet 2004.

[1114] D. DUMONT, *La responsabilisation des personnes sans emploi en question - Une étude critique de la contractualisation des prestations sociales en droit belge de l'assurance chômage et de l'aide sociale*, Bruxelles, La Charte, coll. Association belge pour le droit du travail et de la sécurité sociale, 2012, 613 p. ; V. DE GREEF, *Droit au travail et troubles mentaux. Une analyse critique des exclusions et des inclusions par le droit en assurance chômage et en aide sociale*, Bruxelles, La Charte, coll. Association belge pour le droit du travail et de la sécurité sociale, 2016, 553 p. ; E. DERMINE, *Droit au travail et politiques d'activation des personnes sans emploi: étude critique du rôle du droit international des droits humains* , Bruxelles, Bruylant, Coll. Centre des droits de l'homme de l'UCL, 2017, 521 p.

[1115] P. PALSTERMAN, B. GRAULICH, « Le 'contrôle des chômeurs', commentaire de l'arrêté royal du 4 juillet 2004 portant modification de la réglementation du chômage à l'égard des chômeurs complets qui doivent rechercher activement un emploi », *Chron. D. S.*, 2004, p. 489-499 ; P. PALSTERMAN, « Evolution de la notion de chômage involontaire dans l'assurance chômage belge (1945-2004) », in *L'Etat social actif, vers un changement de paradigme* ?, P. VIELLE, P. POCHET, I. CASSIERS (dir.), Bruxelles, PI.E.-Peter Lang, 2005, p. 151-178 ; E. DERMINE, « La contrepartie dans l'assurance chômage : Retranchement ou restructuration de la protection sociale ? », *Annales de droit de Louvain*, 2008, p. 3-95 ; D. DUMONT, « Vers un Etat social « actif » ?, *J.T.*, 2008, p. 133-139 ; B. GRAULICH, « L'activation du comportement de recherche d'emploi des chômeurs en parallélisme avec le projet d'individualisation d'intégration sociale de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale », Colloque Droit et Dignité, Jeune Barreau de Liège, 6 et 7 novembre 2008 ; P. PALSTERMAN, « La figure du contrat dans l'octroi des allocations sociales. Réflexions à propos de l'arrêt de la Cour de cassation du 9 juin 2008 », *Chron. D.S.*, 2009, p. 125-134; D. SIMOENS, « Zin en onzin van de contractuelisering binnen de wettelijke sociale zekerheid », *T.S.R.*, 2009, p. 391-423 ; D. DUMONT, «Les traductions de l''activation'. La douce européanisation des systèmes nationaux de protection sociale», *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, n° 63, 2009, p. 1-94 ; E. DERMINE, J.-FR. NEVEN, « Le contrôle de l'obligation pour les chômeurs de rechercher activement un emploi », in *Actualités de droit social, Revenu d'intégration sociale, activation chômage et règlement collectif de dettes*, J. CLESSE, M M. DUMONT (dir.), Louvain-la-Neuve, Anthémis, Commission Université-Palais, n° 116, 2010, p. 45-135 ; D. DUMONT, « Pour ou contre l'activation des chômeurs ? Une analyse critique du débat », *R.D.S.*, 2010, p. 356-385 ; D. DUMONT, « Du minimex au droit à l'intégration sociale: beaucoup de bruit pour rien ? », *Droits sociaux fondamentaux et pauvreté*, V. VAN DER PLANCKE (dir.), Bruxelles, La Charte, coll. Droit en mouvement, 2010, p. 129-158 ; D. DUMONT, « De Tocqueville à Lucky Bunny : la (dé)responsabilisation des personnes sans emploi en question », *Chron. D.S.*, 2011, p. 101-106 ; D. DUMONT, « Activation rime-t-elle nécessairement avec stigmatisation ? Une mise en perspective critique du procès de l'Etat social actif », *Droit et société*, n° 78, 2011, p. 447-471 ; B. GRAULICH, « Plan d'activation des chômeurs », in *La réglementation du chômage : vingt ans d'application de l'arrêté royal du 25 novembre 1991*, Waterloo, Kluwer, Etudes pratiques de droit social, 2011, p. 117-133 ; E. DERMINE, D. DUMONT, J.-FR. NEVEN, « L'activation des chômeurs, vecteur de flexibilisation ou de rigidification des sanctions ? », in *La flexibilité des sanctions, Actes des XXIèmes Journées juridiques Jean Dabin*, D. KAMINSKI (dir.), Bruxelles, Bruylant, 2012, p. 317-341 ; V. DE GREEF, « Les chômeurs «MMPP»: la trouvaille d'un arbre pour cacher la forêt. Quelles limites à l'insertion professionnelle des sans-emploi ? », *Chron. D.S.*, 2013, p. 1-14 ; D. DUMONT, « Que peuvent les droits de l'homme face aux politiques de retour à l'emploi

l'origine, il était prévu qu'elle s'applique aux chômeurs de moins de 30 ans avec une extension progressive aux chômeurs de moins de 40 ans et puis, à partir du 1er juillet 2006, aux chômeurs de moins de 50 ans[1116]. Au-delà de ce qui avait été initialement envisagé, elle a été étendue aux chômeurs de 50 à 55 ans[1117] et est actuellement applicable jusqu'à 60 ans, après qu'il ait été envisagé de l'appliquer intégralement jusqu'à 65 ans[1118]. Il faut, par ailleurs, signaler que dans le cadre de de la 6ème réforme de l'Etat, le contrôle de la disponibilité active et le pouvoir d'appliquer les sanctions ont été transférés aux régions, même si la réglementation applicable (le « cadre normatif ») reste une compétence de l'Etat fédéral[1119]. En pratique, cette réglementation invite à faire une distinction entre les jeunes (âgés de moins de 25 ans) qui sont inscrits comme demandeurs d'emploi dans le cadre du stage d'insertion de 12 mois devant leur permettre, à l'échéance de cette période, de bénéficier des allocations d'insertion et les chômeurs indemnisés (sans qu'il faille alors distinguer selon qu'ils obtiennent le bénéfice des allocations de chômage ou des allocations d'insertion).

Les dispositions qui dans la réglementation du chômage présentent un intérêt pour l'exercice de comparaison ici envisagé sont relativement ciblées. Il s'agit des dispositions qui aménagent l'obligation de disponibilité active et de celle qui, de manière exceptionnelle, implique une suspension de la procédure de contrôle du comportement de recherche d'emploi. Elles méritent une attention particulière dans la mesure où elles affichent une certaine proximité avec les possibilités d'aménagement de l'obligation de conclure un projet individualisé d'intégration sociale. En substance, la réglementation du chômage identifie trois situations spécifiques : l'hypothèse dans laquelle le chômeur ou le demandeur d'emploi ne présentait aucune capacité de gain lors de son accession au marché du travail[1120], celle dans

---

autoritaires? », *Journal européen des droits de l'homme*, 2013, p. 741-745 ; E. DERMINE, D. DUMONT, (dir.), *Activation Policies for the Unemployed, the Right to Work and the Duty to Work*, Bruxelles, P.I.E.-Peter Lang, coll. Work & Society, 2014 ; A. MECHELYNCK, « Mettre l'Etat social actif au service des capacités : propositions à partir de l'analyse du comportement de recherche d'emploi des chômeurs et de l'*inburgering* », *R.D.S.*, 2014, p. 411-482 ; V. DE GREEF, « La catégorie des chômeurs MMPP, boîte aux trésors ou boîte de Pandore », *Pauvérité*, déc. 2015, p. 5-22 ; V. DE GREEF, « L'activation silencieuse des personnes partiellement inaptes au travail dans l'assurance chômage », *R.D.S.*, 2016, p. 245-275.

[1116] Arrêté royal du 4 juillet 2004 portant modification de la réglementation du chômage à l'égard des chômeurs complets qui doivent rechercher activement un emploi, art. 10, alinéa 2, 3°.

[1117] Arrêté royal du 10 novembre 2012 modifiant les articles 59*bis* et 89 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage et modifiant l'article 10 de l'arrêté royal du 4 juillet 2004 portant modification de la réglementation du chômage à l'égard des chômeurs complets qui doivent rechercher activement un emploi, art. 1.

[1118] Voy. Arrêté royal du 14 décembre 2015 modifiant les articles 56 et 58 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage et insérant les articles 36/1 à 36/11, 56/1 à 56/6 et 58/1 à 58/12 dans le même arrêté.

[1119] Ce « cadre normatif » figure aux articles 36/1 à 36/11 et 58/1 à 58/12 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 relatif au chômage, tels qu'introduits dans cet arrêté royal par un arrêté royal du 14 décembre 2015, *M.B.*, 23 décembre 2015.

[1120] Arrêté royal du 25 novembre 1991, art. 36/2, al. 2, et art. 58/2, al. 4.

laquelle il présente une inaptitude permanente de 33 % au moins[1121] et celle dans laquelle il est considéré « par le service régional de l'emploi compétent comme éloigné de l'emploi en raison d'une combinaison de facteurs psychomédicosociaux qui affectent durablement sa santé et/ou son intégration sociale et, de ce fait, son intégration professionnelle avec comme conséquence que [il] n'est pas en mesure de travailler dans le circuit économique normal ou dans le cadre d'un travail adapté et encadré, rémunéré ou non, dans les 12 mois qui suivent » (ci-après « motifs psychomédicosociaux PMS »)[1122].

Si le demandeur d'emploi et le chômeur sans capacité de travail initiale sont dispensés de l'obligation de rechercher activement du travail et sont dispensés de la contractualisation, les demandeurs d'emploi et les chômeurs relevant des deux autres catégories bénéficient d'une suspension temporaire de la procédure de contrôle, mais uniquement à condition qu'ils s'engagent dans un trajet d'accompagnement particulier. Ils bénéficient donc d'un aménagement, sous condition, de l'obligation de recherche d'emploi et de la contractualisation[1123] :

- le demandeur d'emploi ou le chômeur qui présente une inaptitude permanente de 33 % au moins est dispensé de la procédure de contrôle et partant est à l'abri du risque de sanction, à condition qu'il suive un trajet d'accompagnement adapté à son état de santé ; ce trajet et la dispense de la procédure de contrôle ne valent que pour une durée maximale de douze mois ;

- une dispense de la procédure de contrôle, et partant des possibilités de sanctions, est également d'application en cas d'éloignement du marché du travail pour des motifs psychomédicosociaux (PMS) à condition de respecter un trajet d'accompagnement spécifique comportant « un ensemble d'actions intensives visant à réduire l'impact des facteurs qui entravent l'insertion sur le marché du travail et à favoriser l'insertion socioprofessionnelle » ; le trajet spécifique et la dispense de la procédure de contrôle ne peuvent être accordés que pour un délai maximum de 21 mois ; une prolongation peut, sous certaines conditions et dans les limites d'un quota par région, être obtenue pour une période supplémentaire de 18 mois, au maximum.

Certains motifs de dispense ou d'aménagement de la procédure de contrôle font référence à des notions déjà existantes. Ainsi, dans les deux premières situations, il est référé aux notions de capacité de gain et d'incapacité de travail telles qu'elles sont, respectivement, en vigueur dans la législation sur l'assurance soins de santé et indemnités et dans la réglementation du

[1121] Arrêté royal du 25 novembre 1991, art. 36/3, § 2, et art. 58/3, § 4. Cette inaptitude permanente est constatée par le médecin de l'ONEM. Sur cette notion, voy. P. WATRIN, « Analyse de la notion d'inaptitude permanente au travail de 33% au moins dans la réglementation du chômage », *Chron. D. S.*, 2005, 206-210 ; P. WATRIN, « Notions d'aptitude au travail dans la réglementation du chômage », *Chron. D.S.*, 2017, p. 328-329.
[1122] Arrêté royal du 25 novembre 1991, art. 36/3, § 1er, et art. 58/3, § 3.
[1123] Voy. Arrêté royal du 25 novembre 1991, art. 36/3, § 1 et 2, art. 58/3, § 3 et 4.

chômage. Par contre, la troisième situation qui se réfère à la « combinaison de facteurs psychomédicosociaux qui affectent durablement (la) santé et/ou (l') intégration sociale et, de ce fait, (l') intégration professionnelle » est une notion nouvelle, du moins dans une réglementation fédérale[1124]. Elle a une portée assez proche des raisons de santé et d'équité qui ont cours en matière d'intégration sociale.

b) Eléments de comparaison : dispense avec ou sans accompagnement adapté

Une première différence entre les deux réglementations concerne la durée de la dispense (*infra*, 1°). La seconde différence est plus substantielle : elle résulte de ce que dans la réglementation du chômage, les dispenses sont en principe conditionnées par le respect d'un trajet adapté ou d'un trajet spécifique (*infra*, 2°).

1° La durée des dispenses

Comme indiqué précédemment, le demandeur d'emploi et le chômeur qui présentent une inaptitude permanente de 33 % au moins ne bénéficient d'une dispense que pendant une durée maximale de 12 mois[1125]. La dispense prévue en cas « d'éloignement du marché du travail pour des motifs psychomédicosociaux » (PMS) ne peut être accordés que pour un maximum de 21 mois. Une prolongation peut, sous certaines conditions et dans les limites d'un quota par région, être obtenue pour une période supplémentaire de 18 mois, au maximum[1126]. La dispense est par contre prévue pour une durée indéterminée si le chômeur ou le demandeur d'emploi ne disposait d'aucune capacité de gain au moment où il est arrivé sur le marché du travail. Il apparaît ainsi que deux des trois dispenses prévues par la réglementation du chômage sont limitées dans le temps alors qu'en matière d'intégration sociale, les dispenses sont susceptibles d'être renouvelées sans limite de temps.

2° La conditionnalité de la dispense : le suivi d'un accompagnement spécifique ou adapté

Dans la réglementation du chômage, sauf dans le cas du bénéficiaire sans capacité de gain initiale, les dispenses sont en principe conditionnées par le respect effectif d'un trajet adapté ou d'un trajet spécifique. Tant que ces projets sont en cours, le chômeur et le demandeur d'emploi sont toutefois à l'abri des sanctions.

Les trajets d'accompagnement spécifiquement prévus par la réglementation du chômage conservent une visée exclusivement socioprofessionnelle. Ainsi, le trajet proposé au chômeur ou au demandeur d'emploi qui présente des motifs psychomédicosociaux (PMS) doit comporter « un ensemble d'actions intensives visant à réduire l'impact des facteurs qui

---

[1124] A propos de la construction de cette notion, voy. V. DE GREEF, *Droit au travail et troubles mentaux. Une analyse critique des exclusions et des inclusions par le droit en assurance chômage et en aide sociale*, Bruxelles, la Charte, coll. Association belge pour le droit du travail et de la sécurité sociale, 2016, p. 100-129.

[1125] Arrêté royal du 25 novembre 1991, art. 36/3, § 2, art. 58/3, § 4.

[1126] Arrêté royal du 25 novembre 1991, art. 36/3, § 1, art. 58/3, § 3.

entravent l'insertion sur le marché du travail et à favoriser l'insertion socioprofessionnelle » et sa durée doit, sans pouvoir dépasser le maximum de 21 mois prolongeable une fois de 18 mois, être « limitée à ce qui est strictement nécessaire à la remédiation psychomédicosociale, dans une perspective d'insertion professionnelle »[1127]. L'insertion professionnelle, à l'exclusion donc de tout autre visée d'insertion dans la société, est la seule finalité qui doit être poursuivie. Au regard des spécificités de la réglementation du chômage qui concerne le risque auxquels les travailleurs sont exposés sur le marché du travail, cette restriction paraît justifiée. Il a été vu, par contre, qu'en matière d'intégration sociale, un projet individualisé limité à l'insertion sociale est possible pour les bénéficiaires qui ne peuvent pas travailler et sont dispensés de l'obligation de disposition au travail. Au regard des finalités, plus larges, de la loi sur l'intégration sociale, cela paraît également justifié. Mais, en matière d'intégration sociale, les bénéficiaires les plus vulnérables ou qui connaissent les difficultés d'insertion les plus importantes sont susceptibles d'être dispensés de tout projet individualisé d'intégration sociale (voy. *supra*, ce qui a été précisé à propos des 'raisons d'équité de niveau 2') et, dans ce cas, aucun accompagnement de substitution n'est prévu. Les CPAS sont seulement incités à reprendre ou prolonger l'accompagnement spécifique de ces personnes, *via* une prise en charge temporaire des frais liés au suivi du projet individualisé d'intégration sociale qui serait conclu, mais avec maintien des possibilités de sanction à l'égard du bénéficiaire qui ne respecterait pas ce projet individualisé.

L'enjeu des sanctions est plus important dans la réglementation du chômage. Les chômeurs qui présentent une réduction permanente de capacité de gain ou des difficultés psychomédicosociales (PMS) sont clairement incités à accepter un trajet d'accompagnement adapté ou spécifique afin d'obtenir, en retour, une dispense de la procédure ordinaire de contrôle et d'échapper provisoirement aux possibilités de sanctions. Il faut dire que les sanctions prévues par la réglementation du chômage sont nettement plus sévères que les sanctions applicables en cas de méconnaissance du projet individualisé d'intégration sociale. Dans cette dernière hypothèse, la sanction est en principe limitée à une suspension du revenu d'intégration pendant un mois maximum. Elle doit être précédée d'une mise en demeure et peut être assortie d'un sursis total ou partiel[1128]. Sa portée reste limitée, sauf en cas de récidive (auquel cas la suspension du paiement du revenu d'intégration peut atteindre 3 mois). Il en va différemment en matière de chômage. Si le chômeur indemnisé ne reçoit qu'un avertissement en cas de première évaluation négative de son comportement de recherche d'emploi, les sanctions sont par la suite beaucoup plus conséquentes. Une deuxième évaluation négative entraîne, pendant 13 semaines, soit une réduction du montant des allocations au niveau du montant du revenu d'intégration sociale (pour les chômeurs bénéficiant des allocations de chômage comme chef de ménage ou comme isolé), soit une suspension complète des allocations pour les chômeurs bénéficiant des allocations de

[1127] Arrêté royal du 25 novembre 1991, art. 58/3, § 3, al. 1, 2°, c) et e) ainsi que art. 36/3, § 1er, al . 1, 2°, c) et e).

[1128] Loi du 26 mai 2002, art. 30, § 2 et § 5, tel que modifié par l'article 8 de la loi du 21 juillet 2016. Il est dorénavant prévu que les sanctions administratives peuvent être assorties d'un sursis partiel ou complet. Cette modification législative vise à se conformer aux arrêts de la Cour const., n° 148/2010 du 16 décembre 2013 et n° 135/2013 du 10 octobre 2013.

chômage comme cohabitant ou qui bénéficient des allocations d'insertion. Une troisième évaluation négative entraîne la perte du droit aux allocations. S'il s'agit d'un chômeur bénéficiant des allocations de chômage comme chef de ménage ou comme isolé, la perte du droit aux allocations est précédée d'une période de 26 semaines pendant laquelle est maintenu le bénéfice d'une allocation forfaitaire d'un montant égal à celui du revenu d'intégration[1129]. Ces différentes sanctions ne peuvent être assorties d'un sursis. Il apparaît en outre que, dans la pratique, elles sont assez fréquentes[1130].

On peut schématiser la comparaison des dispenses et des sanctions comme suit :

	Intégration sociale (*IS*)	**Chômage (*Ch.*)**	**Maintien des sanctions (*IS*) (*Ch.*)**		**Incitant particulier (subvention) (*IS*) (*Ch.*)**	
Dispense de l'obligation de recherche d'emploi et de la contractualisation	Raisons de santé et d'équité de niv. 2	Absence de capacité initiale de gain	non	non	-	-
Dispense ou aménagement de l'obligation de recherche d'emploi	Raisons de santé et d'équité de niv. 1 (PIIS « insertion sociale »)	33 % (trajet adapté) PMS (trajet spécifique)	oui	non	-	-
Accompagnement spécifique de certaines personnes qui ne bénéficient pas d'une dispense	Vulnérabilités particulières Personne « particulièrement éloignée » de l' intégration sociale ou socioprofessionnelle	-	oui	-	Prolongation de la subvention	-

Fig. 11 dispenses et aménagements de l'obligation de recherche d'emploi: comparaison entre le droit à l'intégration sociale et la règlementation du chômage

* * *

Il est temps de conclure la section consacrée à l'analyse juridique de la prise en compte des raisons d'équité et des vulnérabilités, dans le cadre de la contractualisation du droit à

[1129] Arrêté royal du 25 novembre 1991, art. 58/9, § 2 ; voy. ONEM, *Rapport annuel 2016*, p. 28.

[1130] Voy. ONEM, *Rapport annuel 2015*, p. 116. En 2015, l'ONEM a pris 48.219 décisions d'évaluation négative du comportement de recherche d'emploi ; en 2014, les exclusions définitives (après la troisième évaluation) étaient supérieures à 8.000 par an. A partir de 2016, l'accès aux statistiques est, en ce qui concerne les sanctions de la disponibilité active, rendu plus difficile en raison de l'entrée en vigueur progressive de la 6ème réforme de l'Etat.

l'intégration sociale. Cette contractualisation a, à la faveur d'une réforme entrée en vigueur le 1er novembre 2016, été généralisée à l'ensemble des bénéficiaires du droit à l'intégration sociale[1131]. Des raisons de santé ou d'équité peuvent justifier qu'il soit dérogé, d'une part, à l'obligation de disposition au travail et, d'autre part, à l'obligation de contractualisation. Ces raisons de santé et d'équité sont appréciées par les CPAS sous le contrôle des cours et tribunaux. En principe, les raisons de santé et d'équité doivent être appréciées plus sévèrement lorsqu'il est question de déroger à l'obligation de contractualisation qu'à l'obligation de disposition du travail.

Pour le reste, on voit poindre dans la réforme de 2016, le souci d'encourager les CPAS à accompagner plus longtemps les bénéficiaires présentant une vulnérabilité particulière. Le dispositif n'est pas à l'abri d'une certaine incohérence puisqu'il n'est pas aisé – surtout sachant que les appréciations peuvent varier d'un CPAS à l'autre –, de savoir ce qui différencie la personne qui pour des raisons de santé et d'équité bénéficie d'une dispense totale ou partielle de l'obligation de conclure un projet individualisé d'intégration sociale et celle dont la vulnérabilité justifie qu'elle fasse l'objet d'une contractualisation plus soutenue.

Si le dispositif affiche un souci de précision quant aux différents niveaux de difficultés qu'il entend appréhender, le traitement qu'il propose de ces difficultés n'est pas entièrement cohérent et emporte le risque de soumettre les bénéficiaires à un certain arbitraire en raison, notamment, des diversités d'appréciation que les différents CPAS sont susceptibles de porter sur des motifs de dispense qui restent assez flous. Il a toutefois été relevé que l'activation et la contractualisation restent, globalement, moins coercitives en matière d'intégration sociale qu'en matière de chômage. De même, elles sont moins exclusivement tournées vers le retour à l'emploi, encore que la loi de 2016 innove en affichant le retour à l'emploi comme objectif prioritaire.

SECTION 2. REPRISE CRITIQUE : LA VULNÉRABILITÉ COMME MODALISATEUR D'UN DISPOSITIF ORIENTÉ VERS L'AUTONOMIE INDIVIDUELLE ET L'INDÉPENDANCE ÉCONOMIQUE

La présente section est l'occasion de confronter, pour la troisième fois, un dispositif juridique à la grille de compréhension élaborée au terme de la Partie II. Dans le présent cas d'étude,

[1131] La généralisation se fait de manière progressive. Selon le Baromètre de l'intégration sociale, *https://www.mi-is.be/sites/default/files/statistics/mi-is_2018.2_focus_fr.pdf,* « depuis la mise en place de l'obligation de conclure un PIIS général avec tout nouveau bénéficiaire du RIS, on est passé de 11.810 PIIS généraux en novembre 2016 à 43.985 en octobre 2017. Si on y ajoute les 19.597 PIIS étudiants, ce n'est pas moins de 45,2% des RIS qui avaient un PIIS en octobre 2017 ». Le baromètre ne permet pas d'identifier les motifs pour lesquels 55 % des bénéficiaires du revenu d'intégration ne signent pas de PIIS. Les raisons peuvent en être multiples : personnes qui bénéficiaient déjà d'un revenu d'intégration plus de 6 mois avant l'entrée en vigueur de la loi de 2016, personnes ne bénéficiant du revenu d'intégration que pendant une brève période (moins de 3 mois), raisons de santé et d'équité… Il serait évidemment intéressant de connaître le nombre de dispenses correspondant à ce dernier motif. D'après les derniers chiffres disponibles (février 2018), l'augmentation se poursuit (65.002 PIIS pour 143.357 bénéficiaires du revenu d'intégration).

l'analyse externe débouche sur des réponses assez précises. Les vulnérabilités et les raisons d'équité mobilisées par la loi correspondent à des caractéristiques individuelles, largement intrinsèques, et peu contextualisées. La référence à la vulnérabilité et les raisons d'équité débouchent sur un effacement tendanciel d'obligations caractéristiques de l'Etat social actif, dans le cadre d'un *continuum*. Enfin, l'horizon d'autonomie a comme orientation principale l'autonomie individuelle et l'indépendance économique : malgré les dispenses de certaines obligations, les bénéficiaires vulnérables ne se voient pas offrir des perspectives spécifiques d'autonomisation.

Conformément aux objectifs de la grille de compréhension, il est successivement question de la manière dont les vulnérabilités et les raisons d'équité sont identifiées (*infra,* A.), de leur fonctionnement (*infra,* B.) et de l'horizon d'autonomie qui s'en dégage (*infra,* C.).

A. L'identification des vulnérabilités : des difficultés individuelles et non structurelles à s'insérer sur le marché du travail

L'analyse interne a permis de décrire les raisons d'équité destinées à justifier des dérogations à la contractualisation du droit à l'intégration sociale. Il s'agit maintenant de s'interroger sur l'origine de ces raisons d'équité et de se demander, comme dans les autres cas d'étude, si elles sont considérées comme dérivant de caractéristiques intrinsèques aux personnes concernées ou comme dérivant d'un contexte déterminé.

En réponse à ce questionnement, il est suggéré que les raisons d'équité et les vulnérabilités qui ont été envisagées dans le présent chapitre correspondent à des difficultés pour s'insérer sur le marché du travail (*infra,* a.), largement ramenées, toutefois, à des caractéristiques individuelles et non structurelles (*infra,* b.).

a) Des raisons d'équité et des vulnérabilités liées à l'insertion sur le marché du travail

Les raisons d'équité et les vulnérabilités qui ont été analysées dans le présent cas d'étude évoquent les difficultés de personnes qui ne peuvent accéder à un emploi, parce qu'elles ne sont pas en mesure de faire face aux exigences multiples du marché du travail. Si on s'attache aux travaux préparatoires de la réforme de 2016, et un constat identique peut être fait à propos de ce qui avait été dit de la situation des jeunes lors des précédentes réformes de 1993 et de 2002[1132], l'emploi et l'insertion socioprofessionnelle sont les finalités de la contractualisation du droit à l'intégration sociale.

[1132] Projet de loi concernant le droit à l'intégration sociale, *Doc. parl.*, Ch., 50-1603/001, p. 5 : « Participer à la vie sociale peut prendre plusieurs formes; néanmoins accéder à un emploi rémunéré reste l'une des manières les plus sûres d'acquérir son autonomie ».

Dans les documents officiels, il est souvent souligné que l'objectif de la contractualisation est de permettre à l'individu de retrouver le chemin de l'emploi[1133]. Le risque de subir un tort sur le marché du travail est donc au cœur du dispositif et de ses aménagements. Comme cela a été précisé, l'insertion socioprofessionnelle prévaut sur tout autre objectif d'insertion (voy. aussi *infra*, C.)[1134]. Ainsi, même lorsqu'une mise au travail ne peut intervenir de manière immédiate, parce que des raisons de santé ou d'équité ne permettent pas de l'envisager, la contractualisation doit si possible être maintenue aux fins d'une intégration sociale qui doit permettre, dans un second temps, d'accéder à l'emploi. Le dispositif et ses dérogations sont liés au marché du travail.

b) Des difficultés ramenées à des caractéristiques individuelles : le peu d'intérêt porté aux causes structurelles

On pourrait s'attendre à ce que les difficultés rencontrées sur le marché du travail soient appréhendées de manière contextualisée, en voyant dans quelle mesure la situation individuelle interagit avec l'environnement social ainsi qu'avec le marché du travail sur lequel l'intéressé a vocation à trouver un emploi. C'est sans compter avec le fait que dans le dispositif légal, les risques encourus sur le marché du travail ne sont pas reliés à des causes structurelles et à des insuffisances du marché lui-même, mais à des causes propres aux personnes qui ne peuvent s'y insérer. Il est, certes, parfois question du fait que les emplois accessibles aux personnes non qualifiées sont trop peu nombreux ou qu'il existe un écart entre l'offre et la demande de qualifications. L'analyse des causes structurelles ne va généralement pas au-delà. Par contre, les qualificatifs ne manquent pas pour décrire les déficiences individuelles de ceux pour qui la « marche à franchir » jusqu'à l'intégration « est et reste beaucoup trop élevée » ou dont le « trop grand éloignement du marché du travail » est associé « à des problèmes psychologiques et de santé, à une diminution du sens des responsabilités, à une perte de motivation, à l'exclusion sociale, à un processus de sape des relations familiales et de la vie commune, etc… »[1135]. Le risque est présenté comme ayant des origines individuelles sans grande évocation de causes structurelles. Il est question de difficultés présentées comme intrinsèques à la personne, telles que des problèmes psychologiques ou de démotivation. Même lorsqu'il est question de difficultés plus relationnelles, comme l'exclusion sociale ou les difficultés familiales[1136], c'est sans s'interroger sur l'origine de ces difficultés et sans se demander si elles ne résultent pas aussi

[1133] Circulaire du 12 octobre 2016 relative à la loi du 21 juillet 2016 modifiant la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale, p. 1 ; voy. aussi Projet de loi modifiant la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale, *Doc. parl*., Ch., 54-1864/001, p. 4.

[1134] Loi du 21 juillet 2016, art. 6 qui précise qu'à l'article 11, § 1er, al. 3, de la Loi du 26 mai 2002 « les mots 'soit sur l'insertion professionnelle, soit sur l'insertion sociale', sont remplacés par les mots 'de préférence sur l'insertion professionnelle, ou, à défaut, sur l'insertion sociale' ».

[1135] Projet de loi modifiant la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale, *Doc. parl*., Ch., 54-1864/001, p. 4.

[1136] Voy. Projet de loi modifiant la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale, *Doc. parl*., Ch., 54-1864/001, p. 4.

des structures du marché du travail lui-même[1137]. Ce défaut de questionnement est largement explicable par le glissement de paradigme décrit par BOYER à propos de la perception du chômage. Envisagé à l'origine comme « un risque essentiellement macroéconomique qui dépasse largement la volonté et le pouvoir d'adaptation des individus », le chômage et le sous-emploi sont dorénavant perçus comme ayant des « aspects proprement microéconomiques »[1138]. Ainsi, pour lutter contre le chômage, on considère qu'il faut principalement travailler sur la relation entre la personne sans emploi et le marché, voire sur la personne elle-même dont les responsabilités individuelles, « liées par exemple à l'accoutumance au chômage et à la dépendance par rapport à l'aide publique »[1139], sont considérées comme dominantes. La réforme de 2016 s'inscrit dans cette évolution. Elle évoque un risque individualisé et largement microéconomique. Les raisons de santé et d'équité, qui empêchent de s'insérer sur le marché du travail et justifient une adaptation de la contractualisation, sont envisagées comme des vulnérabilités inhérentes à la personne, elle-même.

* * *

En résumé, les vulnérabilités ont un lien avec le risque de subir un tort sur le marché du travail du fait de la difficulté de satisfaire aux exigences de ce dernier. Dans le dispositif juridique, toutefois, ce risque est rabattu sur des caractéristiques individuelles ou sur des relations sociales ou familiales extérieures aux structures du marché du travail proprement dites. Les vulnérabilités sont ainsi identifiées comme un risque qui résulte de caractéristiques intrinsèques ou relevant de la sphère individuelle. Cette conclusion paraît plus tranchée que ce qui a pu être constaté, au même stade, dans les chapitres précédents : il avait alors été fait état des hésitations du droit plus que d'une orientation claire.

B. Le traitement de la vulnérabilité : un effacement tendanciel d'obligations caractéristiques de l'Etat social actif

Poser la question des fonctions de la référence à la vulnérabilité revient à s'interroger sur le type d'actions et de dérogations qui sont en place afin de rencontrer les besoins spécifiques des personnes vulnérables. Dans le présent cas d'étude, la référence aux raisons d'équité permet de déroger aux obligations de recherche active d'emploi et à la contractualisation du droit à l'intégration sociale. Il s'agit donc d'alléger certaines obligations caractéristiques de l'Etat social actif (*infra,* a.). Cet allègement correspond à un effacement tendanciel, et non

[1137] La question, par exemple, de savoir si les difficultés de conciliation entre la vie privée et la vie professionnelle, tiennent pour partie à l'organisation du marché du travail et de la protection sociale (qui par exemple, par le recours à la notion de cohabitation, influence les choix de vie), est rarement évoquée.

[1138] R. BOYER, « Comment concilier solidarité sociale et efficacité économique à l'ère de la globalisation : une lecture régulationniste », in *Repenser la solidarité. L'apport des sciences sociales*, S. PAUGAM (dir.), Paris, PUF, 2007 (1ère éd.), Quadrige, 2011, p. 900-902.

[1139] R. BOYER, « Comment concilier solidarité sociale et efficacité économique à l'ère de la globalisation : une lecture régulationniste », in *Repenser la solidarité. L'apport des sciences sociales*, S. PAUGAM (dir.), Paris, PUF, 2007 (1ère éd.), Quadrige, 2011, p. 900.

pas brutal, de ces obligations. Il s'inscrit dans une perspective conjonctive et procède d'une idée de subsidiarité (*infra,* b.).

a) Déroger à l'obligation de recherche d'emploi et à la contractualisation : la marque d'un Etat social actif modéré

L'activation du comportement de recherche d'emploi et la contractualisation sont des pièces maîtresses de l'Etat social actif. Pour les besoins de la présente recherche, les origines de l'Etat social actif ont, dans la partie I, été situées. Il a été suggéré que l'Etat social actif coïncide avec un certain retour de l'interprétation responsabilisante de l'activité humaine. En effet, si la modernité avait vu l'émergence d'une telle interprétation et que le droit social avait cherché – et largement réussi –, à s'en écarter en privilégiant un regard plus objectivant sur la réalité sociale, les années nonante ont été marquées, avec les politiques d'activation caractéristiques de l'Etat social actif, par un retour de l'interprétation responsabilisante. La responsabilité individuelle est à nouveau au cœur des politiques sociales. Les politiques d'activation présentent toutefois des intensités variables. L'écart entre le *workfare* autoritaire et des versions moins coercitives de l'activation peut être important. Décrivant les variations de l'activation, DERMINE distingue « les mesures de renforcement de la contrainte économique au travail » (prenant, par exemple, la forme d'une réduction des prestations sociales afin de provoquer le retour sur le marché du travail), les « mesures de renforcement de la contrainte juridique au travail » (prenant, par exemple, la forme d'une plus forte conditionnalité des prestations) et le développement « de droits, de services ou d'opportunités liés au travail » (comme le soutien à l'offre de travail *via* des stages, des formations, …)[1140].

Dans le dispositif ici étudié, il est tout d'abord question, via la généralisation du projet individualisé d'intégration sociale, du renforcement de la contrainte juridique au travail (généralement moins forte et plus négociable pour les assurés sociaux que la contrainte économique au travail). La référence aux raisons d'équité tend à soulager ce renforcement de la contrainte juridique. A première vue, on n'a donc pas affaire à une des variantes les plus autoritaires de l'activation. On rejoint ainsi le diagnostic de DUMONT qui, à propos de la contractualisation obligatoire pour les jeunes, s'étonnait de l'accusation de « défenestration du système belge de l'aide sociale » qui avait été formulée à l'encontre de ce que prévoyait la loi du 26 mai 2002[1141]. La possibilité de déroger à l'obligation de recherche active d'emploi, dont il a été rendu compte, et l'existence de sanctions plutôt modérées, dont il a été souligné qu'elles sont moins sévères que celles prévues dans le cadre de l'activation des chômeurs, permettent de confirmer que l'activation et la contractualisation restent relativement *soft*. On

[1140] E. DERMINE, *Droit au travail et politiques d'activation des personnes sans emploi: étude critique du rôle du droit international des droits humains* Bruxelles, Bruylant, Coll. Centre des droits de l'homme de l'UCL, 2017, p. 199-224.

[1141] D. DUMONT, *La responsabilisation des personnes sans emploi en question. Une étude critique de la contractualisation des prestations sociales en droit belge de l'assurance chômage et de l'aide sociale*, Bruxelles, La Charte, coll. Association belge pour le droit du travail et de la sécurité sociale, 2012, p. 232.

a bien entendu pu se demander si après la généralisation portée par la réforme de 2016, la donne n'avait pas changé. Pour certains publics très vulnérables, la généralisation est certainement porteuse de certaines menaces (voir encadré n° 11). On doit admettre que la contractualisation n'a pas beaucoup de sens pour « les publics très fragilisés par une situation d'urgence vitale, par la maladie mentale, l'illettrisme, etc… » et que le projet individualisé « ne parait pas adapté au public très précarisé et vulnérable (analphabétisme, pas de culture de l'administratif…), pour qui il faut un accompagnement 'non menaçant', au risque de créer plus d'exclusion »[1142]. Pour certaines personnes, en effet, on ne peut nier l'existence d'un risque d'incompréhension de la portée des engagements qui sont soumis à leur signature ainsi qu'un risque, souvent sous-estimé, de confusion entre les différents instruments d'activation auxquels elles sont confrontées dans le cadre des relations avec les différents services et institutions qui les accompagnent[1143]. Toutefois, la référence aux raisons d'équité et la possibilité de déroger à la contractualisation sont précisément prévues pour conjurer de telles difficultés. Il reste à savoir si ces dérogations sont effectivement mises en œuvre, ce qui, à ce jour, ne semble pas encore avoir été l'objet d'une évaluation quantitative[1144].

Par ailleurs, la possibilité d'un subventionnement plus large, tel qu'il est prévu en cas d'activation de bénéficiaires présentant une vulnérabilité particulière, pourrait relever de ce que DERMINE appelle le développement « de services ou d'opportunités liés au travail ». Même si les sanctions prévues en cas de signature d'un projet individualisé restent possibles pendant cette période, la prolongation de l'accompagnement des personnes les plus vulnérables permet de rencontrer l'observation qu'un accompagnement limité à un an est généralement trop court et n'a pas beaucoup de sens pour ces personnes. La référence à la vulnérabilité pourrait ainsi servir à corriger un dispositif conçu pour les personnes éloignées du marché du travail, mais encore malgré tout relativement proches d'une insertion socioprofessionnnelle[1145].

Encadré n° 11

***« La généralisation du PIIS et les personnes analphabètes ».* Extraits de M. JOSEPH, « Le PIIS en question(s) », Lire et Ecrire ASBL, avril 2017, p. 15.**

[1142] L. MEHAUDEN, J. DEPAUW, A. FRANSSEN, K. DRIESSENS, *Le Projet Individualisé d'Intégration Sociale. Recherche évaluative et prospective au sein des CPAS belges,* Recherche commanditée par le Ministère de l'Intégration Sociale, Karel de Grote Hogeschool et Université Saint-Louis, 2015, p. 72-73.

[1143] Les associations de défense des personnes vulnérables évoquent parfois le fait qu'une même personne est invitée à signer plusieurs « contrats d'objectifs » avec différentes institutions (CPAS, service d'insertion socioprofessionnelle, service régional de l'emploi, services d'accompagnement sur une problématique de surendettement ou de précarité énergétique…), voy. M. JOSEPH, « Le PIIS en question(s) », *Lire et Ecrire ASBL*, Avril 2017, p. 13.

[1144] Les statistiques du SPP Intégration sociale portent sur le nombre de PIIS contractés. Elles ne fournissent pas d'indication sur le nombre de dispenses.

[1145] La question est évidemment de savoir quelle est la proportion des bénéficiaires du revenu d'intégration qui se trouvent dans cette situation d'éloignement du marché du travail, tout en étant encore proches d'une insertion socioprofessionnnelle. Je reviens sur cette question au point C.

« Les constats sont interpellant : les personnes analphabètes ne savent pas si elles ont signé un PIIS et celles qui en ont signé un ne savent pas ce qu'elles ont signé exactement. Elles sont en tout cas peu informées du contenu et n'ont pas accès à la complexité du langage juridique utilisé dans de tels documents. Nous pensons donc que ces dernières ne savent pas à quoi elles s'engagent dans le PIIS et risquent, plus que d'autres, d'être sanctionnées pour non-respect des clauses de leur contrat faute de l'avoir compris. En outre, avec la généralisation du PIIS, et la surcharge administrative qu'elle va impliquer, les assistants sociaux, déjà débordés, n'auront sans doute pas la possibilité de mettre en place un accompagnement adapté aux besoins spécifiques des personnes analphabètes ou illettrées. Plus encore que les personnes maitrisant l'écrit, les personnes analphabètes vont être plus dépendantes du pouvoir discrétionnaire de l'assistant social. On l'a vu, certaines conditions fixées dans les PIIS peuvent être inatteignables et inadaptées à leur situation d'analphabétisme. Nos publics risquent donc d'être doublement défavorisés puisque comme ils ne comprennent pas ce à quoi ils s'engagent, ils ne peuvent pas aisément négocier – ou refuser – ces conditions avec l'assistant social. Les mesures imposées par ce nouveau dispositif nous semblent donc discriminantes car elles se caractérisent par des exigences toujours plus lourdes en matière d'écrit, par des contrôles basés davantage sur la menace de la suspension des allocations que sur une démarche de soutien et d'accompagnement des bénéficiaires dans leurs projets de vie, d'emploi et de formation. Tous les jours, nous voyons des personnes qui veulent s'en sortir, qui veulent trouver un emploi et qui veulent se former. Or, le PIIS, comme les autres mesures des politiques d'activation, sous-entend que les personnes ne font pas assez d'efforts pour s'insérer et pour bénéficier du RIS. Nous estimons que cette idéologie méritocratique ne résout pas le problème de l'analphabétisme qui trouve sa source dans des causes structurelles et non individuelles. Au contraire, elle culpabilise et exclut davantage les publics les plus précaires. Ne pas prendre en compte la problématique de l'analphabétisme n'est pas seulement porter atteinte aux personnes concernées mais hypothèque aussi nos sociétés démocratiques en renforçant les exclusions envers une partie de leurs citoyens ».

En résumé, le cas de figure ici étudié s'inscrit assurément dans la perspective de l'Etat social actif. Malgré les menaces qu'il peut représenter pour certaines personnes, – menaces dont la vérification empirique dépasse le cadre de la présente recherche –, il apparaît néanmoins comme une version relativement peu coercitive de l'Etat social actif, grâce notamment au rôle modalisateur des raisons d'équité et de la référence à la vulnérabilité.

b) Des dérogations qui s'inscrivent dans un allègement tendanciel des obligations qui est susceptible de générer un risque de stigmatisation

Les atténuations de responsabilité et les allègements du dispositif d'activation et de contractualisation sont progressifs. Il ne s'agit pas de déterminer, d'un côté, les bénéficiaires qui y sont soumis et, de l'autre, ceux qui y échappent, mais d'organiser une gradation, de déterminer des niveaux, de fixer des étapes… Dans un premier temps, il s'agit de dispenser le bénéficiaire de l'obligation de recherche active d'emploi tout en maintenant une contractualisation qui, grâce à des actions ciblées, doit permettre d'envisager, ultérieurement, un retour vers le marché du travail. Dans un second temps, il s'agit si nécessaire de faire le constat que les perspectives sont à ce point compromises qu'il est préférable de ne pas s'engager dans la voie de la contractualisation. Mais ce renoncement ne peut se faire à la légère. Les instructions à l'intention des CPAS sont, à cet égard, tout à fait précises. Elles insistent sur le fait que « le devoir de motivation est double : la motivation portant sur la raison pour laquelle l'intéressé ne peut prendre part au projet individualisé est différente de la

motivation concernant la capacité ou l'incapacité de travailler »[1146]. Ainsi, ne faudrait-il pas trop vite conclure à l'impossibilité d'une contractualisation. La circulaire donne l'exemple suivant : « le fait que l'intéressé séjourne dans un établissement fermé peut être une raison d'équité pour ne pas conclure de projet individualisé. Cela ne peut toutefois pas être automatique : il peut être intéressant, dans le cadre d'un retour à la société, de faire en sorte que l'intéressé puisse participer à des formations, des cours, … »[1147]. En outre, le renoncement à la contractualisation est, en principe, temporaire. Le projet individualisé « n'est pas un accord statique mais bien un contrat dynamique qui peut toujours être modifié en cours d'exécution, en fonction de la situation concrète de l'intéressé et moyennant le consentement de chaque partie »[1148]. Ainsi, il est aussi toujours possible de reprendre la voie de l'activation et de la contractualisation, si la situation évolue favorablement. Enfin, comme cela a été souligné, l'augmentation de la subvention a vocation à inciter les CPAS qui seraient tentés d'invoquer trop facilement les raisons d'équité de poursuivre l'accompagnement des personnes les plus éloignées de l'intégration sociale et/ou socioprofessionnelle. Il apparaît ainsi qu'en se référant aux raisons d'équité et à la vulnérabilité, le dispositif crée un espace dans lequel les obligations qui s'imposent en principe à tous les bénéficiaires du droit à l'intégration sociale sont tendanciellement aménagées. On se trouve dans un *continuum* : entre le bénéficiaire ordinaire pour qui une insertion socioprofessionnelle est possible et le bénéficiaire pour qui aucun accompagnement n'est mis en place, diverses situations sont possibles. Les raisons d'équité et la référence à la vulnérabilité renvoient à une succession de stades et de niveaux plutôt qu'à une frontière entre les *in* et des *out* de l'activation. Elles renvoient aussi à une idée de subsidiarité : comme l'indique l'obligation de double motivation rappelée ci-dessus, la dispense de l'obligation de recherche active d'emploi ne donne lieu à dispense de toute contractualisation que dans la mesure où il est établi qu'un projet individualisé limité à l'insertion sociale n'est pas non plus envisageable.

Une question qui n'apparaît pas dans le dispositif juridique, mais qui revêt néanmoins une certaine importance, est le risque de stigmatisation associé au fait d'être inclus dans une catégorie de bénéficiaires dispensés des obligations de recherche d'emploi et de la contractualisation. Le fait qu'il soit référé à des raisons de santé ou d'équité n'est pas en soi moins stigmatisant que la référence à une vulnérabilité. Une interaction négative est, par contre, susceptible d'être associée au fait d'appartenir à une catégorie de bénéficiaires dispensés d'obligations importantes. Vu l'absence d'accompagnement alternatif prévu (*infra*), ces personnes peuvent se sentir renforcées dans le fait que si elles sont dispensées, c'est parce qu'il n'y a pas de solution à leurs difficultés d'insertion sociale et qu'elles se trouvent dans une voie sans issue. De même, les tiers (en ce compris les organes du CPAS)

[1146] Circulaire générale « La loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale », SPP-Intégration sociale, 27 mars 2018, p. 42.
[1147] Circulaire générale « La loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale », SPP-Intégration sociale, 27 mars 2018, p. 43.
[1148] Circulaire générale « La loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale », SPP-Intégration sociale, 27 mars 2018, p. 39.

pourraient les percevoir comme étant enfermées dans une situation sans perspective et/ou, ce qui serait plus grave encore, comme n'étant pas capables de s'en sortir. GENARD nous rend attentifs au fait que dans les dispositifs de « responsabilisation capacitante », on peut assister à des transferts des processus de stigmatisation : « ce sont désormais les déficits définissables par rapport au pouvoir et au savoir qui affectent l'image de l'individu » [1149]. Ainsi, dans un contexte de valorisation de la responsabilité individuelle, une certaine stigmatisation peut être attachée au fait de bénéficier d'une dispense et d'ainsi apparaître comme impuissant face aux difficultés de la vie ou incapable de trouver des solutions pour s'en sortir.

C. L'horizon d'autonomie : l'indépendance économique grâce à l'emploi

Si, comme cela vient d'être exposé, des dérogations sont prévues pour les bénéficiaires de l'intégration sociale qui sont confrontés à des difficultés particulières d'insertion sur le marché du travail, ces bénéficiaires ne se situent pas en-dehors du *continuum*. Ce dernier apparaît nettement dans le cadre du présent cas d'étude. Ainsi, pour identifier l'horizon d'autonomie qui s'offre aux bénéficiaires vulnérables, il est proposé de raisonner en deux temps : sont d'abord évoqués les éléments qui semblent pertinents pour l'ensemble des bénéficiaires concernés par le projet individualisé d'intégration sociale (*infra*, a.). Sont ensuite envisagés les éléments susceptibles d'intéresser spécifiquement les bénéficiaires concernés par des raisons d'équité (*infra*, b.).

a) L'horizon commun : priorité à l'insertion socioprofessionnelle et à l'indépendance économique

Pour identifier l'horizon d'autonomie qui se dégage du dispositif juridique, il est utile de s'interroger sur le type de relations privilégié par le droit et sur le type d'autonomie que favorisent ces relations. Dans le présent cas d'étude, les rapports entre les bénéficiaires et les CPAS sont officiellement placés sous le registre de la réciprocité. Dans la pratique, toutefois, l'asymétrie et la réflexivité sont importantes (*infra*, 1°). Le retour à l'emploi est, par ailleurs, le maître-mot de la contractualisation. Il en résulte un horizon d'autonomie principalement économique : ce qui compte, en final, c'est que l'assuré social accède à l'autonomie et à l'indépendance économiques, par le travail (*infra*, 2).

1° Des engagements réciproques mais dans un contexte d'asymétrie et de réflexivité

Dans les explications qui entourent le texte légal (circulaire, travaux préparatoires,…), il est régulièrement fait état du caractère contractuel du projet individualisé, de la réciprocité des droits, du fait que le projet individualisé est « un accord écrit et signé par les parties concernées ». De même, les circulaires insistent sur le fait que la rédaction du projet doit « s'effectuer d'un commun accord », qu'il faut « veiller à préserver un équilibre correct entre

[1149] Voy. J.-L. GENARD, « Capacités et capacitation : une nouvelle orientation des politiques publiques », in *Action publique et subjectivité* » J.-L. GENARD, F. CANTELLI (eds), Paris, L.G.D.J., 2007, p. 41-64.

les attentes de l'intéressé et l'aide octroyée par le CPAS » ou encore que « l'accord peut être revu moyennant le consentement de chaque partie »[1150]. Dans le même temps, il est précisé qu'à « des fins d'uniformité », le contrat doit être conforme à la convention-cadre adoptée par le CPAS qui pour l'établir, dispose du contrat-type fournit par l'administration fédérale, que le « contrat est préparé par le travailleur social en charge du dossier », que le « travailleur social informe l'intéressé au sujet du contenu, de la portée et des conséquences du PIIS avant que ce dernier ne soit signé », que « dans la perspective d'une révision éventuelle, le contrat est évalué régulièrement par le travailleur social… », que le CPAS procède « à une évaluation globale, et ce au moins une fois par an, des résultats des projet individualisé »[1151]. Bref, l'inégalité « naturelle » entre les parties est largement confirmée dans la mise en œuvre concrète, qui en définitive témoigne d'une large asymétrie. Le CPAS tient la plume et « garde la main » sur le contrat et en maîtrise le contenu. Il en assure l'évaluation et dispose, seul, du pouvoir de le faire respecter par la menace d'une sanction. Les associations de défense des bénéficiaires font régulièrement valoir que les assurés sociaux n'ont pas le sentiment de négocier un contrat, que la démarche leur apparaît « top-down » et qu'il est bien difficile d'imaginer une véritable liberté contractuelle. Ils expriment le sentiment qu'en l'occurrence, la liberté de négocier n'existe pas et que puisque « la personne qui frappe à la porte du CPAS en dépend pour sa survie, elle n'est pas en mesure de négocier les termes du contrat qui ne peut que lui être imposé »[1152]. La dimension asymétrique de la relation reste un point de discussion récurrent.

Cette dimension asymétrique contribue à ce que, dans le cadre de la mise en œuvre du projet individualisé d'intégration sociale, l'accent soit mis sur la réflexivité dont doit faire preuve le bénéficiaire de l'intégration sociale. Le contrat et les obligations mises à sa charge font fréquemment appel à sa capacité (actuelle ou future) de réduire les difficultés d'insertion socioprofessionnelle auxquelles il est confronté. Les promoteurs de la réforme de 2016 résument ainsi leur point de vue en considérant que la contractualisation de l'intégration sociale repose sur une méthodologie qui vise à « aider les bénéficiaires à mettre des mots sur leur problème, à l'identifier et à définir une stratégie à partir de leur propre situation concrète », la « capacité de l'usager à résoudre ses problèmes étant au cœur de ce modèle »[1153]. La réflexivité doit permettre d'éviter les solutions paternalistes qui ont pour conséquence que les bénéficiaires ne sont pas réellement impliqués dans ce qui est mis en place pour résoudre leurs difficultés sociales.

[1150] Circulaire générale « La loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale », SPP-Intégration sociale, 27 mars 2018, p. 38-39.
[1151] Circulaire générale « La loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale », SPP-Intégration sociale, 27 mars 2018, p. 38-45.
[1152] Cité par M. JOSEPH, « Le PIIS en question(s) », *Lire et Ecrire ASBL*, avril 2017.
[1153] Projet de loi modifiant la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale, *Doc. parl.*, Ch., 54-1864/001, p. 4.

2° La priorité à l'emploi et à l'insertion socioprofessionnelle sur toute autre forme d'insertion sociale

Lors de la réforme de 2016, la priorité donnée à l'insertion socioprofessionnelle sur toute autre forme d'insertion sociale a été reprise et amplifiée. Il a, en effet, été explicitement précisé dans la loi que le projet individualisé d'intégration sociale doit de préférence viser l'insertion professionnelle[1154]. L'insertion sociale apparaît comme un objectif secondaire. La tentative d'instaurer un service communautaire procédait de la même philosophie. Il devait lui aussi être dirigé vers un futur travail rémunéré[1155]. Il est attendu de l'orientation essentiellement professionnelle du projet individualisé que les bénéficiaires puissent rapidement accéder à l'indépendance économique. Dans les travaux préparatoires de la loi de 2016, on peut lire en ce sens que « le but de l'accompagnement est, au moyen d'actions et d'objectifs déterminés d'un commun accord, de franchir des étapes pour que le bénéficiaire du CPAS devienne graduellement plus indépendant »[1156]. En d'autres termes, l'intégration sociale doit viser à ce que les bénéficiaires de l'intégration sociale retrouvent le chemin de l'emploi[1157].

On peut s'interroger sur la pertinence de mettre en avant, comme horizon principal pour les bénéficiaires du droit à l'intégration sociale, l'acquisition d'une autonomie et d'une indépendance économiques grâce à l'exercice d'une activité professionnelle. Pour alimenter la réflexion, il est rendu compte de certains résultats de l'analyse quantitative particulièrement fine réalisée par Sarah CARPENTIER dans une étude longitudinale portant sur les parcours de bénéficiaires du droit à l'intégration ou à l'aide sociale. Elle montre combien l'insertion durable sur le marché du travail est problématique pour ces bénéficiaires[1158]. Dans le cadre de cette recherche doctorale, CARPENTIER a étudié le parcours socioéconomique de 13.500 personnes ayant bénéficié pour la première fois du revenu d'intégration ou de l'aide équivalente au revenu d'intégration en 2004 ou 2005. Elle montre que 4 ans après leur première admission, 30 pourcents de ces bénéficiaires avaient un emploi, ce qui ne semble pas négligeable, sauf qu'il n'est question d'une insertion durable sur le marché du travail que pour 12 pourcents de l'ensemble des personnes concernées par l'étude[1159]. L'étude constate

---

[1154] Loi du 26 mai 2002, modifiée par la loi du 21 juillet 2016, art. 11, § 1er, alinéa 3.

[1155] Projet de loi modifiant la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale, *Doc. parl*., Ch., 54-1864/001, p. 7.

[1156] Projet de loi modifiant la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale, *Doc. parl*., Ch., 54-1864/001, p. 4.

[1157] Circulaire générale « La loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale », SPP-Intégration sociale, 27 mars 2018, p. 37.

[1158] Voy. *La Libre* du 18 juillet 2016 www.lalibre.be : « Le revenu d'intégration rarement un tremplin vers l'emploi durable ».

[1159] S. CARPENTIER, *Lost in Transition? Essays on the Socio-Economic Trajectories of Social Assistance Beneficiaries in Belgium*, Thèse de doctorat, Universiteit Antwerpen, Faculteit Sociale Wetenschappen Departement Sociologie, 2016, p. 207. Dans le cadre de cette étude, est considérée comme ayant une insertion stable sur le marché de l'emploi, la personne qui a débuté a travaillé ou a entrepris une mesure d'activation dans les deux ans de sa première admission au CPAS et qui quatre ans après cette admission totalise au moins 2 ans de travail

une grande variété des parcours. La plupart se caractérisent par un manque de stabilité. En moyenne, les bénéficiaires ont connu quatre statuts socioéconomiques différents en quatre ans[1160]. Leurs parcours comptent donc de multiples transitions et sont sujets à de nombreuses fluctuations. Il apparaît, en outre, qu'après quatre ans, une proportion non négligeable des bénéficiaires (23,3 %) n'apparaît plus, ni sur le marché du travail, ni dans le système de sécurité sociale[1161]. Cette disparition des radars reste largement inexpliquée même s'il est possible, comme le suggère l'étude, qu'elle soit liée à un changement intervenu dans la composition familiale ou du revenu, à un déménagement à l'étranger ou à une sanction sous forme d'exclusion du droit au revenu d'intégration. L'étude ne permet pas de déterminer la part des anciens bénéficiaires vivant dans une pauvreté extrême. Ceci étant, l'étude permet, à tout le moins, de prendre conscience des limites des politiques publiques exclusivement orientées vers l'emploi. Il ne faut pas idéaliser les perspectives offertes par le marché du travail pour les bénéficiaires de l'intégration sociale. Ces perspectives existent mais ne paraissent pas assurées au point qu'il serait justifié de faire de la « sortie par l'emploi » l'orientation principale de la contractualisation du droit à l'intégration sociale. Une telle orientation passe trop rapidement sur le fait que l'insertion professionnelle reste pour beaucoup de bénéficiaires un chemin long et semé d'embûches. La secondarisation de l'insertion sociale à visées non directement professionnelles paraît une option discutable[1162].

b) L'incidence des raisons d'équité et des vulnérabilités particulières : l'absence de parcours et d'horizon d'autonomie alternatifs

Les bénéficiaires de l'intégration sociale qui sont confrontés à des raisons d'équité ou à des vulnérabilités particulières bénéficient d'allègements qui sont susceptibles de réduire leur exposition au risque de sanction. Mais, et cela a été souligné par certains observateurs, ceux qui parmi les bénéficiaires de l'intégration sociale sont dispensés à la fois de l'obligation de recherche d'emploi et de la contractualisation n'obtiennent en retour aucun accompagnement spécifique. De ce point de vue, le dispositif ici étudié se distingue du régime du chômage. Il a été précisé, en effet, que les chômeurs qui présentent une inaptitude permanente de plus de 33 % ou qui sont éloignés de l'emploi « en raison de facteurs psychomédicosociaux affectant durablement leur état de santé » et leur intégration professionnelle, sont insérés dans des parcours adaptés et destinés à rencontrer spécifiquement leurs vulnérabilités. Certes, il n'y a

[1160] S. CARPENTIER, *Lost in Transition? Essays on the Socio-Economic Trajectories of Social Assistance Beneficiaries in Belgium*, Thèse de doctorat, Universiteit Antwerpen, Faculteit Sociale Wetenschappen Departement Sociologie, 2016, p. 203. L'étude envisage 6 statuts socioéconomiques : l'assistance sociale, le travail temporaire (l'interim et le travail saisonnier), le travail non temporaire, la participation à un programme d'activation, le bénéficie d'une prestation de sécurité sociale, autre statut socioéconomique.

[1161] S. CARPENTIER, *Lost in Transition? Essays on the Socio-Economic Trajectories of Social Assistance Beneficiaries in Belgium*, Thèse de doctorat, Universiteit Antwerpen, Faculteit Sociale Wetenschappen Departement Sociologie, p. 206.

[1162] Il serait intéressant dans le cadre d'une enquête de terrain qui dépasserait le cadre de la présente recherche de voir comment les CPAS mettent en œuvre concrètement la priorité à l'insertion professionnelle.

pas de modification de l'horizon d'autonomie : les parcours spécifiques restent, comme pour tous les autres chômeurs, orientés vers l'emploi, c'est-à-dire l'autonomie économique. Toutefois, un outil d'accompagnement spécifique est prévu, ce qui n'est pas le cas pour les personnes qui, en matière d'intégration sociale, sont dispensées de conclure un projet individualisé.

Si on raisonne de manière idéal-typique, ces exemples permettent de suggérer que l'impact de la référence à la vulnérabilité sur l'horizon d'autonomie des personnes sans emploi, est potentiellement triple et peut impliquer :

- Un allègement total ou partiel des obligations ordinaires de recherche d'emploi sans mise en place d'un accompagnement alternatif et sans modification de l'horizon d'autonomie que le bénéficiaire est censé poursuivre ; c'est en substance, l'impact des raisons d'équité envisagées dans le cadre du droit à l'intégration sociale[1163].

- Un allègement temporaire des obligations ordinaires de recherche d'emploi, avec mise en place d'un accompagnement alternatif, mais sans modification du type d'autonomie que le bénéficiaire est censé poursuivre ; c'est en substance, l'impact des vulnérabilités qui sont actuellement prises en compte dans le cadre de l'activation du comportement de recherche d'emploi des chômeurs.

- On pourrait, enfin, envisager un allègement des obligations ordinaires de recherche d'emploi, avec mise en place d'un accompagnement alternatif et modification du type d'autonomisation que le bénéficiaire est censé poursuivre.

Impact des vulnérabilités sur l'activation du comportement de recherche d'emploi				
Objet de la dispense	**Contractualisation adaptée ou parcours alternatif**	**Horizon d'autonomie modifié**	**Exemples[1164]**	***Commentaires***
Recherche emploi + contractualisation	NON	NON	I.S. : raisons d'équité dispense complète (niv. 2)	
Recherche emploi	OUI	NON	I.S. : raisons d'équité dispense partielle (niv. 1)	*Maintien d'un projet individualisé (intégration sociale) orienté à terme vers le marché du travail*
Recherche emploi	OUI	NON	Chômage : 33% et	*Parcours adaptés*

[1163] En effet, même lorsque la dispense est partielle et qu'un projet individualisé ayant pour objet l'insertion sociale est conclu, il doit à terme viser au retour sur le marché du travail.
[1164] I.S. = intégration sociale.

			PMS	*temporaires*
Recherche emploi	OUI	OUI	-	*Proposition de l'étude préalable à la loi de 2016 (ci-dessous) : Contractualisation spécifique*

Fig. 12 comparaison des types d'horizons d'autonomie en cas de dérogations à la contractualisation

Modifier l'obligation de recherche d'emploi et prévoir une contractualisation, mais en modifiant l'horizon d'autonomie, c'est en substance ce que les auteurs de l'étude préparatoire à la réforme de 2016 avaient proposé. Ils suggéraient « un contrat d'intégration social standardisé et commun pour tous les usagers et un projet individualisé d'intégration sociale personnalisé pour les usagers qui ont des besoins particuliers d'accompagnement »[1165]. Ils suggéraient un modèle dans lequel la priorité ne serait pas donnée à l'insertion socioprofessionnelle de ceux qui sont les plus proches du marché du travail, mais aux besoins (en matière de logement, de santé, de gestion budgétaire, de garde d'enfants, de participation sociale…) des plus vulnérables. Dans cette proposition, l'horizon d'autonomie n'aurait pas été prédéfini, selon une orientation précise, mais serait déterminé au départ de la situation concrète des bénéficiaires (voy. encadré n° 12).

Encadré n° 12

L. MEHAUDEN, J. DEPAUW, A. FRANSSEN, K. DRIESSENS, *Le projet individualisé d'intégration sociale. Recherche évaluative et prospective au sein des CPAS belges,* 2015

Vision et recommandations de l'équipe de recherche

En prenant en compte l'ensemble des connaissances et les différents arguments apportés par la recherche, l'équipe de chercheurs de la Karel de Grote Hogeschool et de l'Université Saint-Louis propose le schéma général et les recommandations suivantes. Ces recommandations visent à prendre en compte les avantages de chacun des trois scénarios présentés plus haut tout en limitant leurs effets pervers.

Le schéma général : un contrat d'intégration social standardisé et commun pour tous les usagers et un PIIS personnalisé pour les usagers qui ont de besoins particuliers d'accompagnement.

[1165] L. MEHAUDEN, J. DEPAUW, A. FRANSSEN, K. DRIESSENS, *Le projet individualisé d'intégration sociale. Recherche évaluative et prospective au sein des CPAS belges,* 2015, p. 111-113. Le débat se présente dans des termes comparables en matière d'accompagnement des chômeurs. Ainsi, dans une interview au journal *Le Soir* du 11 février 2017, l'administratrice générale du Forem indiquait : « Tous les demandeurs d'emploi n'ont pas besoin du même accompagnement. Celui-ci dépend du degré d'autonomie ou de l'éloignement plus ou moins grand de la personne du marché du travail. Les conseillers doivent concentrer leurs efforts sur les personnes difficiles à réinsérer, qui ont besoin d'entretiens en face à face. Pour d'autres publics, un accompagnement à distance est envisageable, les nouvelles technologies le permettent ».

*1 – **Pour tous les usagers, document cadre fixant les conditions du Droit à l'Intégration sociale**:*

Il s'agit d'un document standardisé et commun à tous les CPAS. Il indique quels sont les Droits et les devoirs légaux de l'usager :

- *Informer le CPAS des changements de situation,*
- *Répondre aux convocations du CPAS,*
- *Mettre en œuvre avec l'aide du CPAS les démarches utiles pour atteindre une intégration sociale et professionnelle,*
- *Il précise les situations dans lesquels une sanction (suspension partielle, temporaire, définitive du RIS) peut être décidée*
- *Il indique les droits de l'usager (recours, audience..)*

Il indique que l'établissement d'un PIIS personnalisé peut être exigé par le CPAS. Il est rédigé de manière claire et accessible. Il est communiqué et clairement expliqué par le travailleur social de première ligne à l'usager. Il accompagne la demande/la décision d'octroi du RIS du Conseil de l'Aide Sociale. Il est signé par le demandeur d'aide sociale et le travailleur social de première ligne en charge Ce document standard peut éventuellement être appelé « Contrat d'Intégration sociale ».

Cette proposition met l'accent sur la fonction d'information sur les droits et devoirs légaux de tout usager de CPAS.

*2 – Pour les usagers qui nécessitent un accompagnement particulier, établissement d'un **PIIS personnalisé** :*

L'établissement d'un PIIS personnalisé peut être rendue obligatoire. Il intervient dans un second temps, après la décision d'octroi du RIS, dans un délai de 3 mois pour les jeunes de moins de 25 ans; ou au moment où il est jugé utile. Il est établi dans le dialogue entre le travailleur social et l'usager. Il est généralement établi par les travailleurs sociaux de seconde ligne, des services d'activation sociale, d'insertion sociale et professionnelle (selon les configurations organisationnelles internes des CPAS. Il peut associer un tiers de confiance qui accompagne l'usager dans le dialogue avec le travailleur social : personne de confiance, association d'aide aux usagers, délégué syndical…

Il indique les objectifs concrets et les actions à mener par l'usager et le CPAS en vue de l'Intégration sociale, par exemple :

- *En matière de logement: SDF; accompagnement autour de factures d'énergie impayées; Habitat assisté; demandes d'adresses-référence*
- *En matière de gestion budgétaire*
- *Pour les problématique de Santé : toxicomanes, problématiques psychiques ou psychiatriques*
- *En matière de garde et de soins, d'éducation des enfants (recherche de crèche,..)*
- *En matière de participation sociale et citoyenne (activités culturelles; de loisir, apprentissage langues, atelier citoyenneté)*
- *Pour des activités de volontariat (dans le respect du statut de bénévole et avec un encadrement suffisant)*

Le contenu du PIIS n'est pas lié à des sanctions, ni à l'octroi et au maintien du RIS. Il est un outil dans l'accompagnement social, qui doit pouvoir être adapté en fonction de l'évolution de la situation. Il peut associer des partenaires extérieurs au CPAS qui interviennent dans le parcours d'Intégration

sociale. Il donne lieu à des évaluations régulières dans le dialogue entre le travailleur social (possibilité d'associer travailleurs sociaux de première et de deuxième ligne qui assurent l'accompagnement de l'usager) et l'usager chaque fois que cela est nécessaire, le cas échéant, avec la participation d'un tiers de confiance et avec les partenaires externes concernés.

Il est lié à l'obtention de moyens supplémentaires (financement). Il est intégré au dossier de suivi de l'usager. Il est accessible aux autres travailleurs sociaux du CPAS. Il peut être communiqué pour information au Conseil de l'Aide Social/ comité spécial

* * *

En guise de conclusion du chapitre consacré à la place des bénéficiaires les plus vulnérables dans le processus de contractualisation du droit à l'intégration sociale, les éléments que confirme la grille de compréhension peuvent être résumés comme suit. *Primo,* les vulnérabilités sont identifiées par référence au risque de subir un tort sur le marché du travail mais en fonction de caractéristiques intrinsèques à la personne ou, à tout le moins, extérieures au marché du travail lui-même. *Secundo,* le dispositif crée un espace dans lequel les obligations qui s'imposent en principe à tous les bénéficiaires du droit à l'intégration sociale sont tendanciellement aménagées, en faveur de ceux qui peuvent justifier de raisons d'équité ou de vulnérabilités particulières. On se trouve dans un *continuum* marqué par une idée de subsidiarité. *Tertio*, l'horizon d'autonomie est pour l'ensemble des bénéficiaires du droit à l'intégration sociale orienté vers l'insertion socioprofessionnelle. Les plus vulnérables, qui bénéficient d'une dérogation aux obligations communes, ne bénéficient pas par contre d'un horizon d'autonomie et d'un accompagnement alternatifs. Les perspectives offertes par la référence aux raisons d'équité ne sont donc pas réellement émancipatrices pour ces personnes.

CHAPITRE 4. LECTURE CRITIQUE DE LA RÉFÉRENCE À LA VULNÉRABILITÉ DANS LE DISPOSITIF D'AIDE SOCIALE GÉNÉRALE EN COMMUNAUTÉ FLAMANDE

Le bien-être de la population émerge comme thématique spécifique dans la mesure où, malgré son indéniable apport, la sécurité sociale ne 'peut pas tout' et laisse des besoins, notamment qualitatifs, insatisfaits[1166]. Ainsi, s'agissant, par exemple, de la politique familiale, si les allocations familiales permettent de couvrir certaines dépenses supplémentaires liées à la présence d'enfants dans le ménage, elles n'offrent pas de réponse à des questions spécifiques telles que l'accueil de la petite enfance, la prévention de la maltraitance enfantine, l'adoption, la garantie de paiement des créances alimentaires… Des interventions complémentaires sont nécessaires de la part des pouvoirs publics, que ce soit de manière directe ou *via* l'octroi de subsides à des organismes privés, semi-publics ou locaux. Le constat ainsi dressé à propos de la politique familiale pourrait être reproduit à propos d'autres secteurs de l'action sociale, comme l'aide à la jeunesse, l'aide aux personnes handicapées, la lutte contre la pauvreté, l'aide aux personnes d'origine étrangère et aux minorités, le risque de dépendance et l'autonomie des personnes âgées…

Dans le cadre de sa compétence en matière d'aide aux personnes[1167], la Communauté flamande affirme, depuis plus de 30 ans, sa préoccupation pour le bien-être (« *welzijn* »)[1168] de sa population. Elle en a fait un domaine à part entière de l'action publique (la « *welzijnsbeleid* »), une nouvelle forme de travail social (le « *welzijnswerk* »), un nouveau secteur professionnel (le « *welzijnsector* » et le « *welzijnzorg* »). Certaines de ses universités en ont fait une nouvelle discipline juridique (le « *welzijnsrecht* »)[1169]. Sur le plan politique et législatif, la matière fait l'objet d'une intense activité. Les initiatives se succèdent à un rythme soutenu. La réglementation est en constante évolution. Les textes sont souvent abondants, réfléchis au départ de notes de conceptualisation (« *conceptnota* »[1170]) et enrichis par les avis et les critiques d'organes consultatifs très actifs (en particulier le SERV et le SAR

[1166] Dans le cadre du fédéralisme belge, ce constat a une dimension politique particulière, puisqu'il renvoie implicitement à la distinction entre ce qui relève de l'Etat fédéral (soit la sécurité sociale, hors les allocations familiales depuis la 6ème réforme de l'Etat) et l'aide aux personnes qui est une compétence des entités fédérées. Les questions de répartition de compétences et les 'frictions' politiques qu'elles suscitent ne sont pas au cœur de la présente recherche.

[1167] Loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, art. 5, § 1er, II.

[1168] Pour une définition de ce terme, voy. J. SCHEPERS, *Inleiding tot het welzijnsrecht*, Bruges, Die Keure, 1996, p. 2-25.

[1169] J. SCHEPERS, *Inleiding tot het welzijnrecht*, Bruges, Die Keure, 1996, p. 84. La première référence au 'welzijnsrecht' apparaît, semble-t-il, en 1979, dans un document non publié. L'expression est reprise en 1981 par J. VAN LANGENDONCK, « Welzijnrecht », *Tijdschrift voor sociaal welzijn*, 1981, n°12, p. 16-24.

[1170] Voy., par exemple, *Conceptnota Vlaamse sociale bescherming* (VSB), *Doc. parl.*, Vl. parl., 715 (2015-2016), n° 1.

WWG[1171]). Le tout est observé, et coconstruit avec l'aide de différents centres d'expertise (« *steunpunten* »[1172]) dans lesquels peuvent être impliquées les universités[1173]. Un nouveau modèle de concertation a été récemment adopté. Il réunit les pouvoirs publics, les partenaires sociaux et de nombreux autres acteurs impliqués ou concernés par les politiques d'aide sociale, de santé ou de la famille[1174]. Pour un observateur extérieur qui ne suit pas au quotidien les initiatives des autorités flamandes, il est très difficile d'appréhender l'ensemble de l'édifice. L'impression qui s'en dégage est toutefois qu'une véritable politique sociale flamande se construit à grands pas de manière cohérente ou, à tout le moins, selon une cohérence et une logique qui lui sont propres. L'attention des observateurs se focalise, parfois, sur l'assurance soins qui, à l'origine du moins, a suscité la polémique (voy. encadré n° 13 consacré à une brève présentation de cette assurance). C'est oublier toutefois que l'ensemble est plus vaste et comprend de nombreuses prestations qui, comme l'aide sociale générale, se situent en-dehors de cette assurance.

Sur le plan institutionnel, on n'échappe pas à une certaine complexité. Le champ des politiques publiques qui se met en place dans le secteur du bien-être concerne, soit l'autorité flamande agissant seule lorsque la compétence est homogène, soit l'autorité flamande agissant avec les autorités fédérales ou les pouvoirs locaux lorsque la compétence est partagée, soit encore l'autorité flamande agissant avec des acteurs privés lorsque ce mode d'action lui paraît adéquat. Cette dernière option est possible grâce à la présence en Flandre d'un important secteur social privé non marchand, historiquement organisé sur des bases philosophiques. Les observateurs relèvent, en effet, un nombre particulièrement élevé d'acteurs spécialisés dans les divers domaines de l'action sociale, que ce soit l'accueil de la petite enfance, l'aide aux personnes handicapées, les soins de longue durée aux personnes âgées ou encore l'aide sociale dite 'générale'. Laissée entre les mains du secteur non marchand au nom du principe de subsidiarité[1175], cette aide sociale générale offre comme

---

[1171] Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen (SERV) et Strategische Adviesraad voor het Welzijns-, Gezondheids- en Gezinsbeleid (SAR WGG)

[1172] Dans la version française de la législation communautaire flamande, le terme est généralement traduit par « point d'appui ».

[1173] Steunpunt Welzijn, Volksgezondheid en Gezin (SWVG). Voy. à côté de ce '*steunpunt'* académique, le SAM ('*Steunpunt mens en samenleving'*) qui regroupe les activités du '*Steunpunt Algemeen Welzijnswerk'*, de '*Samenlevingsopbouw Vlaanderen'*, du '*Steunpunt ExpertiseNetwerken'*, du ' *Steunpunt Jeugdhulp*', du '*Vlaams Centrum Schuldenlast'* et du '*Straathoekwerk.be'*.

[1174] Décret du 29 juin 2018 portant création du « *Vlaamse Raad voor Welzijn, Volksgezondheid en Gezin* » (Conseil flamand pour l'Aide sociale, la Santé publique et la Famille), *M.B.*, 3 août 2018. Ce décret doit entrer en vigueur le 1er janvier 2019. En ce qui concerne la composition du Conseil d'avis et de ses différentes sections, voy. art. 10 et s. Les partenaires sociaux sont globalement assez peu représentés.

[1175] B. VERSCHUERE, F. DE RYNCK, « Regie zonder macht, besturen zonder kracht? Samenwerking tussen lokale besturen en de private sector », *Res Publica: Belgian Journal of Political Science*, 2009, p. 353-354: « De politiek van subsidiariteit heeft er op zijn beurt voor gezorgd dat de overheid (ideologisch sterk verbonden met deze grote zuilen) deze private initiatieven erkende, en dat er als het

particularité de s'intéresser spécialement aux personnes et aux groupes vulnérables. C'est la raison pour laquelle il a été décidé de l'étudier dans le cadre de la présente recherche. Selon sa présentation habituelle, l'aide sociale générale est ouverte à tous mais doit être organisée de manière à ce que les personnes les plus vulnérables y fassent appel[1176]. L'aide sociale générale est assurée sur une base territoriale par des acteurs regroupés au sein des centres d'aide sociale générale (CAW)[1177]. A la suite de différentes fusions suscitées et encadrées par les pouvoirs publics, on ne compte plus actuellement que 11 CAW pour toute la Flandre et la région bilingue de Bruxelles-Capitale. Ces acteurs coupoles du secteur privé non marchand ont un poids non négligeable dans le paysage social flamand. Leur fonctionnement représente un budget annuel global de plus de 130 millions d'euros. Ils occupent plus de 1700 équivalents temps plein ainsi que de très nombreux bénévoles.

La première section présente, de manière détaillée, le décret relatif à l'aide sociale générale et aux CAW et explicite la référence à la vulnérabilité qui a été progressivement introduite dans la réglementation[1178]. Comme dans les chapitres précédents, la seconde section est consacrée à l'analyse critique du dispositif. Il sera constaté que l'aide sociale générale est particulièrement réceptive aux questions faisant l'objet de la grille de compréhension. Elle y offre des réponses précises. Il sera ainsi constaté que lorsqu'il est question du public-cible que forment les personnes vulnérables, le dispositif vise les personnes en situation de vulnérabilité à la suite d'événements personnels, à la suite de faits donnant lieu à poursuites pénales ou encore à la suite de processus d'exclusion sociale, et que l'approche est dès lors contextuelle et non intrinsèque. Il apparaît ensuite que l'attention spécifiquement due aux personnes vulnérables vise à leur fournir un accueil et un accompagnement de première ligne pour des questions auxquelles, selon la philosophie de base de l'aide sociale générale, tout un chacun est susceptible d'être confronté. Le contexte est très largement conjonctif, avec prévalence des solutions de continuité (continuité entre les personnes vulnérables et les autres, continuité entre le secteur public et le secteur privé non marchand, continuité entre les soins informels et les soins formels) et référence explicite au principe de subsidiarité. Enfin, s'agissant de l'horizon d'autonomie, il sera constaté qu'il est alimenté par une approche

---

ware een partnerschap tussen overheid en privaat initiatief is ontstaan, waarbij de private non-profitsector een belangrijk deel van de sociale dienstverlening voor zich nam ».

[1176] B. VERSCHUERE ET K. HERMANS, *Welzijn in Vlaanderen. Beleid, bestuurlijke organisatie en uitdadingen*, Bruges, Die Keure, 2016, p. 143.

[1177] CAW pour Centrum voor Algemeen Welzijnswerk.

[1178] La législation flamande utile les termes « *kwetsbaarheid* » et « *kwetsbare personen* » ; voy. décret du 8 mai 2009 relatif à l'aide sociale générale, art. 12. La traduction de ces termes prête parfois à discussion. Selon certains traductions parues au Moniteur, ils renvoient à la vulnérabilité, mais aussi à la précarité ou à la fragilité. Dans le dictionnaire juridique de J. MOORS, La Charte/Die keure, 1999, 'vulnérable' est l'unique traduction proposée pour '*kwetsbaar*'. Le dictionnaire VAN DALE F/N, 1998 (3ème éd.) propose '*kwetsbaar*' et '*kwetsbaarheid*' comme uniques traductions pour 'vulnérable' et 'vulnérabilité'. Par ailleurs, le terme '*kwetsen*' signifie 'blesser' ce qui paraît conforme à l'étymologie latine du terme vulnérable ('*vulnerare*' 'blesser', parfois traduit aussi par 'endommager' ou 'entamer', voy. F. GAFFIOT, Dictionnaire abrégé latin-français illustré). Il me semble donc que '*kwetsbaarheid*' est bien la traduction du terme 'vulnérabilité'.

réflexive, faisant appel à la responsabilité des bénéficiaires mais en restant relativement ouvert. Il ne comporte pas une orientation déterminée, comparable à l'orientation principalement socioprofessionnelle observée, au chapitre précédent, dans le cas de la contractualisation du droit à l'intégration sociale.

Encadré n° 13

De l'assurance soins à la protection sociale flamande

L'assurance soins est une prestation destinée à soutenir financièrement les personnes qui subissent une réduction d'autonomie sévère et de longue durée. Actuellement, la prestation correspond à une allocation d'un montant unique de 130 euros par mois[1179]*. Lors de son adoption par le Parlement flamand en 1999*[1180]*, le caractère innovant de l'assurance soins (aussi dénommée, surtout du côté francophone, « assurance autonomie » ou « assurance dépendance flamande ») a été largement mis en avant*[1181]*. Il s'agissait d'anticiper la contestation de la compétence de la Communauté flamande pour mettre en place une telle assurance, en montrant ses spécificités tant par rapport aux prestations de santé de la sécurité sociale « classique » que par rapport à certains prestations non contributives. Ainsi, lors de l'adoption de l'assurance soins, il ne fut fait référence à l'allocation d'intégration et à l'allocation pour l'aide aux personnes âgées (APA) que pour s'en démarquer*[1182]*. La position développée à l'origine n'a néanmoins pas empêché qu'à la suite de la sixième réforme de l'Etat et de son transfert à la Communauté*[1183]*, l'APA soit incluse, avec l'assurance soins*[1184]*, dans la nouvelle assurance « protection sociale flamande » (VSB) dont il est question ci-dessous.*

[1179] Décret du 24 juin 2016 relatif à la protection sociale flamande, art. 44, § 2. A propos de l'évolution des modalités et du montant de la prestation, voy. l'arrêté du Gouvernement flamand du 28 septembre 2001 concernant l'agrément, l'enregistrement, le mandat, l'affiliation, la demande et la prise en charge dans le cadre de l'assurance soins (*M.B.* du 20 mars 2002) et l'arrêté du Gouvernement flamand du 5 février 2010 portant exécution du décret du 30 mars 1999 portant organisation de l'assurance soins (*M.B.* du 9 avril 2010) ; ce dernier arrêté a été abrogé par l'arrêté du Gouvernement flamand du 14 octobre 2016 portant exécution du décret du 24 juin 2016 relatif à la protection sociale flamande (*M.B.* du 16 décembre 2016).

[1180] Décret du Parlement flamand du 30 mars 1999 portant organisation de l'assurance soins, *M.B.*, 28 mai 1999. Ce décret a été modifié à différentes reprises, notamment, par le décret du 30 avril 2004, *M.B.*, 9 juin 2004 et par le décret du 7 mai 2004, *M.B.*, 8 juin 2004. Il a été abrogé par le décret du Parlement flamand du 24 juin 2016 relatif à la protection sociale flamande, *M.B.*, 6 septembre 2016 et enfin par le décret du Parlement flamand du 18 mai 2018 relatif à la protection sociale flamande, *M.B.*, 17 août 2018.

[1181] *Doc. parl*., Vl. parl., 1239 (1998-99) – n° 7, Verslag, p. 4, 9, 16 et 17 : les auteurs de la proposition de décret insistent sur le fait qu'il s'agit d'un 'nouveau risque social'.

[1182] *Doc. parl*., Vl. parl., 1239 (1998-99) – n° 1, p. 6 : « De federale regeling betreffende de tegemoetkomingen voor gehandicapten is een zeer selectief recht dat zich richt tot de laagste inkomensgroepen. De toekenning van de zorgcheques staat volledig los van de tegemoetkomingen voor gehandicapten ».

[1183] Sur la justification de ce transfert, voy. *Doc. parl*., Sénat, 2012-2013, n° 5-2232/1, p. 50 qui évoque le souci d'homogénéiser la politique des handicapés, souci dont la cohérence est discutée en raison de l'absence de transfert de l'allocation d'intégration. Voy. J. VAN NIEUWENHOVE, « Les nouvelles compétences communautaires en matière de soins de santé et d'aide aux personnes handicapées », in *L'impact de la sixième réforme de l'Etat sur la sécurité sociale et le marché du travail : regards de juristes*, D. DUMONT (dir.), *RBSS*, 2015/2, p. 293.

[1184] Sur la discussion de cette option avant même le transfert effectif de compétences, voy. *Doc. parl*., Vl. parl., 2185 (2013-2014), n° 1, Nota van de Vlaamse Regering Groenboek Zesde

Les questions de répartition de compétences, de même que les difficultés rencontrées pour rendre le champ d'application personnel de l'assurance soins conforme au règlement européen de sécurité sociale, ont suscité des débats particulièrement vifs, ponctués par différents arrêts de la Cour constitutionnelle[1185] et un arrêt de la Cour de justice[1186]. Ces arrêts ont été abondamment commentés et ont fait couler beaucoup d'encre[1187]. Nous n'y revenons pas ici. En complément à l'assurance soins, la Communauté flamande a adopté différents dispositifs, dont en 2014 un dispositif de soutien financier destiné aux personnes présentant une réduction d'autonomie par suite de handicap[1188]. Ce soutien peut prendre la forme soit d'un « budget d'assistance de base », soit d'un budget pour des soins spécialisés (ces soins étant dits « non directement accessibles »). Ce dispositif a été précédé d'une note conceptuelle intitulée « Persoonsvolgende Financiering voor Personen met een handicap » qui elle-même fait référence à d'autres notes de principes définissant, pour les années à venir, les options fondamentales de la politique flamande d'aide aux personnes handicapées[1189]. Si l'objectif général est de se conformer à la Convention internationale des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées, la philosophie de base est de favoriser la prise en charge par la personne handicapée elle-même, les soins informels, la désinstitutionalisation, l'empowerment. Il est notamment question du « cirkel model » comme modèle de base de l'organisation des soins[1190].

A la suite des transferts de compétences opérés dans le cadre de la sixième réforme de l'Etat, la Communauté flamande a décidé de regrouper différentes prestations dans un même décret. Un décret du 24 juin 2016 réunit ainsi, sous l'intitulé unique de « protection sociale flamande », l'assurance soins, l'allocation pour l'aide aux personnes âgées nouvellement transférée et le « budget d'assistance de base » (trop spécifiquement lié à la question du handicap, le « budget pour des soins

---

Staatshervorming, p. 210-211 : l'intégration de l'APA dans l'assurance soins flamande était envisagée à côté de deux autres options, le maintien de l'APA sous une forme modifiée ou sa différenciation selon que l'ayant-droit séjourne à domicile ou dans une institution.

[1185] Cour const., 13 mars 2001, n° 33/2001 ; X. DELGRANGE, « La Cour d'arbitrage momifie la compétence fédérale en matière de sécurité sociale », *Rev. b. dr. const.* 2001, p. 216-240 ; X. DELGRANGE, *Le journal du juriste*, Liv. 1, 2001, p. 6 ; F. JUDO, *Juristenkrant*, liv. 28, 2001, p. 7 ; *J.T.* 2002, p. 3 et note D. DE BRUYN ; voy. aussi Cour const., 22 janvier 2003, n° 8/2003.

[1186] CJUE, 1er avril 2008, *Gouvernement de la Communauté française et gouvernement wallon c. gouvernement flamand*, C-212/06 ; voy. aussi les arrêts intervenus avant et après l'arrêt de la CJUE, Cour const., 19 avril 2006, n° 51/2006 ; Cour const., 21 janvier 2009, n° 11/2009.

[1187] L. VAN ROMPAEY, B. VAN BUGGENHOUT, « De Vlaamse zorgverzekering: de kwalificatie naar Europees versus Belgisch recht », *Chron. D.S.* 2002, p.105-115 ; P. VAN ELSUWEGE, S.ADAM, « Situations purement internes, discriminations à rebours et collectivités autonomes après l'arrêt sur l'assurance soins flamande », *Cahiers de droit européen*, 2008, p. 655-711 ; H. VERSCHUEREN, « La régionalisation de la sécurité sociale en Belgique à la lumière de l'arrêt de la Cour de Justice européenne portant sur l'assurance soins flamande », *RBSS*, n° 2, 2008, p. 173-228 ; C. DAUTRICOURT et S. THOMAS, « Reverse Discrimination and Free Movement of Persons under EU law : All for Ulysses, Nothing for Penelope? », *EL Rev*., 2009, p. 433-454 ; H. VERSCHUEREN, « The Impact of EU Law on the Devolution of Social Powers in the Member States », in *Federalism in the European Union*, Cloots, De Baere and Sottiaux (eds.), Oxford and Portland, Hart, Modern Studies in European Law, 2012 ; H. VERSCHUEREN, « Regional Social Powers and Free Movement of Persons within the European Union », *RBSS*, n° 2, 2013, p. 271-293.

[1188] Décret du Parlement flamand du 25 avril 2014 portant le financement qui suit la personne pour des personnes handicapées et portant réforme du mode de financement des soins et du soutien pour des personnes handicapées, *M.B.*, 28 août 2014.

[1189] Conceptnota *Persperctief 2020. En nieuw ondersteuningsbeleid voor personen met een handicap*, approuvée par le Gouvernement flamand le 17 février 2012 (VR 20121702.Doc.0107/1); Strategische Adviesraad voor het Vlaamse Welzijns-, Gezondheids- en Gezinsbeleid (SAR WWG), *Visienota Integrale Zorg en Ondersteuning in Vlaanderen*, 7 décembre 2012.

[1190] Sur le modèle, voy. *infra*, section 2, B.

non directement accessibles » étant maintenu en-dehors du dispositif)[1191]*. Le point commun de ces prestations est d'être versées « en cash » et d'ainsi favoriser le maintien à domicile en permettant de « valoriser » des soins informels et, si nécessaire, de financer des soins ambulatoires*[1192] [1193]*. Sur le plan organisationnel et institutionnel, l'assurance soins a servi de matrice au regroupement de différentes prestations. Les institutions de cette assurance ont vu leurs compétences s'étendre au nouvel ensemble. Le "Vlaams Zorgfonds" est devenu l'Agence pour la protection sociale flamande*[1194]*. Les compétences des caisses d'assurance soins ont été élargies aux autres prestations. Sur le plan administratif, ces caisses, agréées conformément au décret*[1195]*, jouent un grand rôle. Si l'intention initiale était de permettre d'agréer tant des organismes dépendant des mutualités que des assureurs privés, ces derniers n'ont jamais représenté qu'une part infime des caisses. Le dernier assureur privé (DKV) s'est finalement retiré de ce « marché » en 2015, de sorte que seules les caisses des mutualités et une caisse auxiliaire publique sont actives actuellement. Elles jouent le rôle de guichet unique et d'interface pour les assurés*[1196] *: elles enregistrent les affiliations, collectent les cotisations, décident des interventions et assurent leur exécution*[1197]*. Elles disposent d'une large autonomie n'étant soumises, pour l'essentiel, qu'à des contrôles a posteriori. La caisse auxiliaire (de Vlaamse Zorgkas) a notamment comme mission d'assurer l'affiliation d'office des personnes qui ont omis de s'affilier à une caisse*[1198]*. Le caractère assurantiel et l'obligation pour chaque personne entrant dans le champ d'application personnel du décret de verser une cotisation annuelle ont été maintenus. Le fait de subordonner l'accessibilité des prestations, en ce compris une prestation comme l'allocation pour l'aide aux personnes âgées qui précédemment n'était pas contributive, au paiement effectif d'une cotisation de 50 euros (indexés) par an, sans préjudice de certaines réductions prévues pour les bénéficiaires les plus démunis*[1199]*, a été présenté comme un outil de responsabilisation des bénéficiaires*[1200]*.*

Le mouvement de regroupement de différentes prestations au sein de la protection sociale flamande se poursuit encore aujourd'hui. L'objectif est d'inclure dans le nouvel ensemble d'autres prestations,

---

[1191] Décret du 24 juin 2016 relatif à la protection sociale flamande, *M.B.*, 6 septembre 2016.

[1192] *Doc. parl.*, Vl. parl., 715 (2015-2016), n° 5, Rapport au nom de la Commission, p. 4.

[1193] Ces prestations de type « cash-for-care » sont considérées comme donnant aux bénéficiaires et à leur famille une meilleure liberté de choix et un sentiment de meilleure maîtrise sur les ressources qui sont allouées. Pour une étude qui se donne pour objectif de vérifier cette assertion et qui débouche sur des résultats contrastés, voy. A. NETTEN, J.-L. FERNANDEZ, « Personnaliser l'aide aux personnes dépendantes : le dispositif des « budgets individuels » en Angleterre, quels résultats et pour quelles catégories de bénéficiaires ? », in *La dépendance des personnes âgées, un défi pour l'état social*, PH. MARTIN (dir.), Presses universitaires de Bordeaux, 2014, p. 159.

[1194] *Agentschap voor Vlaamse Sociale Bescherming*.

[1195] Décret du 24 juin 2016, art. 15 à 17. Voy. aussi arrêté du Gouvernement flamand du 14 octobre 2016, art. 11 à 23.

[1196] B. VERSCHUERE et K. HERMANS, *Welzijn in Vlaanderen. Beleid, bestuurlijke organisatie en uitdadingen*, Bruges, Die Keure, 2016, p. 218.

[1197] Décret du 24 juin 2016, art. 19, alinéa 1 ; les articles 20 et 21 définissent les pouvoirs et devoirs d'instruction des caisses.

[1198] Décret du 24 juin 2016, art. 19, alinéa 2.

[1199] La réduction est accordée aux bénéficiaires de l'intervention majorée dans les soins de santé (fédéraux). Sur l'intervention majorée, voy. Partie II, ch. 3, sect. 3. La cotisation est en 2018 de 51 euros (tarif ordinaire) et de 26 euros pour les bénéficiaires de l'intervention majorée.

[1200] Conceptnota Vlaamse sociale bescherming (VSB), p. 2.

relevant de la revalidation[1201] et de l'aide à la mobilité, ou encore des dispositifs d'hébergement[1202]. Le décret destiné à élargir la protection sociale flamande a été voté en mai 2018[1203]. Il doit entrer en vigueur le 1er janvier 2019. L'objectif de se doter, dans le domaine de l'aide aux personnes et de la santé, d'un ensemble cohérent qui complète la sécurité sociale fédérale est ainsi en voie de concrétisation[1204]. Sa philosophie générale est la suivante : « De VSB vertrekt van een vaststelling van de zorgbehoefte en wil mensen met een zorgbehoefte de mogelijkheid bieden om de regie van hun zorg in eigen handen te houden en hun autonomie te versterken of te behouden. De VSB maakt zorg, zowel thuis als residentieel, financieel toegankelijk, in zoverre de kosten een Vlaamse bevoegdheid zijn. De VSB – geënt op de zorgverzekering – wordt daartoe uitgebouwd als een volksverzekering »[1205]. Le « cirkel model », dont il est question à la section 2, est au centre du dispositif[1206] Enfin, si la volonté de ne plus disposer que d'un seul outil d'évaluation de la réduction d'autonomie est clairement affirmée et si la grille d'évaluation BelRAI a vocation à être cet outil, sa mise au point prend du retard de sorte que la réduction d'autonomie et le besoin de soins sont toujours évalués selon plusieurs grilles[1207].

SECTION 1. LE DÉCRET RELATIF À L'AIDE SOCIALE GÉNÉRALE : L'ÉMERGENCE PROGRESSIVE D'UNE RÉFÉRENCE À LA VULNÉRABILITÉ

La présente section est consacrée à une présentation du décret relatif à l'aide sociale générale de manière à appréhender son évolution ainsi que l'émergence progressive d'une référence à la vulnérabilité (*infra*, A.). La section se poursuit par l'examen des missions et des objectifs assignés aux CAW par le décret actuellement en vigueur (*infra*, B.). Elle se clôture par une présentation des critères de vulnérabilité présents dans la réglementation (*infra*, C.).

A. L'évolution de la législation et de ses objectifs

[1201] Il s'agit notamment des conventions de revalidation transférées dans le cadre de la sixième réforme de l'Etat. Sur ce transfert, voy. *Doc. parl*., Sénat, 2012-2013, n° 5-2232/1, p. 4-5.

[1202] *Doc. parl.*, Vl. parl., 715 (2015-2016), n° 1, p. 3 ; *Conceptnota Vlaamse sociale bescherming* (VSB), p. 7-9; il est notamment question des WZC (*woonzorgcentrum*) qui sont des logements collectifs pour personnes de plus de 65 ans connaissant une réduction d'autonomie, des IBW (*initiatieven van beschut wonen*) qui sont des logements collectifs accueillant des personnes ayant séjourné en milieu psychiatrique, des PVT (*psychiatrische verzorgingstehuizen*) où résident des patients ayant une affection psychiatrique stabilisée et ne nécessitant plus de soins psychiatriques continus.

[1203] Decreet houdende de Vlaamse sociale bescherming, texte adopté en séance plénière, *Doc. parl*., Vl. parl., 1474 (2017-2018) – n° 5. Décret du 18 mai 2018 relatif à la protection sociale flamande, *M.B.*, 17 août 2018.

[1204] *Doc. parl.*, Vl. parl., 715 (2015-2016) – n° 5, p. 4 : « *Op die manier wordt een soort Vlaamse sociale zekerheid uitgebouwd die de federale sociale zekerheid aanvult* ».

[1205] *Doc. parl*., Vl. parl., 1474 (2017-2018) – n° 1, p. 7.

[1206] *Doc. parl*., Vl. parl., 1474 (2017-2018) – n° 1, p. 8. *Doc. parl.*, Vl. parl., 715 (2015-2016), n° 5, p. 4 : « *Het uitgangspunt is het cirkelmodel (…). Mensen worden in hun langdurige zorgnood ondersteund om de regie van hun zorg in eigen handen te houden en hun leven verder te leiden, ingebed in de samenleving, met de steun van familie, vrienden, mantelzorgers en vrijwilligers waar mogelijk, en van professionele en gespecialiseerde zorg waar nodig* ».

[1207] Notamment, échelle de KATZ, profil-BEL, échelle médico-sociale utilisée dans le cadre de la législation sur les allocations aux personnes handicapées, échelle médico-sociale utilisée pour les allocations familiales majorées. Voy. B. VERSCHUERE et K. HERMANS, *Welzijn in Vlaanderen. Beleid, bestuurlijke organisatie en uitdadingen*, Bruges, Die Keure, 2016, p. 218-219.

Dans les années 1970 et 1980, le secteur non marchand s'est renforcé, en marge des soins médicaux classiques, avec l'émergence de nombreuses initiatives dans le domaine de l'aide aux personnes[1208]. On a ainsi vu fleurir des centres infor-jeunes, des maisons d'accueil pour femmes victimes de violences conjugales, des centres de planning familial, des associations d'aide aux détenus, des services de prise en charge des toxicomanes, des abris de nuit pour SDF… Ces nouveaux acteurs du social sont progressivement devenus des partenaires des pouvoirs publics qui les ont agréés et subsidiés. Ces processus d'agrément et de subventionnement ont, le plus souvent, émergé en ordre dispersé et sans véritable cohérence.

Au début des années 1990, l'idée se fit jour au sein de la Communauté flamande de mettre un peu d'ordre dans ce secteur foisonnant, en invitant les acteurs à se regrouper sur une base régionale. Telle est l'origine du premier décret relatif à l'aide sociale générale, adopté en 1991 par le Parlement flamand. Sur le plan institutionnel, ce décret se fonde sur la compétence des Communautés en ce qui concerne les matières personnalisables et, plus particulièrement, l'aide aux personnes au sens de l'article 5, § 1er, II, de la loi spéciale du 8 août 1980[1209]. Un intitulé faisant référence à l'aide sociale, plutôt qu'à l'aide aux personnes, peut désorienter les observateurs dans la mesure où dans le langage courant, l'aide sociale renvoie, du moins du côté francophone, aux missions des centres publics d'action sociale (CPAS)[1210] et non aux activités du secteur privé non marchand. En néerlandais, la dénomination officielle des CPAS, *Openbare Centra voor Maatschappelijk Welzijn* (OCMW's), se prête mieux à un dédoublement de l'aide sociale entre le secteur public et le secteur non marchand dès lors que cette dénomination fait référence au *welzijn* (bien-être) plutôt qu'à l'aide ou à l'action sociales[1211]. Il ne viendrait, en effet, à l'esprit de personne de dire que le bien-être relève exclusivement des attributions du secteur public. Quoi qu'il en soit, pour rester fidèle au décret, les termes 'aide sociale générale', plutôt qu'aide aux personnes, sont utilisés dans la suite du présent chapitre.

[1208] B. VERSCHUERE et K. HERMANS, *Welzijn in Vlaanderen. Beleid, bestuurlijke organisatie en uitdadingen*, Bruges, Die Keure, 2016, p. 146.

[1209] Constitution (1831), art. 59*bis*, § 2*bis* et Constitution coordonnée le 17 février 1994, *M.B.*, 17 février 1994, art. 128, § 1er. Voy. plus précisément, au sein de l'aide aux personnes, la compétence communautaire en matière d'aide sociale (article 5, § 1er, II, 2°) et d'aide aux détenus (article 5, § 1er, II, 2°) ; Ontwerp van decreet betreffende het algemeen welzijnswerk, *Doc. parl.*, Vl. parl., 514 (1990-1991) - n° 1, p. 1 et 2; voy. aussi dans les travaux préparatoires du décret de 1997, Ontwerp van decreet betreffende het algemeen welzijnswerk, *Doc. parl.*, Vl. parl., 827 (1997-1998) - n° 1, p. 2.

[1210] En français, depuis 2002, Centre public d'action sociale.

[1211] Pour désigner l'aide ou l'assistance sociales, c'est généralement le terme '*sociale bijstand*' qui est utilisé. Ainsi selon le site officiel *www.socialsecurity.be* : « *We kunnen in onze sociale bescherming twee systemen onderscheiden: de "klassieke sectoren" van de sociale zekerheid en de "sociale bijstand". De sociale bijstand vormt een residueel vangnet voor diegenen die door de mazen van het socialezekerheidssysteem vallen. Concreet is sociale bijstand: leefloon; inkomensgarantie voor ouderen; gewaarborgde gezinsbijslag; tegemoetkomingen aan gehandicapten* ».

Pour rendre compte de l'évolution de la matière, trois moments législatifs importants peuvent être identifiés, à savoir l'adoption du décret originaire en 1991 (*infra,* a.), la réforme de 1997 (*infra,* b.) et la réforme de 2009 à l'occasion de laquelle la référence à la vulnérabilité a été introduite dans la législation (*infra* c.).

a) Le décret initial : une aide de première ligne qui s'adresse à tous

Le premier décret date de 1991[1212]. Comme indiqué ci-dessus, son objectif n'était pas de mettre en place de nouveaux acteurs mais de regrouper et de structurer des acteurs dont l'agrément et le subventionnement étaient déjà réglés par diverses dispositions[1213]. L'idée d'un regroupement répondait au souci de permettre aux citoyens de s'orienter plus facilement dans le dédale des services sociaux de première ligne. Le second objectif était d'obtenir une meilleure répartition des moyens de manière à éviter des doubles emplois ou des carences dans certains secteurs[1214]. Ce faisant, le décret s'inspirait de recommandations du Conseil économique et social flamand et de la Fondation Roi Baudouin[1215]. Le regroupement devait permettre de doter le secteur social d'une structure de base solide dont les missions générales seraient clarifiées, dont les modèles d'intervention (ambulatoire ou résidentiel) seraient définis et dont les critères de reconnaissance seraient décrits et délimités. Grâce à la nouvelle organisation, le partage des tâches entre les acteurs serait amélioré, la coopération entre les différents acteurs serait stimulée et un espace apte à recevoir de nouvelles initiatives serait en place[1216]. Visant de même à uniformiser les procédures de reconnaissance et de subventionnement, le décret poursuivait un objectif de simplification administrative[1217].

Bien que regroupant des acteurs qui à l'origine, n'étaient généralement spécialisés que dans un seul domaine d'intervention, l'aide sociale a été qualifiée de générale pour plusieurs raisons. Il s'agissait tout d'abord de souligner que cette aide sociale avait vocation à être accessible à tous, indépendamment des convictions idéologiques, philosophiques ou religieuses de chacun[1218]. L'aide sociale organisée par le décret devait, en d'autres termes,

---

[1212] Décret de la Communauté flamande du 24 juillet 1991 relatif à l'aide sociale générale, *M.B.*, 18 septembre 1991, abrogé par le décret du 19 décembre 1997.

[1213] Pour le secteur ambulatoire, il s'agissait de coordonner les centres et les services subsidiés suivants : Centra voor Maatschappelijk Werk, Centra voor Levens- en Gezinsvragen, Centra voor Tele-Onthaal, Diensten voor Forenzisch Welzijnswerk, Jongerenadviescentra. En ce qui concerne le secteur résidentiel, il s'agissait des Centra voor Residentieel Welzijnswerk, Diensten voor Begeleid Zelfstandig Wonen voor Jong- Volwassenen, Opvangcentra voor Jongeren.

[1214] Ontwerp van decreet betreffende het algemeen welzijnswerk, *Doc. parl*., Vl. parl., 514 (1990-1991) - n° 1, p. 3

[1215] SERV, rapport du 16 décembre 1987, p. 24; Fondation Roi Baudouin, rapport du 15 septembre 1988 consacré à la lutte contre la pauvreté, p. 9.

[1216] Ontwerp van decreet betreffende het algemeen welzijnswerk, *Doc. parl*., Vl. parl., 514 (1990-1991) - n° 1, p. 4

[1217] Ontwerp van decreet betreffende het algemeen welzijnswerk, *Doc. parl*., Vl. parl., 514 (1990-1991) - n° 1, p. 4.

[1218] Décret du 24 juillet 1991 relatif à l'aide sociale générale, art. 4.

s'adresser à l'ensemble de la population et offrir des services de première ligne qui seraient, à la fois, proches des bénéficiaires et qui couvriraient une gamme étendue de problèmes sociaux. Selon la philosophie de base du décret, le caractère général de l'aide était ainsi justifié par le souci de donner réponse aux problèmes sociaux auxquels tout citoyen est susceptible d'être confronté[1219], même si cette réponse n'est que partielle. Dans le contexte d'un accueil de première ligne, il était prévu, en effet, que les personnes puissent être orientées, en cas de besoin, vers un service plus spécialisé[1220]. Ayant pour but « de prévenir, d'atténuer, de signaler et d'éliminer des facteurs problématiques qui menacent ou qui réduisent les chances de bien-être»[1221], le décret n'était pas principalement centré sur l'aide aux personnes vulnérables, même s'il suggérait qu'il fallait se préoccuper de la situation de certains groupes à risques tels que les personnes confrontées à des conditions de vie précaires, les jeunes en difficultés, les personnes confrontées à des problèmes relationnels, les détenus, les sans-abris, etc[1222].

b) La réforme de 1997 : une volonté de responsabilisation et de dérégulation

Le décret originaire a été remplacé en 1997[1223]. Sur le plan de sa philosophie de base, le nouveau décret comporte peu de changements. Le caractère général de l'aide et la volonté de s'adresser à l'ensemble de la population ont été confirmés. Le décret de 1997 entendait surtout préciser le rôle respectif de l'autorité et des CAW, en mettant l'accent sur la responsabilisation de ces derniers et sur une volonté de dérégulation. Le législateur souhaitait que les autorités adoptent un positionnement plus en retrait et se bornent à définir, de manière transparente, les critères généraux de reconnaissance et de subventionnement[1224]. Dans le cadre de ces objectifs de responsabilisation et de déréglementation, le législateur entendait mettre en place, de manière progressive, un financement par le biais d'enveloppes globales que les centres pourraient affecter à l'exécution de leurs missions, de la manière la plus autonome possible (« *zo autonoom mogelijk* »[1225]). Ce nouveau mode de financement devait être l'innovation majeure du nouveau décret.

[1219] Ontwerp van decreet betreffende het algemeen welzijnswerk, *Doc. parl.*, Vl. parl., 514 (1990-1991) - n° 1, p. 2

[1220] Ontwerp van decreet betreffende het algemeen welzijnswerk, *Doc. parl.*, Vl. parl., 514 (1990-1991) - n° 1, p. 2-3, l'aide sociale générale pouvait ainsi être distinguée de l'aide qualifiée de catégorielle, orientée vers des groupes spécifiques comme les personnes handicapées, les mineurs ou les migrants.

[1221] Décret du 24 juillet 1991 relatif à l'aide sociale générale, art. 3.

[1222] Ontwerp van decreet betreffende het algemeen welzijnswerk, *Doc. parl.*, Vl. parl., 514 (1990-1991) – n° 1, p. 3.

[1223] Décret du 19 décembre 1997 relatif à l'aide sociale générale, *M.B.*, 17 février 1998, abrogé par le décret du 8 mai 2009.

[1224] Ontwerp van decreet betreffende het algemeen welzijnswerk, *Doc. parl.*, Vl. parl., 827 (1997-1998) - n° 1, p. 5.

[1225] Ontwerp van decreet betreffende het algemeen welzijnswerk, *Doc. parl.*, Vl. parl., 827 (1997-1998) - n° 1, p. 11. Voy. aussi décret du 19 décembre 1997 relatif à l'aide sociale générale, art. 2, 12°, par « enveloppe de subventions », on entend : « l'enveloppe financière octroyée annuellement à

Pour le reste, le législateur entendait clarifier l'organisation des différentes activités. Il était prévu de distinguer, plus clairement, les activités des centres télé-accueil, des centres d'aide sociale générale dépendant des mutualités et des centres autonomes d'aide sociale générale. Le décret annonçait un élargissement du ressort territorial des CAW[1226]. De même, l'objectif était de promouvoir le travail interdisciplinaire et la construction d'un *continuum* entre différentes méthodes d'intervention[1227].

c) Les réformes ultérieures : orienter l'action vers les plus vulnérables

Pour que le financement par enveloppes prévu dans le cadre de la déréglementation soit malgré tout transparent et responsable, le décret de 1997 avait prévu une programmation objective des besoins par le Gouvernement. L'objectif était de disposer d'un « instrument permettant de déterminer une offre en matière de prestations d'aide sociale, répartie judicieusement en fonction de données objectives concernant, entre autres, la population et les problèmes sociaux »[1228]. Les décisions en la matière ont toutefois tardé à être adoptées, ce qui a suscité un rapport particulièrement sévère de la Cour des comptes en 2006[1229]. Ce rapport faisait le constat que le décret de 1997 n'avait pas encore été exécuté sur une série de points importants : la programmation annoncée par le décret n'avait pas encore été réalisée, les missions générales des CAW n'avaient pas encore été définies, les paramètres objectifs devant servir aux enveloppes de financement n'avaient pas été précisés. Il en résultait, selon le rapport, qu'usant de leur liberté d'action, les CAW poursuivaient leurs missions d'origine sans s'interroger sur l'offre globale d'aide sociale[1230]. C'est pour répondre aux critiques de la

---

l'organisation subventionnée sur la base de paramètres déterminés au préalable concernant, entre autres, la population et les problèmes sociaux, pour effectuer un ensemble bien déterminé de tâches, réaliser un certain volume d'emplois et atteindre un niveau de qualité déterminé ».

[1226] Ontwerp van decreet betreffende het algemeen welzijnswerk, *Doc. parl*., Vl. parl., 827 (1997-1998) - n° 1, p. 10.

[1227] Voy., notamment, décret du 19 décembre 1997 relatif à l'aide sociale générale, art. 12 à 14.

[1228] Décret du 19 décembre 1997 relatif à l'aide sociale générale, art. 2, 11°. Voy. et comp. décret du 24 juillet 1991 relatif à l'aide sociale générale, art. 11 : « en vue de la diffusion optimale de l'aide sociale proposée, l'Exécutif établit une programmation des centres d'aide sociale générale ».

[1229] Cour des comptes, *Subsidiëring van het algemeen welzijnswerk*, Rapport au Parlement flamand approuvé par la Chambre néerlandaise le 25 avril 2006, *Doc. parl*., Vl. parl., 37-D (2005-2006)- n°1.

[1230] Voy. notamment, Cour des comptes, '*Subsidiëring van het algemeen welzijnswerk*', Rapport au Parlement flamand approuvé par la Chambre néerlandaise de la Cour des comptes le 25 avril 2006, *Doc. parl*., Vl. parl., 37-D (2005-2006)- n°1, p. 7 : « Hoewel alle autonome centra de algemene taken van het AWW dienen te vervullen, is nergens een definitie terug te vinden van dit begrip. De CAW's geven in hun beleidsplannen hun eigen invulling aan die taken. In de praktijk blijkt het er meestal op neer te komen dat ze de werking voortzetten van de voorzieningen die in het CAW zijn samengegaan, wat meteen ook het uiteenlopende aanbod verklaart. De beleidsplannen zijn vanuit dit oogpunt geen onderhandelde contracten tussen overheid en CAW: de inbreng van de overheid in de vaststelling van de taken is erg gering. Als de overheid een bepaald beleidsoogmerk wil realiseren, doet zij dat niet via de beleidsplannen, maar door bijkomend personeel toe te kennen voor specifieke of bijkomende taken of voor projecten. In die gevallen treedt zij trouwens meer sturend op door de taken te omschrijven,

Cour des comptes qu'un nouveau décret a été adopté en 2009. Avec ce décret, le législateur innove en mettant en avant la nécessité de centrer l'aide sur les populations les plus vulnérables. La référence à la vulnérabilité apparaît ainsi comme une manière de répondre aux critiques de la Cour des comptes, en veillant à cibler de manière plus précise le public-cible[1231]. Cette évolution marque un tournant qui se poursuit depuis lors. Complémentairement, le mouvement de regroupement des CAW a été poursuivi. Le décret de 2009 a été l'objet de diverses modifications en 2012. Depuis le 1er janvier 2014, on ne compte plus que 11 CAW pour toute la Flandre et la Région de Bruxelles-Capitale[1232]. Le financement se fait toujours par le biais d'enveloppes dans le cadre d'une programmation qui est réellement en place depuis 2016.

* * *

En résumé, on retient de ce survol chronologique que la référence à la vulnérabilité n'a émergé que de manière progressive, dans le but de répondre à une critique de la Cour des comptes et de clarifier la programmation de l'offre d'aide sociale générale. L'octroi des subventions semblait, jusqu'alors, ne pas répondre à une logique vraiment définie.

B. L'organisation actuelle des centres d'aide sociale générale

Dans le décret de 2009 actuellement en vigueur, les centres d'aide sociale générale (CAW) ont comme mission d'organiser, à partir d'une unité de gestion[1233], une aide et une assistance diversifiées visant à « la détection, la prévention, la réduction, le signalement et la remédiation » de tout ce qui peut constituer une menace pour le bien-être des personnes, des familles ou de certaines franges de la population[1234]. L'aide sociale générale est un service fourni aux citoyens gratuitement sauf pour certaines prestations résidentielles. Elle ne verse aucune prestation 'en cash' et se situe en marge du modèle assurantiel de la protection sociale flamande (VSB) qu'elle complète (voy. *supra* la brève présentation de l'assurance soins et de la VSB, dans l'encadré n° 13).

---

door zelf doelstellingen en resultaten voorop te stellen en door te voorzien in verantwoordingsverplichtingen ».

[1231] Décret du 8 mai 2009 relatif à l'aide sociale générale, *M.B.*, 8 juillet 2009. Le décret ne concerne plus les centres dépendant des mutualités. Il concerne les CAW et les services de « télé-accueil ». Ces derniers ne sont pas envisagés dans le cadre de la présente recherche.

[1232] Antwerpen, Boom-Mechelen-Lier, Brussel, Oost-Brabant, Halle-Vilvoorde, De Kempen, Limburg, Oost-Vlaanderen, Noord-West-Vlaanderen, Centraal-West Vlaanderen, Zuid-West-Vlaanderen,

[1233] La gestion des CAW est centralisée mais les services, en particulier, l'accueil sont décentralisés. Ainsi, par exemple, au sein du CAW d'Anvers, on distingue des lieux d'accueil thématiques (Adviescentrum Migratie, Boysproject, Huis van het Kind Antwerpen-Noord De Wijk, JAC Antwerpen, JACpunt Kalmthout) et des décentralisations géographiques (Kruispunt Kalmthout, Kruispunt Mortsel, Wijkteam Antwerpen-Noord, Wijkteam Binnenstad, Wijkteam Borgerhout, Wijkteam Deurne, Wijkteam Kiel, Wijkteam Linkeroever, Wijkteam Luchtbal…).

[1234] Décret du 8 mai 2009 relatif à l'aide sociale générale, art. 6.

Le décret assigne comme tâches principales aux CAW la « prévention générale », l'accueil et l'accompagnement psychosocial. Comme cela sera précisé au point suivant, les personnes vulnérables forment leur public-cible. Les activités des CAW, qui pour ce faire font appel à des travailleurs salariés mais également à des bénévoles[1235], sont décrites de manière détaillée par l'arrêté d'exécution du Gouvernement flamand du 21 juin 2013[1236].

L'examen porte successivement sur les missions assignées aux CAW (*infra,* a.), les actions que la réglementation leur impose de mettre en place et les moyens mis à leur disposition (*infra,* b.), ainsi que sur l'articulation entre les CAW, les CPAS et la politique sociale locale telle qu'elle se profile actuellement (*infra,* c.).

a) Les missions des centres d'aide sociale générale : accueil, accompagnement psychosocial et prévention générale

Fondamentalement les missions restent comparables aux missions d'origine : accueillir, accompagner, prévenir. Au fil du temps, et tenant compte de la réorientation vers les personnes vulnérables intervenue en 2009, les missions de base sont actuellement profilées de manière un peu plus marquée. L'accueil et la prévention restent assez généralistes, tandis que l'accompagnement concerne plus spécifiquement les personnes et groupes vulnérables. Les missions d'accueil (*infra,* 1°), les missions de prévention générale (*infra,* 2°) et les missions d'accompagnement, qui sont plus orientées vers les publics vulnérables (*infra,* 3°), sont brièvement décrites tour à tour.

1° Les missions d'accueil : être accessible à tous, y compris en cas de crise

La mission d'accueil couvre essentiellement l'accueil général et, éventuellement, l'accueil d'urgence. L'accueil général est conçu comme un processus d'éclaircissement de la demande où, en collaboration avec l'usager, cette « demande d'aide est analysée, les problèmes sont inventoriés et dressés systématiquement, afin d'en acquérir une meilleure compréhension et d'explorer les pistes de solution »[1237]. Bref, il s'agit d'écouter, de donner de l'information, de donner un premier conseil et, si nécessaire, d'orienter vers une aide ou un accompagnement plus approfondis, au sein du CAW ou auprès d'un service spécialisé. Conformément à la définition de l'aide sociale générale, l'accueil doit être organisé de manière à être accessible à l'ensemble de la population. Le CAW doit toutefois veiller à ce que l'offre d'accueil qu'il développe soit utilisée par « les groupes les plus vulnérables »[1238], en ce compris les jeunes

[1235] Décret du 8 mai 2009 relatif à l'aide sociale générale, art. 14.
[1236] Arrêté du Gouvernement flamand du 21 juin 2013 relatif à l'aide sociale générale, *M.B.*, 1er août 2013.
[1237] Arrêté du Gouvernement flamand du 21 juin 2013, art. 7, § 1er,
[1238] Ontwerp van decreet betreffende het algemeen welzijnswerk, *Doc. parl*., Vl. parl., 2074 (2008-2009) - n°1, p. 22. Si nécessaire, les CAW devraient aussi, selon les travaux préparatoires, organiser un accueil spécifique pour les demandeurs d'asile et les sans-papiers.

de 12 à 25 ans inclus, les victimes et les détenus[1239]. Lorsqu'il concerne ces publics spécifiques, l'accueil doit pouvoir être plus approfondi[1240]. Pour l'accueil des jeunes, chaque CAW doit disposer d'un lieu d'accueil spécifique (« *Jongeren advies centrum* » ou JAC)[1241].

L'accueil général est complété par différentes missions d'accueil plus spécifiques. Il est tout d'abord prévu que les CAW assurent le premier accueil d'urgence des personnes qui se trouvent « dans une situation matérielle, sociale ou psychologique » de crise[1242]. Ce premier accueil peut être résidentiel. En vue d'orienter les personnes qui se trouvent en situation de crise, les CAW participent à un réseau d'aide d'urgence et établissent des accords de coopération avec des acteurs pertinents de seconde ligne[1243]. Selon le décret, la mission d'accueil concerne également les contacts, en ce compris la médiation, avec les institutions spécialisées[1244]. Les CAW sont ainsi invités à faciliter le dialogue et la compréhension entre les services spécialisés (de deuxième ligne) et les usagers. Enfin, de manière un peu énigmatique, le décret précise que la mission d'accueil implique de fournir l'information et la formation qui doivent permettre à la population « de faire usage des services sociaux généraux dans le but de se maintenir, dans la société, le plus indépendamment possible »[1245]. La portée exacte de cette mission n'est pas précisée par l'arrêté d'exécution du 21 juin 2013. Il semble s'agir d'un rappel de ce que la sollicitation des services sociaux reste, de manière générale, soumise au principe de subsidiarité.

2° Les missions de prévention générale : sensibiliser et alerter

La mission générale de prévention comporte deux axes principaux. Le premier axe vise à l'élimination et à la neutralisation des facteurs qui entravent, de manière systématique, l'épanouissement. Il est ainsi attendu des CAW qu'ils prennent des initiatives pour promouvoir les facteurs favorables à l'épanouissement[1246] et qu'ils mènent une politique de signalement aux autorités des facteurs sociaux qui, dans leur pratique d'aides et de services, leur apparaissent comme portant atteinte au bien-être. Le second axe relève plus de l'information générale. Les CAW doivent mener des projets généraux de prévention s'adressant « aux instances politiques, à l'ensemble de la population, à des groupes cibles spécifiques et à des

[1239] Arrêté du Gouvernement flamand du 21 juin 2013, art. 7, § 2.
[1240] Voy. Ontwerp van decreet betreffende het algemeen welzijnswerk, *Doc. parl*., Vl. parl., 2074 (2008-2009) - n°1, p. 22.
[1241] Il est aussi parfois question de « *Jongerenaanbod van het CAW* »
[1242] Décret du 8 mai 2009, art. 7, § 3, alinéa 1er, 2°. On entend par situation de crise, la « situation ressentie comme une situation d'urgence par l'usager », voy. arrêté du Gouvernement flamand du 21 juin 2013, art. 9.
[1243] Arrêté du Gouvernement flamand du 21 juin 2013, art. 9.
[1244] Décret du 8 mai 2009, art. 7, § 3, 4°.
[1245] Décret du 8 mai 2009, art. 7, § 3, 3°.
[1246] Décret du 8 mai 2009, art. 7, § 2.

personnes, services ou instances intermédiaires »[1247]. Les CAW peuvent ainsi mener des campagnes de sensibilisation ou encore susciter un réflexe de prévention parmi des professionnels tels que les enseignants[1248].

Les CAW doivent aussi développer des coopérations avec d'autres acteurs et renforcer leurs réseaux[1249]. Le décret de 2009 promeut la coordination à différents niveaux[1250]. Pour l'organisation de leur offre d'aide, les centres doivent se concerter et coopérer. Outre la coopération avec les « acteurs pertinents »[1251] et avec les autorités locales (*infra*), une concertation est prévue au niveau provincial. Ainsi est-il prévu que les CAW dont le ressort se situe au sein d'une même province doivent se concerter au moins une fois par an à propos de « l'organisation de l'offre d'aide et de services » et « en ce qui concerne leurs stratégies communes à ce sujet »[1252]. Ils se concertent aussi à une échelle plus large, si nécessaire.

3° L'accompagnement psychosocial : une action prioritairement orientée vers les plus vulnérables

L'accompagnement psychosocial a pour but « d'améliorer la compréhension par les usagers de leur propre situation, de prévenir une rechute, de rendre une situation problématique supportable, de l'améliorer ou de la supprimer, d'accroître les capacités, l'autonomie et l'indépendance de l'usager »[1253]. Les travaux préparatoires insistent sur le caractère préventif de l'accompagnement psychosocial, sur son caractère autonomisant et sur la nécessité d'en adapter la durée en fonction des circonstances. L'accompagnement doit viser à éviter la répétition des problèmes[1254]. Il doit se faire sur une base volontaire et être le moins intensif

[1247] Voy. Ontwerp van decreet betreffende het algemeen welzijnswerk, *Doc. parl*., Vl. parl., 2074 (2008-2009) - n°1, p. 22. Voy. aussi arrêté du Gouvernement flamande du 21 juin 2013, art. 6 et art. 11, alinéa 1, 4° : « faisant suite à sa pratique d'aide, le centre prend des actions générales-préventives de manière réfléchie et systématique ou participe à ces actions dans le but : a) de rendre des problèmes sociaux susceptibles de faire l'objet d'une discussion et de contribuer à des solutions structurelles pour des problèmes sociaux; b) d'effectuer un changement de comportement et de mentalité parmi un large groupe de la population et avec des effets structurels ».

[1248] Voy. Ontwerp van decreet betreffende het algemeen welzijnswerk, *Doc. parl*., Vl. parl., 2074 (2008-2009) - n°1, p. 22.

[1249] Voy. Ontwerp van decreet betreffende het algemeen welzijnswerk, *Doc. parl*., Vl. parl., 2074 (2008-2009) - n°1, p. 22.

[1250] Décret du 8 mai 2009, art. 15.

[1251] Arrêté du Gouvernement flamand du 21 juin 2013, art. 20, § 4. En vue de l'accessibilité des services et de l'orientation vers certains groupes cibles, les CAW sont invités à conclure des partenariats « avec des institutions d'animation sociale, des associations où des pauvres prennent la parole, des acteurs de soins et des acteurs qui orientent des usagers vers les soins ». Ces partenariats doivent aussi favoriser « de nouvelles initiatives » en vue de « de fournir des réponses appropriées aux nécessités et besoins sociaux ».

[1252] Arrêté du Gouvernement flamand du 21 juin 2013, art. 20, § 1 et § 3.

[1253] Décret du 8 mai 2009, art. 8, § 1er, alinéa 1er.

[1254] Voy. Ontwerp van decreet betreffende het algemeen welzijnswerk, *Doc. parl*., Vl. parl., 2074 (2008-2009) - n°1, p. 23.

possible (quant à sa durée, quant au nombre et à la durée des contacts d'aide…)[1255]. L'accompagnement ne doit pas être suivi passivement, mais est, au contraire, envisagé comme un processus dans lequel l'usager doit s'impliquer de manière volontaire. L'article 13 du décret insiste sur le fait que l'aide doit avoir été demandée ou acceptée par la personne concernée, qu'elle doit faire appel à la « coresponsabilité de l'individu pour son bien-être », qu'elle doit soutenir l'autonomie de manière à ce que la personne accompagnée « puisse participer à la société le plus indépendamment possible ». La démarche est donc nécessairement participative et réflexive. Une collaboration est envisagée entre les travailleurs sociaux et les usagers « pour réaliser des objectifs concrets avancés sur la base d'engagements mutuels et explicités »[1256]. La formalisation n'est pas définie de manière précise. Il ne fait guère de doute toutefois que les techniques contractuelles peuvent être utilisées, sans toutefois qu'elles soient obligatoires ou assorties de sanctions, et que le paradigme est celui de l'Etat social actif, puisque la responsabilisation et la réflexivité sont au cœur du processus.

L'arrêté du Gouvernement flamand du 21 juin 2013 décline les modalités de l'accompagnement psychosocial de manière très détaillée[1257]. Selon son article 8, § 2, il s'agit de soutenir, accompagner (c'est-à-dire « offrir de l'aide personnelle, relationnelle et pratique (…) de sorte que le fonctionnement quotidien de l'usager est amélioré et qu'il est plus habile dans ses rôles sociaux »), négocier (en vue de la résolution de conflits), orienter, défendre les intérêts. Il est aussi question de « coacher » c'est-à-dire « d'influencer le fonctionnement d'un usager » en lui inculquant des « aptitudes spécifiques au niveau social, administratif, financier, émotionnel, communicatif, relationnel ou pédagogique » et d'assurer un « contrôle » ou une surveillance de manière à mettre « les usagers à l'abri d'influences nocives externes » ou à les protéger contre eux-mêmes[1258]. L'accompagnement psychosocial est, si nécessaire, résidentiel. Enfin, l'arrêté précise que les centres peuvent assurer une « fonction d'accompagnement de parcours ». Cette mission vise à la cohérence entre différents intervenants ainsi qu'à la « coordination, le suivi et l'évaluation du parcours d'aide jusqu'à ce que l'usager n'ait plus besoin d'aide[1259]».

Comme indiqué précédemment, le décret précise que l'accompagnement psychosocial est offert en premier lieu aux personnes et aux groupes de population les plus vulnérables (pour la définition, *infra,* C.).

b) Les actions à entreprendre et les moyens mis à disposition des CAW

[1255] Voy. décret du 8 mai 2009, art. 13, 6°, qui rappelle que l'aide sociale générale « fait usage des (…) formes d'aide ou d'assistance les moins radicales possibles… ».
[1256] Arrêté du Gouvernement flamand du 21 juin 2013, Art. 8, § 1er, alinéa 1er.
[1257] Arrêté du Gouvernement flamand du 21 juin 2013, art. 8, § 2.
[1258] Arrêté du Gouvernement flamand du 21 juin 2013, art. 8, § 2, alinéa 1er, 1° à 8.
[1259] Arrêté du Gouvernement flamand du 21 juin 2013, art. 10.

En s'appuyant sur les tâches d'accueil, de prévention et d'accompagnement, l'arrêté du Gouvernement flamand fixe à 25 le nombre des actions et des objectifs sectoriels que les CAW doivent mener à bien, sauf dérogation ministérielle[1260]. Ce catalogue, particulièrement vaste, concerne surtout la mission d'accueil et d'accompagnement. La mission de prévention semble plus secondaire. Il est ainsi question de :

- l'accueil des victimes d'actes de violence ;
- l'accueil des accidentés de la route ;
- la mise en place d'un point de contact téléphonique concernant la maltraitance infantile ;
- l'information aux détenus et leur orientation vers les services susceptibles de faciliter leur réinsertion ;
- l'aide à la jeunesse ;
- l'accompagnement psychosocial des victimes de délits ou d'actes de violence intrafamiliale ;
- l'accompagnement des proches des détenus en ce qui concerne les conséquences de la détention ;
- l'accompagnement psychosocial des personnes présentant des difficultés personnelles et psychiques ;
- l'accompagnement des personnes ayant des problèmes relationnels, de couple ou avec leurs enfants ;
- l'accueil des sans-abris ;
- la prévention du sans-abrisme ;
- l'accompagnement des personnes surendettées ou menacées de surendettement ;
- l'accompagnement des auteurs d'abus sexuels en vue de prévenir la récidive ;
- l'accompagnement des personnes de nationalité étrangère ayant un statut de séjour précaire ;
- l'accompagnement intégral des familles en situation de pauvreté[1261], etc.

De manière plus transversale, il s'agit aussi de « rechercher les personnes et les groupes vulnérables », de développer une « méthodologie visant à joindre les personnes et les groupes vulnérables de manière proactive », de les orienter vers les services d'aide et de signaler les insuffisances constatées dans l'accessibilité de ces services[1262].

[1260] Arrêté du Gouvernement flamand du 21 juin 2013, art. 11, alinéa 2.
[1261] Arrêté du Gouvernement flamand du 21 juin 2013, art. 11, alinéa 1, 8° à 25°.
[1262] Arrêté du Gouvernement flamand du 21 juin 2013, art. 11, alinéa 1er, 1° à 3°.

Chaque CAW est tenu d'établir annuellement un rapport d'évaluation portant sur la réalisation des différents objectifs et des différentes actions sectorielles[1263]. Ces rapports et le rapport qui globalise les activités des différents centres permettent d'affiner la représentation que l'on peut se faire des activités des CAW et d'avoir une idée des moyens dont ils disposent. Selon le rapport portant sur l'ensemble des activités des CAW au cours de l'année 2017[1264], les moyens financiers à leur disposition étaient globalement de l'ordre de 138 millions d'euros sur une base annuelle. Les CAW occupaient 1.720 équivalents temps plein (ETP) auxquels s'ajoutaient plus de 2.500 bénévoles. En 2017, un peu moins de 100.000 usagers ont, dans le cadre de la mission d'accueil, bénéficié d'un ou plusieurs entretiens, tandis qu'un peu plus de 30.000 personnes ont bénéficié d'un accompagnement concernant, soit des difficultés relationnelles ou personnelles (dans 45 % des cas), soit des questions de logement (26 %), soit des problèmes liés à la pauvreté ou au surendettement (11 %), soit des difficultés en lien avec la qualité d'auteur ou de victime de délits (9 %). Le profil socioéconomique des usagers a été décrit comme suit[1265] : la moitié des personnes ayant été en contact avec un CAW ont des revenus supérieurs au revenu d'intégration, 16 % bénéficient du revenu d'intégration ou de revenus équivalents, 6 % bénéficient de revenus inférieurs et 27 % n'ont pas de revenus. Le rapport 2017 met l'accent sur les questions de logement. Il précise la part (34 %) des accompagnements qui, dans ce domaine, donnent lieu à un hébergement. Le reste concerne la prévention contre les expulsions et le sans-abrisme[1266].

c) L'articulation avec les Centre publics d'action sociale et l'implication dans la politique sociale locale

Les CAW sont des acteurs privés. Ils relèvent du secteur non marchand et doivent adopter la forme juridique d'une ASBL[1267]. Leur proximité avec le secteur public est toutefois indéniable. La question de savoir s'ils ne font pas double emploi avec les CPAS mérite d'être posée (*infra,* 1°). Dans les faits, ils sont appelés à jouer un rôle au sein des politiques sociales locales que les communes et les CPAS sont appelés à stimuler (*infra,* 2°).

1° Les CAW et les CPAS : des acteurs complémentaires

[1263] Arrêté ministériel du 11 décembre 2013 portant fixation des indicateurs axés sur les résultats et concrétisation des aspects de soins pour les centres d'aide sociale générale et les centres de télé-accueil, art. 2.

[1264] Voy. le site de présentation générale des CAW et de leurs activités, « *CAW in beeld 2017* », https://www.caw.be/voor-professionals/downloads/jaarverslag/caw-in-beeld-2017/

[1265] Chiffres établis en tenant compte des revenus déclarés par 48 % des usagers.

[1266] Le rapport fait également le point sur le « *Housing first* » (voir point 3.1.2. du rapport 2017). Selon la philosophie de base de cette démarche, en cas de difficultés multiples, il faut d'abord résoudre la question du logement. Un logement est donc fourni sans autre condition que celle de payer le loyer et de respecter le contrat de bail. Une fois dans le logement, la personne reçoit l'accompagnement nécessaire pour les autres domaines qui posent problème dans sa vie quotidienne ; sur le « *housing first* », voy. aussi http://www.housingfirstbelgium.be/

[1267] Arrêté du Gouvernement flamand du 21 juin 2013, art. 3, alinéa 1, 1°.

Le caractère privé, mais en réalité semi-public, des CAW apparaît à différents niveaux. Ils assument des missions de service public qui, dans d'autres contextes, pourraient être assumées par les pouvoirs publics eux-mêmes. En contrepartie des subsides versés principalement par la Communauté flamande, les CAW sont soumis à des contraintes de « rapportage » et à des contrôles réguliers. Ils doivent garantir une accessibilité à tous, sans discrimination[1268]. Ils sont, de même, tenus de satisfaire à des exigences de qualité[1269] et doivent s'inscrire dans la programmation fixée par les pouvoirs publics[1270]. Les indices sont particulièrement nombreux de ce que, sur le plan organisationnel, leur autonomie est relativement faible. C'est pourquoi, au-delà de leurs formes juridiques différentes et de leurs ressorts territoriaux spécifiques (11 CAW pour plus de 300 CPAS, en-dehors de la Région de Bruxelles-Capitale), on peut se demander ce qui distingue les CAW et les structures publiques que sont les CPAS et s'il n'y a pas un risque de dispersion des moyens.

Un tableau comparatif a été dressé par B. VERSCHUERE et K. HERMANS[1271].

	CAW	**CPAS**
Formes juridiques	ASBL (privées)	Organisme public, organes composés à la suite des élections communales[1272]
Relations avec les autorités	En vertu d'une compétence communautaire. Décret de 2009 modifié en 2012	Liens avec les autorités fédérales, communautaires et locales
Moyens financiers	Subsides (enveloppes) de la Communauté flamande. Financement sur la base de conventions (projets) conclues avec les autorités fédérales,	Dotations communales, subventions des autorités flamandes et fédérales, recettes propres (gestion domaniale)

[1268] Décret du 8 juin 2009, art. 9 ; voy. aussi art. 10, à propos des données à caractère personnel et des possibilités d'échange avec d'autres acteurs et art. 11 en ce qui concerne l'obligation de transparence des tarifs (lorsque l'aide n'est pas entièrement gratuite).

[1269] Arrêté du Gouvernement flamand du 21 juin 2013, art. 3, alinéa 1, et art. 6 à 15. Les centres sont aussi soumis à des exigences de qualité ainsi qu'à un manuel de qualité visé à l'article 5, § 4, du décret du 17 octobre 2003 relatif à la qualité des établissements de santé et d'aide sociale. L'article 18, § 3, de l'arrêté du Gouvernement flamand du 21 juin 2013 définit le « contenu minimal du manuel de qualité » pour les CAW.

[1270] Arrêté du Gouvernement flamand du 21 juin 2013, art. 23, 2°.

[1271] B. VERSCHUERE et K. HERMANS, *Welzijn in Vlaanderen. Beleid, bestuurlijke organisatie en uitdadingen*, Bruges, Die Keure, 2016, p. 152-153 et 156.

[1272] Voy. toutefois le fonctionnement en place à partir de 2019 dans le cadre du rapprochement communes/CPAS.

	provinciales et locales. Recettes propres (prix de journée)	
Niveau	11 CAW pour la Flandre et Bruxelles-Capitale : niveau supra communal	1 par commune (soit 300 pour la Flandre)
Missions (les plus habituelles)	Aide sociale de première ligne. Accueil, accompagnement psycho-social, prévention.	Aide sociale de première ligne. Octroi de l'aide sociale et du revenu d'intégration. Organisation de l'accueil de la petite enfance et des personnes âgées.

Fig. 13 comparaison CAW/CPAS selon B. VERSCHUERE et K. HERMANS[1273]

A la question de savoir s'il y a dispersion des moyens, VERSCHUERE et HERMANS apportent une réponse nuancée[1274]. Ils rappellent que la coexistence de l'aide sociale publique et de l'aide sociale générale avait été justifiée, lors de l'adoption du décret de 1997, par le souci de garantir aux usagers une liberté de choix entre une institution publique et une institution relevant du secteur privé non marchand. Ils évoquent aussi le sentiment qu'éprouveraient certains bénéficiaires d'être moins exposés à un risque de stigmatisation et d'être mieux accueillis auprès d'une institution privée[1275]. Ils soulignent, dans le même ordre d'idées, que les CAW n'ont pas d'autre activité que le soutien de première ligne alors que les CPAS cumulent une mission de première ligne avec une mission de reconnaissance des droits à l'occasion de laquelle ils doivent procéder à des enquêtes sociales et contrôler le respect des conditions légales. Pour certains bénéficiaires, le fait de s'adresser aux CAW pourrait donc sembler moins « menaçant » pour leurs droits[1276]. Ces auteurs constatent aussi qu'en particulier dans les petites communes, les CPAS ne peuvent pas assumer complètement leurs missions de première ligne. Les CAW peuvent donc combler le manque de moyens de certains CPAS. VERSCHUERE et HERMANS concluent leur analyse en suggérant que les CPAS et les CAW

[1273] Selon B. VERSCHUERE et K. HERMANS, *Welzijn in Vlaanderen. Beleid, bestuurlijke organisatie en uitdadingen*, Bruges, Die Keure, 2016, p. 156. Le tableau comparatif a été légèrement simplifié en particulier en ce qui concerne les missions.

[1274] Voy. aussi *Steunpunt Algemeen Welzijnwerk* et *Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten* (VVSG), «CAW en OCMW werken samen aan welzijn », note de travail d'avril 2007.

[1275] B. VERSCHUERE et K. HERMANS, *Welzijn in Vlaanderen. Beleid, bestuurlijke organisatie en uitdadingen*, Bruges, Die Keure, 2016, p. 155.

[1276] B. VERSCHUERE et K. HERMANS, *Welzijn in Vlaanderen. Beleid, bestuurlijke organisatie en uitdadingen*, Bruges, Die Keure, 2016, p. 157

ont globalement vocation à se compléter et que tel est d'ailleurs souvent le cas dans la pratique. Les CAW interviendraient fréquemment comme sous-traitants des CPAS (notamment pour les « abris de nuit »[1277]). Ils seraient plus accueillants à l'égard de certains publics, parfois considérés comme difficiles (comme les sans-abris, les toxicomanes ou les sans-papiers), dont certains CPAS ne seraient pas désireux de s'occuper eux-mêmes[1278]. Ceci étant, la complémentarité est aussi institutionnalisée par l'arrêté du Gouvernement relatif à l'aide sociale générale[1279] et a été récemment renforcée par le décret sur la politique sociale locale. Les CAW jouent ainsi un rôle de maillage de l'aide sociale de première ligne.

2° La collaboration avec les communes : l'inclusion des CAW dans le partenariat social local

Ces dernières années, un projet de fusion des communes et des CPAS a été au devant la scène en Flandre, jusqu'à ce qu'un avis de la section de législation du Conseil d'Etat (chambres réunies) conclue à l'impossibilité d'une telle fusion sans modification de la loi spéciale du 8 août 1980[1280]. En substance, le raisonnement du Conseil d'Etat est le suivant : l'article 5, § 1er, II, 2°, b), de la loi spéciale du 8 août 1980 réserve à l'Etat fédéral les matières relatives aux centres publics d'aide sociale réglées par les articles 1er et 2 de la loi organique du 8 juillet 1976. Or, l'article 2, alinéa 1er, de cette loi précise que « les centres publics d'aide sociale sont des établissements publics dotés de la personnalité juridique ». Le législateur ordinaire ne pourrait donc envisager d'enlever leur personnalité juridique aux CPAS sans modifier la loi spéciale. Compte tenu de l'impossibilité de réunir une majorité spéciale au Parlement fédéral sur cette question qui ne fait pas consensus du côté francophone, le projet d'intégration des CPAS dans les structures communales a été abandonné par le législateur flamand. Une solution alternative, dans laquelle les membres du conseil communal et du collège des bourgmestre et échevins assument une double fonction, a été adoptée par un décret du 22 décembre 2017 relatif à l'administration locale[1281]. Cette solution a été

[1277] B. VERSCHUERE et K. HERMANS, *Welzijn in Vlaanderen. Beleid, bestuurlijke organisatie en uitdadingen*, Bruges, Die Keure, 2016, p. 158.

[1278] B. VERSCHUERE et K. HERMANS, *Welzijn in Vlaanderen. Beleid, bestuurlijke organisatie en uitdadingen*, Bruges, Die Keure, 2016, p. 157. Ces auteurs concèdent que se reposer sur les CAW pour s'occuper des publics difficiles témoigne d'un certain cynisme de la part de ces CPAS.

[1279] Arrêté du Gouvernement flamand du 21 juin 2013, art. 20, § 5: « Dans le cadre du développement de la politique sociale locale, le centre d'aide sociale générale apporte sa collaboration à la concertation et à la coopération avec les administrations locales au sein de son ressort. Au sein de son ressort, le centre d'aide sociale générale s'efforce de conclure des accords de coopération et d'harmonisation avec le CPAS et, dès lors, contribue à une offre locale d'aide et de services accessibles à tous couvrant l'ensemble du ressort et à une approche commune des besoins locaux d'aide sociale ».

[1280] Avis n° 59.067/VR du 9 mai 2016 sur un avant-projet de loi modifiant la loi organique du 8 juillet 1976 des centres publics d'action sociale, extraits cités in *Doc. parl.*, Vl. parl., 1353 (2017-2018) - n° 1, p. 730.

[1281] Décret du 22 décembre 2017 sur l'administration locale, *M.B.*, 15 février 2018.

préalablement validée par le Conseil d'Etat[1282]. Dans le nouveau schéma, les CPAS conservent une personnalité juridique, des missions, des organes, un budget, un patrimoine et un personnel distincts[1283]. Toutefois, le conseil de l'action sociale est composé des membres du conseil communal et le bureau permanent du CPAS a la même composition que le collège communal et est présidé par le bourgmestre[1284]. Le nouveau système entrera en vigueur, dans la foulée du renouvellement des conseils communaux, le 1er janvier 2019[1285].

C'est donc dans ce contexte institutionnel marqué par une volonté d'unification de la gestion communale qu'il faut lire les récentes modifications apportées au décret relatif à la politique sociale locale[1286]. Ce décret confirme l'obligation pour les communes et les CPAS, dorénavant désignés comme « l'administration locale »[1287], de développer une « politique sociale intégrale et inclusive »[1288]. Cette politique doit susciter la participation des citoyens et associer tous les acteurs sociaux, en ce compris les organisations privées développant des initiatives sociales au sein de la commune[1289]. L'administration locale doit ainsi veiller à aligner l'offre de services sociaux avec les besoins locaux[1290]. Dans le but d'assurer une « accessibilité maximale de l'aide et des services sociaux locaux (…), en prêtant une attention particulière à la sous-protection », l'administration locale doit mettre en place une Maison sociale[1291] (« *het Sociaal Huis* »). Ce lieu accessible au public doit proposer un « accueil social large et intégré » [1292], en partenariat avec les CPAS, les services d'assistance sociale des mutualités et – ce qui est important pour notre sujet – les CAW. Les missions d'accueil

[1282] Avis n° 61.794/3 du 9 octobre 2017, p. 6 à 14, in *Doc. parl*., Vl. parl., 1353 (2017-2018) - n° 1.
[1283] À propos des enjeux du rapprochement, voy. *De samenwerking tussen de gemeenten en het OCMW vanuit juridisch en bestuurskundig oogpunt*, A. DE BECKER (ed.), Bruges, Die Keure, 2017, 120 p.
[1284] Voy. décret du 22 décembre 2017 sur l'administration locale, art. 68 et 79. *Exit* donc, le Président du CPAS qui était souvent un personnage influent au niveau local.
[1285] Sauf dans les « communes à facilités » ; voy. la prise de position des présidents des CPAS de Linkebeek et de Rhode-Saint-genèse, PH. THIERY, X. DELEENHEER, « En route vers la suppression des CPAS flamands », *Le Soir*, 31 janvier 2018.
[1286] Décret du 9 février 2018 relatif à la politique sociale locale, *M.B.*, 26 février 2018. Ce décret remplace le Décret du 9 mars 2004 ayant le même intitulé.
[1287] Décret du 9 février 2018 relatif à la politique sociale locale, art. 3, 3°.
[1288] Décret du 9 février 2018 relatif à la politique sociale locale, art. 4. On a pu s'interroger sur la capacité des communes à assurer une fonction de coordination (stratégique, tactique et opérationnelle), voy. B. VERSCHUERE, F. DE RYNCK, « Regie zonder macht, besturen zonder kracht? Samenwerking tussen lokale besturen en de private sector », *Res Publica: Belgian Journal of Political Science*, 2009, p. 351-373.
[1289] Décret du 9 février 2018 relatif à la politique sociale locale, art. 5 et art. 3, 5° (pour la définition des acteurs locaux).
[1290] Décret du 9 février 2018 relatif à la politique sociale locale, art. 7, § 1er.
[1291] En néerlandais, « *Het Sociaal Huis* », voy. Décret du 9 février 2018 relatif à la politique sociale locale, art. 9, alinéa 2.
[1292] Décret du 9 février 2018 relatif à la politique sociale locale, article 9. La Maison sociale est placée sous la régie de l'administration locale (et pas uniquement du CPAS). La Maison sociale doit être un point de contact local reconnaissable pour les citoyens concernant l'offre de l'aide et des services sociaux locaux. La Maison sociale était déjà prévue par les articles 8 à 11 du décret du 9 mars 2004. Le cadre, les missions et la coopération étaient définis de manière moins précise.

dévolues à ce partenariat sont assez proches des missions d'accueil général que les CAW réalisent à un niveau plus large[1293]. Le décret impose l'échange de données à caractère personnel entre les partenaires de manière à ce que la continuité de l'aide et des services puisse être garantie[1294]. Même si elle dépasse les limites de la présente recherche, la question de la conformité de cet échange de données avec la protection de la vie privée reste ouverte. Sur la base de l'avant-projet de décret, qui, il faut bien le constater, ne prêtait pas beaucoup d'attention à cette question, la Commission de la protection de la vie privée a refusé de donner un avis en bonne et due forme[1295], mais a néanmoins formulé des observations que le Gouvernement a veillé à intégrer dans le projet de décret qui a finalement été adopté[1296].

Par le décret du 9 février 2018, le législateur a porté plusieurs innovations. Il promeut le concept de « *vermaatschappelijking van de lokale sociale hulp- en dienstverlening* », que l'on peut traduire littéralement comme la « socialisation de l'aide et des services sociaux locaux » et, dans cette perspective, il oriente l'action vers les plus vulnérables au niveau local également. Compte tenu de l'implication des CAW dans le partenariat local, ces innovations intéressent ces derniers et méritent donc quelques explications dans le cadre du présent chapitre. Présenté comme opérant un changement de paradigme[1297], le concept de socialisation de l'aide traduit la volonté du législateur flamand de favoriser l'aide de proximité, les soins informels et la participation de la population à l'amélioration de son propre bien-être ainsi qu'à l'amélioration du sort des plus vulnérables. Le décret invite l'administration locale à prendre les mesures qui « encouragent la socialisation de l'aide et des services sociaux locaux », à prendre elle-même ou à encourager des « initiatives de soins volontaires et informels » et à sensibiliser la population aux bienfaits de tels soins[1298].

[1293] Pour la définition de l'accueil social local intégré, voy. l'article 10 du décret du 9 février 2018 relatif à la politique sociale locale. Il s'agit pour l'essentiel d'informer, d'explorer les droits et d'orienter. L'accueil d'urgence n'est pas prévu à ce niveau. On suppose donc qu'il reste coordonné par les CAW.

[1294] Art. 11, § 2. Cet échange organisé de données témoigne d'une large ouverture au « secret professionnel partagé », que le législateur fédéral a lui-même favorisé avec l'insertion d'un article 458*ter* dans le Code pénal, *via* l'article 313 de la loi du 6 juillet 2017 portant simplification, harmonisation, informatisation et modernisation de dispositions de droit civil et de procédure civile ainsi que du notariat, et portant diverses mesures en matière de justice. Ce nouvel article 458*ter* fixe les conditions dans lesquelles « il n'y a pas d'infraction lorsqu'une personne qui, par état ou par profession, est dépositaire de secrets, communique ceux-ci dans le cadre d'une concertation organisée soit par ou en vertu d'une loi, d'un décret ou d'une ordonnance… ».

[1295] Ontwerp van decreet betreffende het lokaal sociaal beleid, *Doc. parl.*, Vl. parl., 1375 (2017-2018) - n° 1, p. 79-83.

[1296] Ontwerp van decreet betreffende het lokaal sociaal beleid, *Doc. parl.*, Vl. parl., 1375 (2017-2018) - n° 1, *Memorie van toelichting*, p. 26-29. Les principales adaptations figurent aux articles 11, § 2 et 25 du décret.

[1297] Ontwerp van decreet betreffende het lokaal sociaal beleid, *Doc. parl.*, Vl. parl., 1375 (2017-2018) - n° 1, Memorie van toelichting, p. 10.

[1298] Décret du 9 février 2018 relatif à la politique sociale locale, art. 13 à 16.

Le second axe d'innovation concerne la référence à la vulnérabilité. Cette référence concerne tout autant la participation, le partenariat d'accueil, que la « socialisation de l'aide ». Ainsi est-il prévu que la politique locale en matière de participation doit tenir compte des citoyens les plus vulnérables « en respectant des méthodologies de participation adaptées à ce groupe-cible »[1299]. De même, le partenariat d'accueil, dans lequel les CAW sont impliqués, doit prévoir une recherche proactive des groupes-cibles vulnérables. Il s'agit, selon les travaux préparatoires, d'aller à la rencontre, dans leur milieu de vie, des personnes en situation de pauvreté, des personnes isolées socialement, des personnes souffrant de maladies chroniques ou de problèmes psychiques, etc[1300]. Enfin, la référence à la vulnérabilité est centrale dans la socialisation de l'aide. Elle doit, à première vue, viser à ce que, « tenant compte de leur situation personnelle », les personnes vulnérables retrouvent « une place porteuse de sens dans la vie sociale, au besoin grâce à un accompagnement »[1301]. Peu d'indications sont données sur ce qu'est « une place porteuse de sens dans la vie en société ». Le décret ne définit pas la vulnérabilité. En revanche, les travaux préparatoires donnent des indications à propos des personnes et des groupes vulnérables. Il en est question au point suivant (*infra*, C.).

* * *

En résumé, si les missions de base des CAW (accueillir, faire de la prévention, accompagner) sont définies avec clarté, l'organisation de ces acteurs issus du secteur non marchand n'est pas exempte de complexité. Les diverses actions sectorielles qui doivent être menées à bien sont particulièrement nombreuses. Elles témoignent du caractère diversifié et interdisciplinaire des activités des CAW. Un autre ferment de complexité est l'articulation entre les niveaux d'intervention, les CAW devant, d'une part, faire face à l'élargissement de leur ressort territorial à la suite des fusions intervenues en 2014 et, d'autre part, s'impliquer dans les partenariats locaux prévus par le décret sur la politique sociale locale. Leur rôle de coordination et de maillage de l'aide sociale de première ligne peut-il, au même titre que la

[1299] Décret du 9 février 2018 relatif à la politique sociale locale, art. 5, § 1er. Ontwerp van decreet betreffende het lokaal sociaal beleid, *Doc. parl.*, Vl. parl., 1375 (2017-2018) - n° 1, Memorie van toelichting, p. 4. Sont mentionnées comme exemple de méthodes de participation destinées à faire entendre la voix des plus vulnérables, le *participatiekoffer van Samenlevingsopbouw Vlaanderen*, le *participatiewiki* et le *praktijkenbank VVSG* (Association des villes et communes flamandes).

[1300] Décret du 9 février 2018 relatif à la politique sociale locale, art. 11, § 1er, 3°. Le décret utilise les termes dérivés de l'anglais « outreachend handelen ». Les travaux préparatoires précisent qu'il s'agit d'une méthode pour aller activement à la recherche des groupes les plus vulnérables qui n'ont pas encore été atteints, Ontwerp van decreet betreffende het lokaal sociaal beleid, *Doc. parl.*, Vl. parl., 1375 (2017-2018) - n° 1, Memorie van toelichting, p. 15-16.

[1301] Décret du 9 février 2018 relatif à la politique sociale locale, art. 3, 9° : « om kwetsbare mensen, met al hun mogelijkheden en kwetsbaarheden, een eigen zinvolle plek in de samenleving te laten innemen, hen daarbij waar nodig te ondersteunen ». La seconde idée sous-jacente de la socialisation est que l'aide et les services sociaux locaux soient les plus impliqués possible dans la vie en société.

référence à la vulnérabilité comme facteur de priorisation, renforcer la cohérence de l'ensemble[1302] ? C'est ce que les autorités semblent attendre des dernières réformes[1303].

C. La référence à la vulnérabilité : pluralité de définitions

Comme indiqué ci-dessus, depuis la réforme de 2009, les activités des CAW doivent concerner en premier lieu les publics les plus vulnérables. Les CAW doivent donc s'organiser de manière à atteindre ces publics, auxquels l'accueil et l'accompagnement psychosocial sont prioritairement destinés. Les partenariats locaux auxquels les CAW sont associés doivent aussi être proactifs à l'égard des publics vulnérables. Enfin, dans une perspective plus large, la proportion de personnes considérées comme vulnérables est utilisée comme critère de subventionnement des CAW. Ces différentes références à la vulnérabilité ne reposent pas sur une définition uniforme. Dans chaque hypothèse, il faut composer avec des éléments spécifiques, proches mais néanmoins différents. Il est donc successivement question des critères utilisés dans le cadre des missions d'accueil et d'accompagnement (*infra,* a.) et des critères de subventionnement (*infra,* b.).

a) Les personnes vulnérables : public-cible des CAW et des partenariats locaux

Pour déterminer les personnes les plus vulnérables qui forment le public-cible de l'accueil organisé par les CAW[1304] et qui sont également les bénéficiaires prioritaires de l'accompagnement psychosocial[1305], il est fait référence à différents facteurs de vulnérabilité. Selon l'article 12 de l'arrêté du Gouvernement flamand du 21 juin 2013, les facteurs ainsi pris en compte sont ceux qui :

- à la « suite d'événements de la vie privée et en combinaison avec des caractéristiques de la personne, son environnement direct et sa position sociale, conduisent à un risque élevé de vulnérabilité, tel que des ruptures familiales et relationnelles, des expériences bouleversantes et des expériences de manque » ;

- à la suite de délits et « des réactions sociales suscitées par ces faits , conduisent à une vulnérabilité élevée ou un risque élevé d'exclusion sociale », dans le chef de l'auteur ou de la victime ou en raison de la détention ;

[1302] A côté des partenariats locaux, l'article 20, § 4 de l'arrêté du Gouvernement flamand du 21 juin 2013 invite aussi à conclure des partenariats « avec des institutions d'animation sociale, des associations où des pauvres prennent la parole, des acteurs de soins et des acteurs qui orientent des usagers vers les soins ». Ces partenariats doivent aussi favoriser « de nouvelles initiatives » en vue de « de fournir des réponses appropriées aux nécessités et besoins sociaux ».

[1303] B. VERSCHUERE, K. HERMANS, *Welzijn in Vlaanderen. Beleid, bestuurlijke organisatie en uitdadingen*, Bruges, Die Keure, 2016, p. 196.

[1304] Arrêté du Gouvernement flamand du 21 juin 2013, art. 7, § 2 ainsi que art. 11, alinéa 1er, 1° à 3.

[1305] Voy. ci-dessus, décret du 8 mai 2009, art. 7, § 4, alinéa 2.

- à la suite de « blessures subies dans plusieurs domaines de la vie, ont conduit à des situations d'exclusion sociale, telles que le fait d'être sans-abri ou sans-logis, de connaître l'insécurité d'existence , des problèmes psychiques et l'absence de réseau social » ;

- « ont trait à l'origine ethnique et au statut de séjour » ;

- font « suite à une capacité financière limitée ».

La vulnérabilité est donc clairement identifiée, non par rapport à des caractéristiques personnelles, mais par rapport à des contextes et des situations qui renvoient à la définition de l'aide sociale générale, au sens du décret du 8 mai 2009[1306]. Cette définition confirme que les personnes vulnérables doivent être identifiées par rapport à différents contextes, tels que les relations personnelles ou familiales, des faits infractionnels ou encore des événements qui ont contribué à leur exclusion sociale.

En ce qui concerne les partenariats locaux, dans lesquels sont impliqués les CAW et qui doivent aussi chercher à joindre les personnes et les groupes vulnérables de manière proactive, le décret du 9 février 2018 ne définit pas les situations de vulnérabilité. Les travaux préparatoires précisent que les personnes vulnérables sont celles qui ne sont pas autonomes pour un ou plusieurs « domaines de leur vie »[1307]. On peut regretter que, dans un souci de cohérence, le texte ou les travaux préparatoires ne se réfèrent pas à la définition figurant dans le décret sur l'aide sociale générale.

b) Les indicateurs de vulnérabilité comme critères de subventionnement

Comme évoqué précédemment, la Cour des comptes a fait grief en 2006 au Gouvernement flamand d'avoir mis en place un système de financement par le biais d'enveloppes, sans procéder à une programmation claire des besoins. En 2016, des critères précis ont été fixés par arrêté ministériel[1308]. Ils servent à répartir les moyens entre les CAW des différentes provinces. Le système affiche une certaine complexité. Il repose globalement sur l'idée que plus la proportion de personnes vulnérables est importante dans le ressort d'une province,

[1306] Décret du 8 mai 2009 relatif à l'aide sociale générale, art. 2, 1°. Pour rappel, par aide sociale générale, on entend « l'aide et l'assistance psychosociales à la disposition de toutes les personnes dont les chances de bien-être sont menacées ou réduites à cause d'événements dans leur vie privée, de problèmes liés à des événements dans un contexte de criminalité ou de problèmes de vulnérabilité multiple à la suite d'un processus d'exclusion sociale ».

[1307] Ontwerp van decreet betreffende het lokaal sociaal beleid, *Doc. parl.*, Vl. parl., 1375 (2017-2018), n° 1, Memorie van toelichting, p. 11.

[1308] Arrêté ministériel du 23 décembre 2016 portant programmation des centres d'aide sociale générale, *M.B.*, 20 février 2017.

plus les subventions allouées aux CAW sont importantes. Pour les besoins de la présente recherche, il n'est pas nécessaire de décrire le fonctionnement complet du système de répartition[1309]. Il est par contre utile de s'intéresser à la notion clé utilisée pour le calcul, à savoir le score obtenu pour 8 indicateurs de vulnérabilité. Ces indicateurs sont[1310] :

- le nombre de bénéficiaires de l'intervention majorée dans le cadre de l'assurance soins de santé[1311] ;
- le nombre de familles monoparentales avec au moins un enfant de moins de 25 ans ;
- le nombre de bénéficiaires de l'allocation pour l'aide aux personnes âgées ;
- l'indice de précarité Kind & Gezin[1312] ;
- le nombre de demandeurs d'emploi peu qualifiés de longue durée ;
- le nombre de ressortissants étrangers non originaires de l'Union européenne ;
- le nombre d'emprunteurs ayant au moins une défaillance de crédit ;
- le nombre de compteurs à budget installés et activés[1313].

Pour chaque commune sont identifiés les indicateurs pour lesquels cette commune se trouve au-delà du 75ème percentile, c'est-à-dire se situe dans le quart des communes affichant le score le plus élevé. Selon le nombre d'indicateurs pour lesquels la commune se situe au-delà du 75ème percentile, son nombre d'habitants de plus de 12 ans est multiplié par 1, par 1,25 ou par 1,5. On obtient ainsi la population pondérée de la commune[1314]. La population pondérée est globalisée au niveau de la province et la population pondérée de la province est ensuite rapportée à la population pondérée de l'ensemble des communes de la région de langue néerlandaise et de la région bilingue de Bruxelles-Capitale. On obtient alors la valeur pondérée de chaque province. On retiendra donc que la pondération n'est pas strictement

[1309] A côté de la répartition de moyens généraux, une répartition de moyens complémentaires est prévue pour différentes thématiques spécifiques. Cette répartition par « cluster » fonctionne globalement sur base des mêmes principes que la répartition générale. Elle n'est donc pas décrite.

[1310] Arrêté ministériel du 23 décembre 2016 portant programmation des centres d'aide sociale générale, Art. 4, § 2.

[1311] Loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994, art. 37, § 19. Arrêté royal du 15 janvier 2014 relatif à l'intervention majorée de l'assurance visée à l'article 37, § 19, de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994. Voy. aussi partie II, chapitre 3, sect. 3 encadré n° 6 : « L'intervention majorée dans les soins de santé : un exemple de sélectivité dans l'universalisme ».

[1312] Indice de pauvreté infantile qui tient compte du niveau des revenus de la famille, du niveau de formation des parents, de leur situation professionnelle, de la situation de logement et de santé,… Le classement des communes selon cet indice est disponible sur le site de *Kind & Gezin*, https://www.kindengezin.be/cijfers-en-rapporten/cijfers/kansarmoede/gemeentelijk-niveau/

[1313] Les compteurs à budget sont placés par le fournisseur d'énergie en cas de défaut de paiement. Ils fonctionnent grâce à une carte prépayée, une quantité minimale d'énergie est toutefois garantie https://www.vlaanderen.be/nl/bouwen-wonen-en-energie/elektriciteit-aardgas-en-verwarming/budgetmeter

[1314] Voy. Arrêté du secrétaire général du 22 février 2017 portant publication des chiffres de la programmation des centres d'aide sociale générale, *M.B.*, 14 mars 2017. Cet arrêté donne le résultat pondéré pour chaque commune.

proportionnelle au nombre de personnes vulnérables qui résident dans la province, puisque le calcul utilise un seuil (le percentile 75) et forfaitarise les dépassements de ce seuil en les rapportant à une échelle de pondération qui ne comprend que trois coefficients (1 ou 1,25 ou 1,5).

Les indicateurs utilisés par l'arrêté ministériel sont précisés dans une annexe qui mentionne la source qui doit être utilisée pour accéder aux données pertinentes. Plusieurs indicateurs tiennent compte, au moins partiellement, du faible niveau des revenus (ainsi en est-il de l'intervention majorée dans l'assurance soins de santé, de l'allocation pour l'aide aux personnes âgées, ou encore de l'indice de précarité *Kind & Gezin*). D'autres tiennent compte du risque de surendettement (défaillance de crédit, compteurs à budget). La vulnérabilité ainsi mesurée est donc largement socioéconomique[1315]. Compte tenu de l'objectif poursuivi, à savoir objectiver un subventionnement, cette approche paraît cohérente. Cette dimension socioéconomique mérite toutefois d'être soulignée car, jusqu'à présent, il n'a guère été question de la dimension socioéconomique des vulnérabilités. Mieux même, dans le chapitre consacré à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, il a été relevé que la dimension socioéconomique des vulnérabilités était largement absente de cette jurisprudence.

* * *

Les références à la vulnérabilité mobilisées dans le cadre de l'aide sociale générale poursuivent des objectifs différents. Il s'agit d'une part de déterminer le public-cible des CAW et d'autre part de définir, à un niveau macroéconomique, le profil général de la population de chaque province, de manière à objectiver le subventionnement des CAW. Il n'est pas surprenant que les critères soient différents. Dans la première hypothèse, il est question de contextes défavorables, dans lesquels peuvent apparaître des situations de vulnérabilité. Dans la seconde, en fonction de l'objectif, il est logiquement fait usage d'un ensemble d'indicateurs socioéconomiques. Ni dans un cas, ni dans l'autre, il n'est fait référence à une liste prédéfinie de personnes vulnérables ou à une liste de caractéristiques individuelles. La

[1315] Voy. en Région wallonne, l'indicateur synthétique d'accès aux droits fondamentaux (ISADF), élaboré dans le cadre du décret du 6 novembre 2008 relatif au plan de cohésion sociale dans les villes et communes de Wallonie, pour ce qui concerne les matières dont l'exercice a été transféré de la Communauté française, *M.B.*, 26 novembre 2008. L'indicateur est destiné à organiser le soutien aux communes et non à des acteurs du secteur non marchand, même si les communes sont invitées à travailler dans le cadre de partenariats, notamment, avec le milieu associatif (voy. art. 23 du décret). Cet indicateur reflète les difficultés d'accès de la population de chaque commune wallonne à six droits fondamentaux. Il est complété par un facteur de risque en lien avec le maintien de la cohésion sociale sur le territoire de la commune. Les droits fondamentaux sont le droit à un revenu digne, le droit à la protection de la santé et à l'aide sociale et médicale, le droit à un logement décent et à un environnement sain, le droit au travail, le droit à l'éducation et à la formation, le droit à l'épanouissement culturel et social. Le facteur de risque prend en considération trois publics cibles : les ménages monoparentaux, les isolés âgés de 65 ans et plus et les demandeurs d'asile.

démarche est donc différente de celle observée précédemment, notamment, lorsqu'au chapitre 2, il fut question d'une liste de demandeurs d'asile vulnérables prévue par la directive et la loi.

SECTION 2. REPRISE CRITIQUE : UN DISPOSITIF QUI COMBINE CONTINUITÉ ET SUBSIDIARITÉ

Cette dernière reprise critique est sans doute la plus illustrative de la mesure dans laquelle la grille de lecture utilisée tout au long de la présente partie peut contribuer à la compréhension de la référence à la vulnérabilité dans un dispositif de protection sociale. Dans le présent cas d'étude, des réponses (encore) plus précises que dans les précédents chapitres sont apportées aux questions figurant dans la grille de compréhension. La vulnérabilité est entendue de manière contextualisée. Les interactions entre les personnes considérées comme vulnérables et leur environnement (familial, social…) sont prises en compte de manière significative et certainement plus explicite que dans les autres cas d'étude. Les vulnérabilités ne sont pas décrites comme des caractéristiques principalement intrinsèques. Les hésitations constatées dans les deux premiers chapitres entre les vulnérabilités appréhendées sur la base de caractéristiques propres et celles qui seraient plus extrinsèques n'ont plus cours ici. Sur le plan de leur fonctionnement, c'est aussi de manière explicite que les vulnérabilités combinent continuité et subsidiarité et ce, à divers titres : continuité entre la population en général et les personnes en situation de vulnérabilité, continuité entre soins formels et soins informels, continuité entre les pouvoirs publics et le secteur privé non marchand, continuité entre le niveau local et le niveau supra local des 11 secteurs de l'aide sociale générale ; subsidiarité aussi de l'aide sociale, et de l'accompagnement psychosocial en particulier, par rapport à ce que la personne est encore capable de faire elle-même. Enfin, l'horizon d'autonomie s'accommode de différentes perspectives, alimentées au départ d'une approche réflexive de l'accompagnement social. L'horizon est manifestement plus ouvert et moins orienté que ce qui a pu être constaté dans les chapitres précédents.

Dans la présente section, selon un schéma identique à celui qui a été appliqué dans les autres chapitres, il est successivement question de l'identification des vulnérabilités (*infra,* A.), des fonctions remplies par la référence à la vulnérabilité (*infra,* B.) et de l'horizon d'autonomie envisagé pour les personnes vulnérables concernées par l'aide sociale générale (*infra,* C.).

A. L'identification des vulnérabilités : une approche contextualisée

L'analyse interne a montré la coexistence de deux ensembles de critères et d'indicateurs pour identifier des vulnérabilités. Le premier ensemble concerne l'identification du public-cible des CAW. Le second concerne le subventionnement et la répartition des ressources humaines entre les CAW des différentes provinces. Dans le cadre de la reprise critique, l'attention se porte sur le premier ensemble. Pour la compréhension du type de vulnérabilité mis en œuvre par le dispositif, les indicateurs utilisés pour le subventionnement paraissent en effet moins éclairants. Ils ne sont pas orientés vers l'identification de personnes déterminées mais visent à cerner le profil socioéconomique général de la population. Cette approche macroéconomique,

qui n'a pas son pendant dans les autres cas d'étude, répond à une autre finalité et est tributaire de l'existence de données statistiques pertinentes, cette contrainte étant susceptible d'orienter la conception de la vulnérabilité qui s'en dégage[1316].

Dans la démarche d'identification du public-cible des CAW, que ces derniers ont d'ailleurs pour mission de chercher à joindre de manière proactive, il est possible de distinguer, d'une part, les critères qui, dans le dispositif légal, servent à identifier l'existence de vulnérabilités (*infra,* a.) et, d'autre part, les indices du fonctionnement interactif des éléments ainsi mis en exergue (*infra,* b.). Il en résulte que les vulnérabilités ne sont pas envisagées comme des caractéristiques intrinsèques à certaines personnes catégorisées comme vulnérables mais sont essentiellement le résultat d'interactions entre les caractéristiques de ces personnes et l'environnement familial, social et local dans lequel elles évoluent.

a) Le public-cible des CAW : des personnes dont la vulnérabilité peut découler de différents contextes

De manière schématique, les personnes vulnérables qui forment le public-cible des CAW correspondent à au moins trois types de vulnérabilités. Selon le dispositif légal, il est possible de distinguer les vulnérabilités qui sont la conséquence d'événements survenus dans la vie personnelle, les vulnérabilités qui sont liées à des faits de criminalité et qui peuvent affecter aussi bien les auteurs que les victimes, et les vulnérabilités multiples qui peuvent résulter d'un processus d'exclusion sociale[1317]. La volonté de ne pas s'arrêter aux caractéristiques propres est exprimée de manière explicite par le législateur[1318]. Ainsi, les facteurs à prendre en compte sont multiples. La description qui en est faite est particulièrement large, puisqu'il est avancé que la vulnérabilité peut être le résultat de facteurs sociaux (l'insuffisance des revenus, le niveau de formation, l'emploi, la situation de logement, la santé, la migration et le statut de séjour), de facteurs relationnels (le réseau social, les relations familiales, le besoin de soins) et de facteurs personnels (des affections psychiatriques, la capacité à réaliser les actes de la vie quotidienne, l'indépendance...)[1319]. Il n'est pas affirmé que les éléments personnels ne jouent aucun rôle, mais seulement qu'ils agissent en combinaison avec d'autres.

A la différence des cas d'étude précédents, il est certain que l'identification des personnes vulnérables ne se fait pas sur la base de critères considérés tantôt comme intrinsèques, tantôt comme extrinsèques, tel que c'est le cas, selon plusieurs auteurs de doctrine, dans la

---

[1316] On peut d'ailleurs constater que les indicateurs utilisés sont essentiellement des indicateurs quantitatifs de type socioéconomique.
[1317] Ontwerp van decreet betreffende het algemeen welzijnswerk, *Doc. parl.,* Vl. parl., 2074 (2008-2009) - n° 1, p. 10.
[1318] Ontwerp van decreet betreffende het algemeen welzijnswerk, *Doc. parl.,* Vl. parl., 2074 (2008-2009) - n° 1, p. 10: « Niet alleen cliëntkenmerken zullen hierbij een rol spelen ».
[1319] Ontwerp van decreet betreffende het algemeen welzijnswerk, *Doc. parl.,* Vl. parl., 2074 (2008-2009) - n° 1, p. 10.

jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. Il ne s'agit pas non plus d'une identification sur la base d'une liste prédéterminée de personnes vulnérables, comme c'est le cas, en théorie du moins, pour l'accueil des demandeurs d'asile. La démarche se distingue aussi de celle observée dans le cadre de la contractualisation du droit à l'intégration sociale, puisque dans cette hypothèse, les vulnérabilités correspondent à des difficultés rencontrées dans un contexte défini (en l'occurrence le marché du travail), mais sont ramenées à des causes essentiellement individuelles et dans lesquelles les éléments structurels sont largement ignorés.

b) La dynamique des vulnérabilités : l'interaction entre différents facteurs

Dans les travaux préparatoires du décret, la vulnérabilité est expressément décrite comme un concept dynamique (« *een dynamisch begrip* »[1320]) qui ne renvoie pas seulement à une situation dans laquelle une aide est nécessaire, mais renvoie essentiellement à un processus pouvant, en fonction du nombre de facteurs qui influencent négativement la situation, déboucher sur un nombre plus ou moins important de vulnérabilités ou d'exclusions sociales. Dans cette perspective, une gradation entre différents niveaux de vulnérabilité peut se faire jour en fonction de l'importance des facteurs qui entrent en interaction les uns avec les autres. Il est ainsi suggéré que dans le contexte d'un divorce, la présence d'enfants peut être un facteur qui accentue les risques et la vulnérabilité des personnes concernées par le processus de séparation. Dans la mesure où dans un divorce tous les éléments sont indissociablement liés entre eux[1321], le législateur suggère, dans les travaux préparatoires, que dans certains cas, le CAW peut être mieux outillé que d'autres intervenants pour réaliser une médiation, à la fois sur les conséquences de la séparation et sur le sort et l'éducation des enfants. Cette approche interactive des vulnérabilités permet, selon le législateur, de se concentrer tant sur les personnes qui sont exposées à un risque d'exclusion sociale que sur celles qui font face à un risque multiple de 'blessure' ou de marginalisation[1322]. Il peut être observé, toutefois, qu'à la différence d'autres notions, qui dans les *conceptnota* ou dans les avis des organes consultatifs, font l'objet de références théoriques[1323], la référence à la vulnérabilité et sa dimension interactive se sont imposées sans beaucoup de références de ce type.

[1320] Ontwerp van decreet betreffende het algemeen welzijnswerk, *Doc. parl.*, Vl. parl., 2074 (2008-2009) - n° 1, p. 10 : « Kwetsbaarheid is een dynamisch begrip: het verwijst niet enkel naar een toestand die verbonden is aan een actuele hulpvraag, maar ook naar een proces, dat kan leiden tot meervoudige kwetsingen en sociale uitsluiting, wanneer meerdere factoren elkaar negatief beïnvloeden ».

[1321] Ontwerp van decreet betreffende het algemeen welzijnswerk, *Doc. parl.*, Vl. parl., 2074 (2008-2009) - n° 1, p. 10-11 : « in een scheiding is alles immers onlosmakelijk met elkaar verbonden ».

[1322] Ontwerp van decreet betreffende het algemeen welzijnswerk, *Doc. parl.*, Vl. parl., Stuk 2074 (2008-2009) - n°1, p. 10-11.

[1323] Il en est ainsi, notamment, du « cirkel model » et du concept de « vermaatschappelijking van de zorg », dont question *infra*.

* * *

L'approche des vulnérabilités ainsi développée par l'aide sociale générale peut être mise en parallèle avec des données théoriques relevées dans la partie II, que ce soit avec les réflexions de HACKING qui montre que la présence d'un élément naturel, physiologique ou intrinsèque n'enlève rien au caractère interactif de l'ensemble[1324], ou encore avec l'évolution de la perception du handicap qui n'est plus associé à une caractéristique intrinsèque mais à l'interaction entre des caractéristiques propres et les barrières qui empêchent la participation sociale des personnes handicapées. Le présent cas d'étude affiche donc une grande proximité avec le point de vue interactif, qui a été présenté comme une référence théorique importante en sciences sociales[1325].

B. Les fonctions de la référence aux vulnérabilités : une priorité soumise aux principes de continuité et de subsidiarité

La question du fonctionnement invite à se demander quels types d'actions et de dérogations sont établis en faveur des personnes vulnérables et, le cas échéant, selon quels principes elles fonctionnent. Dans le dispositif ici étudié, il apparaît clairement que l'accueil et surtout l'accompagnement psychosocial doivent être envisagés prioritairement en faveur des personnes vulnérables. Il est toutefois intéressant de relever les deux principes sur la base desquels cette priorité fonctionne, à savoir un principe de continuité et un principe de subsidiarité (*infra*, encadré n° 14). En effet, dans le présent cas d'étude, deux caractéristiques ressortent nettement. Il apparaît tout d'abord que la priorité accordée aux personnes vulnérables s'inscrit dans le cadre de différentes continuités (*infra,* a.). Ensuite, cette priorité fonctionne selon un principe de subsidiarité, exprimé cette fois de manière explicite et non pas de manière implicite comme cela a pu être observé, notamment, à propos de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme ou de la contractualisation du droit à l'intégration sociale (*infra,* b.).

a) Une priorité qui opère selon un principe de continuité

Comme son nom l'indique, l'aide sociale générale s'adresse à l'ensemble de la population. Elle se profile comme un secteur dans lequel chacun « peut venir avec ses questions »[1326]. En

[1324] Ainsi, dans le cas de l'autisme, la neuropathologie serait un objet indifférent car insensible à la catégorisation dont elle pourrait être l'objet. Cela n'empêcherait qu'en définitive, l'autisme infantile soit un construit social, Voy. I. HACKING, *Entre sciences et réalité. La construction sociale de quoi ?*, Paris, La découverte, 2008, p. 167.

[1325] Voy. P.II, ch. 1. Sect. 3.

[1326] Ontwerp van decreet betreffende het algemeen welzijnswerk, *Doc. parl.*, Vl. parl., 2074 (2008-2009) - n° 1, p. 10-11: « Het algemeen welzijnswerk profileert zich als een sector waar iedereen terecht kan met om het even welke vraag. Dit uit zich in een vlot toegankelijk onthaal dat open staat voor de brede bevolking. Het algemeen welzijnswerk draagt er zorg voor dat ook de meest

tant que services de première ligne, les CAW doivent assurer un accueil ouvert à tous, indépendamment des convictions philosophiques ou religieuses de chacun et sans avoir égard à des caractéristiques telles que le sexe ou l'origine ethnique. Les CAW doivent toutefois être organisés de manière à être joints prioritairement par les publics vulnérables. Ils doivent être proactifs et développer une méthodologie qui leur permet d'entrer en contact avec ces publics. L'offre d'accompagnement psychosocial doit être orientée spécifiquement vers les personnes en situation de vulnérabilité, les CAW devant d'ailleurs, dans le cadre de leur autoévaluation, expliquer chaque année aux autorités les initiatives mises en place afin de toucher les publics vulnérables et les résultats obtenus en la matière[1327]. On peut considérer que le dispositif relève ainsi du « *targeting within universalism* »[1328] : être ouvert à tous, même si atteindre les publics vulnérables constitue un objectif particulier (*target*). La volonté d'assurer une continuité entre les différents publics, dans le respect des vulnérabilités particulières de chacun, est ainsi au cœur du dispositif.

Le dispositif est aussi caractérisé, sur le plan organisationnel, par une large continuité entre le secteur public et le secteur privé non marchand ainsi qu'entre le niveau local et le niveau « subrégional » (auquel fonctionnent les CAW). Les CAW sont des organismes de droit privé exerçant des missions de service public, qui dépendent des autorités publiques sur le plan financier et sont soumis au contrôle de ces dernières. Par ailleurs, les CAW sont associés à la politique sociale locale et collaborent de manière étroite avec les administrations locales (communes et CPAS) qui font partie de leur ressort territorial. Ainsi, la priorité accordée aux personnes vulnérables s'inscrit dans un processus de collaboration entre le secteur public et le secteur non marchand.

La continuité concerne aussi les différents types d'aides et de soins. Dans le cadre de l'aide sociale générale, la problématique de l'individu doit être envisagée de manière globale et il doit être fait usage « des formes d'assistance sociale et psychosociale les plus adaptées »[1329]. La volonté de mettre en place un *continuum* concerne principalement le lien entre les soins informels et les soins formels. De ce point de vue, les autorités flamandes font régulièrement référence au *cirkel model*, circle model en anglais, qui s'inspire du modèle mis au point par l'*American Association on Mental Retardation* et qui inspire bon nombre des réformes récentes en lien avec la protection sociale flamande (voy. *supra* encadré n° 13)[1330]. Le modèle de soins

---

kwetsbaren bereikt worden. Het begeleidingsaanbod wordt prioritair voor de meest kwetsbaren ingezet ».

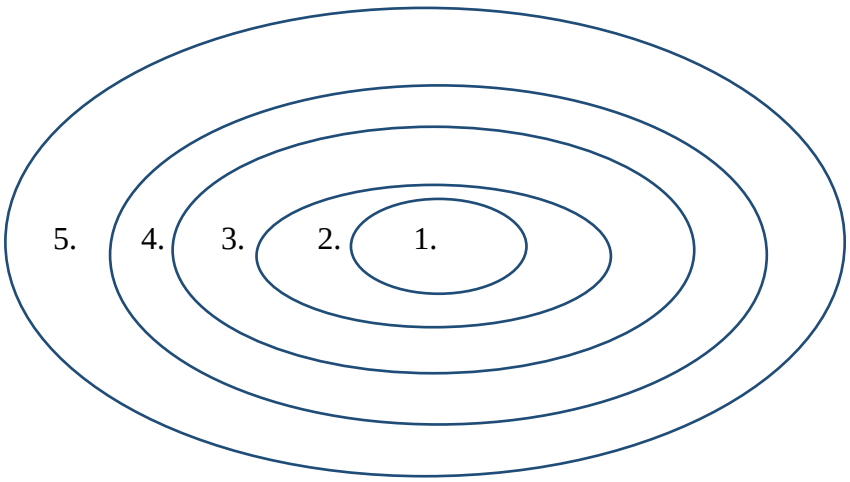
[1327] Voy. arrêté ministériel du 11 décembre 2013 portant fixation des indicateurs axés sur les résultats et concrétisation des aspects de soins pour les centres d'aide sociale générale et les centres de télé-accueil.

[1328] Voy. à ce sujet, partie II, chapitre 3.

[1329] Décret du 8 mai 2009, art. 13, 5°.

[1330] Voy. Ministre J. VANDEURZEN, « *Conceptnota. Vlaamse sociale bescherming (VSB)* », 2014-2019, p. 14-16 (« *Cirkelmodel als conceptueel referentiekader* »). Pour une description du modèle et de son application aux personnes handicapées, voy. D. CUYPERS, S. KEUNEN, S. VAN DAMME, *In welke mate bevordert het Vlaamse Beleid de inclusie van personen met een handicap,* Antwerpen, Intersentia, 2017, p. 369-371.

est représenté par cinq cercles concentriques. La personne confrontée à une question, une difficulté ou un problème est au centre du dispositif. Se succèdent, du centre vers l'extérieur, des cercles représentant la famille proche, le voisinage, les amis ainsi que les bénévoles, les praticiens généralistes, les intervenants spécialisés. En clair, l'organisation des soins doit favoriser la prise en charge des personnes vulnérables par elles-mêmes, avec une forte orientation vers 'l'autosanté'. Viennent ensuite les aides et les soins qui peuvent être assurés par les proches, d'abord par les membres de la famille et puis par les voisins, les amis et les bénévoles. Les soins formels sont représentés dans les quatrième et cinquième cercles et concernent respectivement les praticiens non spécialisés qui offrent des soins et un accompagnement généralistes et, enfin, les spécialistes qui ne doivent intervenir qu'en dernier ressort.



1. Personne 2. Famille proche 3. Voisinage, amis et bénévoles 4. Professionnels généralistes 5. Professionnels spécialisés

Fig. 14 Les cinq cercles du « circle model » selon *l'American Association on Mental Retardation*

Ce modèle entend ainsi promouvoir, outre un principe de subsidiarité (*infra,* b.), une continuité entre l'accompagnement informel par les aidants proches, en ce compris des bénévoles, et l'aide fournie par des professionnels. En tant qu'acteurs du secteur non marchand, qui font appel à des bénévoles, tout en assurant un accueil et un accompagnement psychosocial généralistes, les CAW s'inscrivent dans ce schéma : selon que l'intervenant est un bénévole ou un professionnel, on se situe dans le troisième ou le quatrième cercle. Le CAW a par ailleurs vocation à promouvoir les soins informels dans le cadre de son implication dans la politique sociale locale, dont un des objectifs est précisément la promotion de ce type de soins.

b) Le principe de subsidiarité : fournir l'aide la moins intensive possible

L'aide doit être la moins « radicale » possible. Cela signifie que l'aide doit non seulement avoir été demandée ou acceptée par la personne concernée, mais aussi qu'il doit être fait usage des « formes d'aide ou d'assistance les moins radicales possible afin d'obtenir les effets désirés sur la problématique concernée »[1331]. Il y a donc lieu, dans la mesure du possible, de limiter les interventions des professionnels. De manière explicite, les travaux préparatoires de chacun des décrets adoptés depuis 1991 font référence au principe de subsidiarité[1332] et suggèrent, par exemple, que le recours à l'aide résidentielle ne se justifie que si une aide ambulatoire s'avère inefficace[1333]. Le principe de subsidiarité est aussi au cœur du « *cirkel model* » qui implique de donner priorité aux soins informels[1334].

Encadré n° 14

Les déclinaisons multiples du principe de subsidiarité : des fondements du fédéralisme à l'Etat subsidiaire comme alternative à l'Etat-providence ?

L'idée de subsidiarité n'est pas neuve. On en trouve des applications dès l'Antiquité, dans la philosophie d'Aristote notamment. Le lieu n'est pas ici d'en faire l'historique. Pour comprendre la dimension « sociale » de la subsidiarité, actuellement envisagée comme la base d'une alternative à l'Etat-providence, j'en rappelle l'origine et les développements traditionnellement tenus dans un registre essentiellement institutionnel. Le principe est en effet souvent présenté comme un des fondements du fédéralisme.

Les origines du principe de subsidiarité

Au début du 17ème siècle, le juriste allemand ALTHUSIUS *imagine une société faite de corps distincts allant du plus restreint, la famille, au plus large, le suzerain, en passant par la corporation, la cité, la province. Il pense l'Etat en commençant par la base. Il suggère d'organiser la société par le biais de pactes successifs entre ces différents niveaux de pouvoirs (qu'il appelle des « consociations »). De manière à ce que l'autonomie du plus restreint soit garantie et qu'en définitive, le pouvoir suprême ne soit là que pour pallier les incapacités des niveaux inférieurs, il envisage la coexistence « à chaque échelon, de deux séries d'organes, ceux qui représentent les communautés inférieures et qui détiennent l'essentiel du pouvoir et ceux qui représentent le niveau supérieur et dont les attributions*

[1331] Décret du 8 mai 2009, art. 13, 6°.

[1332] Ontwerp van decreet betreffende het algemeen welzijnswerk, *Doc. parl.*, Vl. parl., 827 (1997-1998) - n° 1, p. 13: « *aanvullend wordt het subsidiariteitsbeginsel vooropgesteld. (…) De verplichting gebruik te maken van de minst ingrijpende dienst- of hulpverleningsvorm dient zich ook te uiten in de uitbouw van een continuüm van hulpverleningsmethoden en -methodieken, waarbij zeker nieuwe werkvormen dienen te worden uitgewerkt. Wij denken hierbij b.v. aan straathoekwerk, ambulante werkvormen in de aanpak van de thuisloosheidsproblematiek, enz…* ».

[1333] Ontwerp van decreet betreffende het algemeen welzijnswerk, *Doc. parl.*, Vl. parl., 514 (1990-1991) - n° 1, p. 8 : « Dit houdt in dat men niet meer hulp mag bieden dan nodig en slechts ingrijpende hulpverleningsvormen mag aanwenden wanneer deze strikt noodzakelijk zijn. Concreet betekent dit ondermeer dat een residentiële opname slechts verantwoord is wanneer elke ambulante hulpverleningsvorm als ineffectief moet worden beschouwd ».

[1334] Minister J. VANDEURZEN, « *Conceptnota. Vlaamse sociale bescherming (VSB)* », 2014-2019, p. 16.

sont forcément limitées »[1335]*. La pensée de celui qui est considéré comme un des précurseurs du fédéralisme n'a pas connu un succès immédiat (même s'il a inspiré les philosophes anglais du 17ème et du 18ème siècle*[1336]*).Le principe d'organisation défendu par* ALTHUSIUS *a été réactivé au 19ème siècle. Il a inspiré différents penseurs, comme Tocqueville et Hegel*[1337]*, avant d'orienter la doctrine sociale de l'Eglise catholique. Cette doctrine a été formulée en deux temps. Avec l'encyclique du pape Léon XIII de 1891, il a tout d'abord été concédé que l'intervention de l'Etat pouvait être nécessaire, lorsque la non-ingérence ne permet plus d'assurer un minimum de dignité*[1338]*. Quarante ans plus tard, alors que les nations industrielles étaient confrontées à une grave crise économique et que la menace fasciste se précisait, le pape Pie XI actualisa la première encyclique. A cette occasion, la subsidiarité de l'intervention étatique a été affirmée avec fermeté dans les termes suivants : « on ne saurait ni changer ni ébranler ce principe si grave de philosophie sociale ; de même qu'on ne peut enlever aux particuliers, pour les transférer à la communauté, les attributions dont ils sont capables de s'acquitter de leur seule initiative et par leurs propres moyens, ainsi ce serait commettre une injustice, en même temps que troubler d'une manière très dommageable l'ordre social, que de retirer aux groupements d'ordre inférieur, pour les confier à une collectivité plus vaste et d'un rang plus élevé, les fonctions qu'ils sont en mesure de remplir eux-mêmes »*[1339]*.*

Le principe de subsidiarité a également eu une grande influence en Allemagne après la seconde guerre pour soutenir la volonté d'organiser la nouvelle république sur une base fédérale : le constat que les autorités étatiques et la république de Weimar n'avaient pas pu empêcher la montée du nazisme a, en effet, été une invitation à contenir au maximum les pouvoirs de l'Etat central[1340]*.*

Enfin, le principe de subsidiarité est à l'œuvre dans la construction européenne et est inscrit, depuis le Traité de Maastricht, dans les textes fondateurs européens[1341]*. Il implique que la politique doit être conduite en priorité au niveau le plus proche du citoyen. Ce n'est que lorsqu'une politique peut être menée avec plus d'efficacité à un échelon supérieur que sa compétence doit être confiée à une institution plus éloignée du citoyen. L'Union européenne n'a ainsi vocation à intervenir que dans les domaines où l'action de l'échelon inférieur, c'est-à-dire les États membres, est jugée moins efficace : les États membres conservent les compétences qu'ils sont capables de gérer efficacement eux-mêmes et délèguent à l'Union européenne celles qui seront mieux gérées en commun*[1342]*. Le principe de subsidiarité a des implications sur le plan de la répartition et de l'exercice des compétences.*

Une version contemporaine : l'Etat social subsidiaire comme alternative à l'Etat-providence

Dans ses applications contemporaines, le principe de subsidiarité est aussi mis en avant comme base d'une reconfiguration des rôles respectifs de l'Etat, considéré comme devant être moins présent que l'Etat-providence, et la société civile, considérée comme devant prendre à sa charge une part plus importante de l'intérêt général.

[1335] J.-L. CLERGERIE, *Le principe de subsidiarité*, Paris, Ellipses, coll. Le droit en question, 1998, p. 23.

[1336] J.-L. CLERGERIE, *Le principe de subsidiarité*, Paris, Ellipses, coll. Le droit en question, 1998, p. 24-28, à propos de la subsidiarité chez Hobbes, Locke, Bentham et Stuart Mill.

[1337] CH. MILLION-DELSOL, *Le principe de subsidiarité*, Paris, PUF, Que sais-je ?, 1993, p. 16-19 ; J.-L. CLERGERIE, *Le principe de subsidiarité*, Paris, Ellipses, coll. Le droit en question, 1998, p. 28.

[1338] Encyclique *Rerum Novarum* du 15 mai 1891.

[1339] Encyclique *Quadragesimo Anno*, 15 mai 1931, n° 86.

[1340] A propos de la loi fondamentale allemande du 23 mai 1949, voy. J.-L. CLERGERIE, *Le principe de subsidiarité*, Paris, Ellipses, coll. Le droit en question, 1998, p. 23.

[1341] TUE, art. 5, § 3.

[1342] CRISP, vocabulaire politique, V° subsidiarité, *www.vocabulairepolitique.be/subsidiarite/*

Cette dimension 'sociale' du principe de subsidiarité a été théorisée, en particulier, par MILLION-DELSOL *en réaction à ce que cette auteure appelle « l'impotence » de l'Etat-providence*[1343]*. Ce projet de rendre l'Etat social plus subsidiaire présente des affinités avec la dynamique de l'Etat social actif. Le principe de subsidiarité conduit à mettre l'accent sur la responsabilité individuelle et sur la capacité de l'homme à assumer son propre destin, « ce dont il tire d'ailleurs sa dignité »*[1344]*. Il trouverait son origine dans la nécessité de combiner deux exigences en apparence contradictoires, à savoir le besoin d'autonomie et la nécessité d'une autorité. Pour justifier le besoin d'autonomie,* MILLION-DELSOL *convoque l'approche aristotélicienne dans laquelle l'homme se définit par ce qu'il fait. Ainsi, dans la société politique, estime-t-elle, « tout doit être mis en œuvre pour ne priver personne de l'action qu'il peut et veut accomplir »*[1345]*. Il est dès lors souhaitable de valoriser tout ce que l'individu peut faire lui-même. A côté du besoin d'autonomie, l'intérêt général appelle, malgré tout, une action que* MILLION-DELSOL *qualifie de redistributrice et qui doit permettre aux plus défavorisés de conserver leur dignité en dépit de leur incapacité, temporaire ou non, à se prendre en charge. Pour résoudre l'apparente contradiction entre l'aspiration à l'autonomie et la nécessité d'une intervention en faveur de l'intérêt général*[1346]*, il est proposé que les actions de la société civile soient orientées vers ce dernier. Cela revient à dire que, dans un premier temps, il faut chercher à ce que l'intérêt général soit satisfait par la société civile elle-même, c'est-à-dire par les organisations sociales et par les individus, et non par les pouvoirs publics*[1347]*.*

Dans ce programme social de la subsidiarité, les rapports entre l'Etat et la société civile se reconfigurent à la fois de manière négative et positive. Dans son volet négatif, la reconfiguration implique que l'Etat ne doit « pas empêcher les personnes ou groupes sociaux de conduire leurs actions propres, c'est-à-dire de déployer autant que possible leur énergie, leur imagination, leur persévérance, dans les œuvres par lesquelles, ils se réalisent tant au profit de l'intérêt général que de l'intérêt particulier ». Dans son volet positif, la reconfiguration implique que « chaque autorité a pour mission d'inciter, de soutenir, et en dernier lieu, de suppléer s'il le faut, les acteurs insuffisants »[1348]*.*

Avec cette reconfiguration, l'Etat n'est plus providence. Il n'est plus acteur mais subsidiaire et garant. La subsidiarité met en place une nouvelle répartition des responsabilités puisqu'au premier niveau, c'est à la société civile, et donc aux individus eux-mêmes[1349]*, qu'il appartient de satisfaire à l'intérêt général*[1350]*. La prise en charge que la personne peut réaliser elle-même, avec si nécessaire l'aide de proches, doit non seulement être encouragée, mais devient prioritaire. L'Etat n'est pas*

[1343] CH. MILLION-DELSOL, *Le principe de subsidiarité*, Paris, PUF, Que sais-je ?, 1993, p. 120. Elle estime que l'Etat-providence n'est convaincu ni d'injustice, ni d'incompétence, mais est « essoufflé par son gigantisme ».

[1344] CH. MILLION-DELSOL, *Le principe de subsidiarité*, Paris, PUF, Que sais-je ?, 1993,

[1345] CH. MILLION-DELSOL, *Le principe de subsidiarité*, Paris, PUF, Que sais-je ?, 1993, p.6.

[1346] CH. MILLION-DELSOL, *Le principe de subsidiarité*, Paris, PUF, Que sais-je ?, 1993, p. 7 ; la contradiction est précisée comme suit : si l'autonomie est souhaitable, « une grande latitude laissée à l'action engendre (des) inégalités » tandis que l'exigence de solidarité nécessaire à la redistribution « réclame nécessairement la restriction de certaines libertés, en général par la ponction fiscale d'une partie des résultats du travail, parfois, par le nivellement des actes eux-mêmes ».

[1347] Voy. aussi infra, partie IV, chapitre 2, ainsi que J. DONZELOT, « Un Etat qui rend capable », in *Repenser la solidarité*, S. PAUGAM (dir.), Paris, PUF, Quadrige, 2011, p. 104. Sans se référer à la termiologie de la subsidiarité, cet auteur évoque, notamment, le modèle de cohésion sociale fondé sur la confiance entre les citoyens.

[1348] CH. MILLION-DELSOL, *Le principe de subsidiarité*, Paris, PUF, Que sais-je ?, 1993, p. 7.

[1349] Voy. P. ROSANVALLON, *La crise de l'Etat-providence*, Paris, Seuil, Points-politique, 1981, p. 122. Cet auteur envisage, lui aussi, la nécessité de diminuer la demande d'Etat et de plus de société civile. Il évoque toutefois « des formes de socialisation transversales, (…) qui peuvent permettre de réencastrer la solidarité dans la société ».

[1350] CH. MILLION-DELSOL, *Le principe de subsidiarité*, Paris, PUF, Que sais-je ?, 1993, p. 121

indifférent, comme cela peut, selon MILLION-DELSOL, être le cas dans certaines formules libérales d'Etat minimal[1351]*. Il assume un nouveau rôle : « il prend distance en cessant d'être le seul acteur, mais il demeure la caution attentive, le garant des normes et le filet de l'acteur imprudent*[1352] *». L'Etat incite aussi les individus, avec des intensités variables, à se prendre en charge eux-mêmes.*

Il paraît difficile de nier la proximité entre l'Etat subsidiaire et l'Etat social actif, qui l'un et l'autre reconfigurent les responsabilités respectives de l'Etat et des individus, en mettant l'accent sur la responsabilité individuelle face aux difficultés sociales. A mon sens, l'analogie va plus loin puisque l'Etat subsidiaire et l'Etat social actif sont susceptibles de présenter des intensités variant dans des mesures similaires, voire parallèles. Un Etat subsidiaire qui pousse à la prise en charge individuelle de manière très forte pratiquera, en matière d'emploi, un workfare caractéristique d'un Etat social actif coercitif[1353]*. Il est aussi possible qu'un Etat subsidiaire qui s'intéresse moins à l'incitation des individus que des organisation sociales apparaisse comme incarnant un Etat social actif plus modéré.*

Le concept de 'socialisation de l'aide', dont il a déjà été question à propos de la politique sociale locale, vise à ce que les soins et les aides soient prioritairement « maintenus dans la société »[1354]. Présenté comme opérant un changement de paradigme[1355], le concept de socialisation de l'aide conduit à promouvoir les soins de proximité et la désinstitutionalisation de l'aide et explique, pour partie au moins, l'intérêt porté aux plus vulnérables. Si on souhaite, en effet, que les plus vulnérables qui, en d'autres temps, auraient été aidés en institution restent dans la société, il faut organiser leur accompagnement à ce niveau. Il est dès lors indispensable qu'ils trouvent, à proximité, un accueil et un accompagnement de première ligne qui les orientent efficacement, c'est-à-dire d'une manière qui ne les conduit pas directement vers l'aide la plus intensive (la plus professionnelle). Dans une perspective de désinstitutionalisation et de 'soins hors les murs', l'aide sociale générale apparaît nécessaire pour organiser le filet de sécurité sans lequel cette désinstitutionalisation ne pourrait pas fonctionner de manière crédible[1356] et, surtout, être acceptée par les bénéficiaires eux-mêmes. C'est dans cette optique que l'aide sociale générale doit fournir aux personnes vulnérables, et notamment à certains patients psychiatriques, des alternatives à l'institutionnalisation en ce compris un accueil d'urgence. L'intérêt de l'accueil de première ligne des personnes vulnérables ne s'explique donc pas uniquement par une volonté de leur permettre de retrouver une place utile dans la société[1357]. Il est aussi nécessaire à la

[1351] CH. MILLION-DELSOL, *Le principe de subsidiarité*, Paris, PUF, Que sais-je ?, 1993, p. 120.
[1352] CH. MILLION-DELSOL, *Le principe de subsidiarité*, Paris, PUF, Que sais-je ?, 1993, p. 122.
[1353] Voy. D. DUMONT, « Activation rime-t-elle nécessairement avec stigmatisation ? Une mise en perspective critique du procès de l'État social actif », *Droit et société*, vol. 78, n° 2, 2011, p. 447-471.
[1354] SAR WWG, 'Visienota integrale zorg en ondersteuning in Vlaanderen', 18 décembre 2012, p. 8 : « *de zorg zoveel mogelijk geïntegreerd in de samenleving te laten verlopen* ».
[1355] Ontwerp van decreet betreffende het lokaal sociaal beleid, *Doc. parl.*, Vl. parl., 1375 (2017-2018) – n° 1, *Memorie van toelichting*, p. 10.
[1356] Ontwerp van decreet betreffende het algemeen welzijnswerk, *Doc. parl.*, Vl. parl., 2074 (2008-2009) - n°1, p. 5: « Het AWW (algemeen welzijnswerk) is ook een vangnet voor een groep meervoudig gekwetste personen, die als gevolg van een toenemende vermaatschappelijking van de zorg niet meer opgevangen worden in grootschalige structuren zoals psychiatrische instellingen ».
[1357] Voy., notamment, décret du 9 février 2018 relatif à la politique sociale locale, art. 3, 9° : « om kwetsbare mensen, met al hun mogelijkheden en kwetsbaarheden, een eigen zinvolle plek in de samenleving te laten innemen, hen daarbij waar nodig te ondersteunen ».

désinstitutionalisation et à la perspective de soins et d'aides les moins intensifs possible. Ainsi s'explique que dans le cadre de l'autoévaluation de leurs activités, les CAW doivent faire rapport aux autorités sur la manière dont leurs collaborateurs bénévoles et professionnels « donnent la préférence à l'aide la moins radicale lorsqu'ils cherchent l'aide appropriée »[1358]. En réalité, on ne peut pas non plus ignorer l'impact budgétaire qui est attendu de l'application du principe de subsidiarité, car même si l'argumentaire en faveur des aides informelles n'évoque pas toujours cette question, ces aides sont moins onéreuses et permettent de soulager les budgets sociaux.

Le *cirkel model* et le principe de subsidiarité semblent faire consensus dans l'espace néerlandophone. Ils ont été conceptualisés dans différents avis et notamment une note de conceptualisation de 2015 qui en fait en quelque sorte la synthèse[1359]. Cette note rappelle que l'autosanté repose sur une idée de subsidiarité et de progressivité des soins dans le cadre d'un *continuum* allant des aides informelles aux services professionnels et que la priorité doit être accordée aux soins et aux services les moins invasifs, c'est-à-dire aux « soins minimum prodigués par le réseau informel si possible, soins et services formels plus intensifs si nécessaire »[1360]. Dans le même esprit de subsidiarité, si des aides spécialisées s'avèrent indispensables, elles ne doivent pas être maintenues au-delà du temps strictement nécessaire, car il faut se garder de considérer l'offre maximale comme la solution qui s'impose de manière immédiate. La progressivité des soins doit également éviter la dépendance aux soins, est-il souligné.

Sur le plan prospectif, certains font le constat que, malgré ce large consensus, la part des soins informels régresse. Ils en appellent donc à un renforcement de leur promotion, y compris en sensibilisant les employeurs au fait que certains de leurs travailleurs ont besoin de temps et de disponibilités pour pouvoir apporter l'aide nécessaire à leurs proches[1361]. Notons toutefois que la question a aussi été posée de savoir si cette focalisation sur les soins informels laissera encore, à l'avenir, une liberté de choix suffisante quant au type de soins et d'aides (formels ou informels) auxquels les citoyens peuvent avoir accès[1362]. Le risque existe

---

[1358] Arrêté ministériel du 11 décembre 2013 art. 3, alinéa 3, 9°.

[1359] SARWGG, *Nouveau professionnalisme en matière de soins et de services : un défi pour l'avenir. Cadre conceptuel*, décembre 2015, p. 28.

[1360] Voy. aussi Ministre J. VANDEURZEN, « *Conceptnota. Vlaamse sociale bescherming (VSB)* », 2014-2019.

[1361] L. VANDERLEYDEN, D. MOONS, « Informele zorg in Vlaanderen opnieuw onderzocht », Studiedienst van de Vlaamse Regering, *SVR-Webartikel*, n ° 4, 2015. Voy. aussi J. BRONSELAER, B. DEMEYER, V. VANDEZANDE, L. VANDEN BOER, « Wat weten we (niet) over informele zorg in Vlaanderen? Voorstel voor het dichten van de cijfer- en kennislacunes », Departement Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, 2018.

[1362] Avis du Strategische Adviesraad voor het Welzijns-, Gezondheids- en Gezinsbeleid (SAR WWG), Ontwerp van decreet betreffende het lokaal sociaal beleid, *Doc. parl.*, Vl. parl., 1375 (2017-2018) - n° 1, p. 69 ; voy. aussi avis du Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen (SERV), *Doc. parl.*, Vl. parl., 1375 (2017-2018) - n° 1, p. 52-53. Le Conseil insiste sur la complémentarité entre les soins formels et informels. Il considère que le recours aux soins informels ne peut être motivé principalement par une

de voir s'instaurer une hiérarchie des soins dans laquelle le haut du pavé revient aux soins informels, forcément moins onéreux pour les finances publiques.

* * *

L'aide sociale générale est un dispositif qui s'adresse à tous mais doit atteindre, de manière prioritaire, les plus vulnérables. Ce dispositif vise à assurer différentes continuités (entre les personnes considérées comme vulnérables et les autres, entre les soins informels et les soins professionnels, entre le secteur public et le secteur non marchand, entre le niveau local et le niveau subrégional auquel fonctionnent les CAW). Il vise aussi à garantir la subsidiarité des soins professionnels par rapport aux aides informelles qui peuvent être obtenues 'dans la société'. Ces perspectives s'inscrivent très largement dans le contexte anthropologique conjonctif décrit par GENARD : les destinataires de l'aide générale n'ont pas vocation à être traités dans un espace séparé et selon des principes distincts, mais au contraire selon des préceptes communs adaptés, dans la mesure strictement nécessaire, pour rencontrer leurs vulnérabilités 'dans la société'.

C. L'horizon d'autonomie : diversité des perspectives

L'aide sociale générale doit permettre à chacun de vivre de manière plus indépendante. Cet horizon fort général découle d'une approche largement réflexive même si, s'agissant des plus vulnérables, cette réflexivité n'est pas attendue dans tous les cas de manière absolue (*infra,* a.). Dans ce contexte, l'autonomisation est susceptible de prendre de multiples orientations, aucune d'entre elles n'étant réellement privilégiée (*infra,* b.).

a) La réflexivité comme mode de résolution des problèmes

Il est fréquemment suggéré – BECK a pu participer à l'émergence de cette affirmation[1363] – que notre société est de plus en plus individualiste. Le parcours de chaque individu ne coïnciderait plus avec « des conventions prédéfinies » et serait placé sous la responsabilité personnelle de chacun[1364]. Dans la foulée, il est affirmé, notamment lors des consultations préparatoires à l'élaboration de la législation, que dans le monde d'aujourd'hui, les gens veulent être à même de faire leurs propres choix et que même lorsqu'une aide et des soins sont nécessaires, ils « tiennent à rester maîtres de leur propre vie », car ils n'acceptent plus

---

logique d'économies ou par la volonté des pouvoirs publics de se décharger sur les citoyens et les initiatives volontaires. L'avis suggère ainsi que les citoyens doivent se prendre en charge, selon leurs possibilités personnelles, sociales ou financières, sans qu'une charge trop lourde soit mise sur leurs épaules et sans culpabilisation en cas d'échec.

[1363] Voy. Partie II, Ch. 3, sect. 1, encadré n°4 : « La société du risque : de la potentialité à la réflexivité ».

[1364] SARWGG, « Nouveau professionnalisme en matière de soins et de services : un défi pour l'avenir. Cadre conceptuel », décembre 2015, p. 7.

l'approche paternaliste[1365]. Le fait de diminuer sa dépendance envers les interventions de l'Etat pour, en lieu et place, devenir autonomes ou dépendants seulement de sa famille et de la solidarité communautaire correspondrait à l'aspiration profonde de nos concitoyens[1366]. Dans cette approche, l'accompagnement ne peut être que volontaire. Il est soumis à une exigence de consentement tandis que la réflexivité est la méthode la plus adéquate pour résoudre les difficultés et les problèmes auxquels chaque personne peut être confrontée. Il ne peut être question de rester passif et d'attendre que les solutions viennent de l'extérieur. La personne qui s'adresse à un CAW doit prendre son problème en main. Ainsi est-il précisé de différentes manières par le décret que l'accompagnement a pour but « d'améliorer la compréhension par l'usager de sa propre situation », que l'usager est « coresponsable de son bien-être » et qu'il faut, pour cela, lui apprendre que lorsqu'il s'adresse aux services sociaux, cela doit être fait de manière à « se maintenir dans la société le plus indépendamment possible »[1367].

En tant que public-cible des CAW, les personnes vulnérables n'échappent pas à l'exigence de consentement et de réflexivité même si cette exigence doit, parfois, être adaptée en fonction du contexte ou du type de vulnérabilité. Comme relevé précédemment, la subsidiarité et la désinstitutionalisation ne sont des objectifs crédibles que pour autant que les plus vulnérables trouvent, dans la société, des acteurs prêts à les entendre, les accompagner, voire même à les protéger. Ce point-clé explique que l'on puisse, malgré tout, trouver certains indices d'un paternalisme modéré dans la réglementation. Il est, par exemple, précisé que l'accompagnement réalisé par le CAW n'exclut pas une mission de surveillance, de manière à ce que les usagers soient « protégés contre des influences négatives externes ou contre eux-mêmes » ou encore une mission de défense consistant à « soutenir et plaider une demande concrète de l'usager, et en son nom, auprès d'une tierce instance »[1368]. De même, en ce qui concerne l'acceptation de l'accompagnement, les travaux préparatoires évoquent l'hypothèse dans laquelle les circonstances ne laissent pas vraiment le choix aux bénéficiaires de ne pas recourir à un accompagnement et les situations dans lesquelles l'accompagnement est prescrit par une autorité tierce (telle qu'une autorité judiciaire) qui a compétence légale pour l'imposer[1369]. Même si, formellement, l'accompagnement est accepté par l'usager, l'autonomie décisionnelle de ce dernier est parfois restreinte.

Il est donc difficile d'établir que dans le cadre de l'aide sociale générale, un mode particulier de relations émerge. La réflexivité semble une valeur importante. Il est difficile de savoir dans quelle mesure elle est requise, concrètement.

[1365] SARWGG, *Nouveau professionnalisme en matière de soins et de services : un défi pour l'avenir. Cadre conceptuel*, décembre 2015, p. 7.
[1366] L. DELSEN, « La réalisation de la société de la participation. Réforme de l'Etat-providence aux Pays-Bas : 2010-2015 », *RBSS*, 2015, p. 773.
[1367] Voy. Décret du 8 mai 2009, art. 8 et 13.
[1368] Arrêté du Gouvernement flamand du 21 juin 2013, article 8 , § 2, 6° et 7°.
[1369] Ontwerp van decreet betreffende het algemeen welzijnswerk, *Doc. parl.*, Vl. parl., 2074 (2008-2009) - n°1, p 26.

b) L'accès à l'autonomie : un objectif sans orientation prédéfinie

Si la réglementation insiste sur le fait que les interventions du CAW doivent permettre aux usagers de vivre de la manière la plus indépendante possible, cet objectif n'est pas orienté de manière précise vers un type d'autonomie déterminé. Ainsi, par exemple, l'orientation socioprofessionnelle n'est pas nécessairement privilégiée. La perspective n'est pas la même que celle qui a été observée au chapitre précédent à propos de la contractualisation du droit à l'intégration sociale. Il était alors prioritairement question d'une autonomie et d'une indépendance économiques, à acquérir grâce à l'emploi. L'absence, dans le cas de l'aide sociale générale, d'une orientation précise s'explique, sans doute, par la diversité des domaines d'intervention des CAW. Pour rappel, l'arrêté du Gouvernement flamand fixe à pas moins de 25 les actions que les CAW doivent chacun mener à bien.

Le concept de socialisation de l'aide, auquel l'aide sociale générale et l'intérêt porté à certains bénéficiaires vulnérables ne sont pas étrangers, entretient un certain cousinage avec le concept de « *participatiesamenleving*[1370]» promu aux Pays-Bas depuis quelques années[1371]. Les accents néo-libéraux paraissent toutefois moins marqués que dans ce pays. Aux Pays-Bas, l'évolution a pris un tour officiel et symbolique à l'occasion de l'accession au trône du Roi Willem-Alexander, le 17 septembre 2013. Dans son discours d'investiture - derrière lequel se trouve bien entendu le programme politique du Gouvernement Rutte II[1372] -, le nouveau souverain évoque explicitement le passage de l'Etat-providence à la société de la participation et déclare : « il est incontestable que dans la société actuelle de l'information et des réseaux, les gens sont à la fois plus assertifs et plus indépendants que par le passé. Associée à la nécessité de réduire le déficit budgétaire, cette réalité a pour corollaire que l'Etat-providence classique évolue doucement mais sûrement dans la direction d'une société de la participation. Il sera demandé à toute personne qui en est capable de prendre la responsabilité de sa propre existence et de celle de ses proches immédiats. (…) Dans le monde d'aujourd'hui, les gens veulent être à même de faire leurs propres choix, de gérer leur propre vie et de prendre soin de leurs proches »[1373]. La priorité aux soins informels et le fait que ceux qui le peuvent doivent – principe de subsidiarité oblige – d'abord compter sur eux-mêmes sont des préoccupations partagées des deux côtés de la frontière. Une différence apparaît toutefois. Aux Pays-Bas, le discours sur la participation se dote d'une dimension morale, plutôt interpellante. Partant de l'idée que lorsque les gens prennent leur avenir eux-mêmes en charge, ils ne donnent pas seulement de la valeur à leur vie, mais à la société toute

[1370] Socité de la participation.
[1371] L. DELSEN, « La réalisation de la société de la participation. Réforme de l'Etat-providence aux Pays-Bas : 2010-2015 », *RBSS*, 2015, p. 763-796. Voy. aussi J. MARTENS, « Le chagrin de l'Etat-providence », in *Contestation, combats et utopies. Liber amicorum Christine Matray*, J.-P. BUYLE, M. CASTIN, P. HENRY (dir.), Bruxelles, Larcier, 2015, p. 381-388.
[1372] Coalition entre le VVD (parti libéral) et le PvdA (parti social-démocrate).
[1373] L. DELSEN, « La réalisation de la société de la participation. Réforme de l'Etat-providence aux Pays-Bas : 2010-2015 », *RBSS*, 2015, p. 773.

entière [1374], la participation est considérée comme un devoir dont on doit pouvoir répondre à l'égard de ses contemporains[1375]. Ainsi, aux Pays-Bas, il semble normal d'exiger du demandeur d'emploi qu'en contrepartie de la prestation sociale qu'il obtient, il participe à une activité « civique », même si cette participation n'améliore pas ses perspectives d'emploi, ni même ses perspectives d'insertion[1376]. De même, la « *participatiesamenleving* » peut justifier qu'un sentiment de honte soit suscité dans le chef de celui qui n'est pas suffisamment actif, qui ne prend pas son sort suffisamment en main et qui compte trop largement sur l'aide publique[1377]. On se trouve alors dans une perspective de sanction, voire de pénalisation, qui va nettement au-delà du simple fait d'inciter à l'autonomie individuelle et à la reprise en main. Il ne semble pas qu'en Communauté flamande, l'aide sociale générale et, plus généralement, les dispositifs centrés sur le « *welzijn* » prennent actuellement cette orientation culpabilisatrice, d'autonomisation sous contrainte morale[1378].

Enfin, s'il se confirme que l'horizon d'autonomie est large, la question de savoir si des formes relationnelles d'autonomie pourraient être spécifiquement développées dans le cadre de l'aide sociale générale mérite d'être posée. Pour rappel, l'approche relationnelle de l'autonomie suggère de ne plus se focaliser sur l'autonomie individuelle et de considérer que ce n'est pas de manière innée, ou grâce uniquement à nos efforts personnels, que nous nous constituons en êtres autonomes et indépendants, mais grâce aux relations que nous entretenons tout au long de notre vie[1379]. Même si aucun outil ne semble spécifiquement orienté dans le dispositif juridique de l'aide sociale générale vers l'autonomie relationnelle et si cette dernière n'est pas promue de manière explicite, la conception sous-jacente de l'autonomie est, selon moi, suffisamment large pour que ce type d'approche puisse éventuellement être développé par certains acteurs.

En résumé, sur le plan de l'horizon d'autonomie, les perspectives sont assez ouvertes. Certes, la réflexivité est mise en avant, mais pas de manière absolue. Par ailleurs, le dispositif n'est

---

[1374] Discours du Trône du 17 septembre 2013 (Pays-Bas) : « Van iedereen die dat kan, wordt gevraagd verantwoordelijkheid te nemen voor zijn of haar eigen leven en omgeving. Wanneer mensen zelf vorm geven aan hun toekomst, voegen zij niet alleen waarde toe aan hun eigen leven, maar ook aan de samenleving als geheel».

[1375] En Belgique, ce discours ne laisse pas tout le monde indifférent, voy. G. RUTTEN, *De gengageërde burger. Inleiding tot een nieuwe politieke lente*, Edipa, 2013, 144 p.

[1376] A. PAZ-FUCHS, A. ELEVELD, « Workfare Revisited », *Industrial Law Journal*, vol. 45, n°1, 2016, p. 29-59.

[1377] L. DELSEN, « La réalisation de la société de la participation. Réforme de l'Etat-providence aux Pays-Bas : 2010-2015 », *RBSS*, 2015, p. 773.

[1378] Dans le dispositif flamand d'*arbeidszorg* on ne vas pas, à mon sens, au-delà de l'affirmation un peu ferme de la nécessité d'une reprise en main. Dans ce dispositif, ce qui pose problème, c'est le statut et l'absence de rémunération (ou d'indemnisation), mais pas l'absence de volonté de développer les compétences : voy. V. DE GREEF, *Droit au travail et troubles mentaux. Une analyse critique des exclusions et des inclusions par le droit en assurance chômage et en aide sociale*, Bruxelles, la Charte, coll. Association belge pour le droit du travail et de la sécurité sociale, 2016, p. 449.

[1379] Voy. partie II, ch. 2.

pas orienté vers un type d'autonomie prédéfini. En définitive, sur ce plan également, le dispositif se distingue des précédents. Il est plus ouvert.

* * *

En guise de conclusion du chapitre consacré aux personnes vulnérables dans le dispositif d'aide sociale générale en Communauté flamande, il peut être constaté que les options de la grille de compréhension sont, dans ce dispositif, reconnaissables de manière assez nette. *Primo*, c'est sur la base d'une approche contextualisée de la vulnérabilité que certaines personnes sont identifiées comme public-cible des CAW. On ne trouve pas trace ici des hésitations observées dans les deux premiers chapitres. *Secundo*, s'inscrivant dans le contexte anthropologique conjonctif, les actions développées en vue de rencontrer la vulnérabilité particulière du public-cible de l'aide sociale générale mettent l'accent sur la continuité entre les publics ainsi que sur le principe de subsidiarité, qui implique que l'aide la moins intensive soit systématiquement privilégiée. *Tertio*, même si la réflexivité est à l'ordre du jour avec de fréquents rappels que la personne vulnérable doit d'abord tenter de résoudre elle-même ses difficultés, l'horizon d'autonomie est ouvert et faiblement orienté. Par conséquent, le présent cas d'étude est celui dans lequel le plus grand nombre d'éléments mis en avant par la grille de lecture sont reconnus[1380].

[1380] Avec toutefois comme réserve – mais qui n'est pas propre à ce dispositif - que la question du risque de stigmatisation n'y est pas envisagée.

CONCLUSIONS DE LA PARTIE III : RÉSUMÉ DES CONSTATATIONS ET PERSPECTIVES OUVERTES PAR LA GRILLE DE COMPRÉHENSION

La présente partie a été l'occasion de parcourir quatre dispositifs juridiques ayant en commun de faire référence à la vulnérabilité de certains de leurs destinataires. Il a ainsi été question de différents arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, de l'accueil des demandeurs d'asile vulnérables, de la contractualisation du droit à l'intégration sociale et de l'aide sociale générale organisée par la Communauté flamande. Ces dispositifs ont été d'abord décrits, de manière synthétique, selon un point de vue interne au droit de manière à en expliciter la portée et à fournir le matériau nécessaire à l'analyse externe. Cette analyse externe a, ensuite, consisté à appliquer à chacun des dispositifs la grille de compréhension élaborée au terme de la partie précédente. La présente partie se termine par un résumé des constatations faites dans le cadre des analyses externes (*infra*, section 1). Ces constatations sont le point de départ de l'orientation normative qui est développée dans la partie suivante et qui est brièvement présentée (*infra*, section 2).

SECTION 1. DES RÉPONSES CONTRASTÉES EN CE QUI CONCERNE L'IDENTIFICATION DES VULNÉRABILITÉS, LA CONTINUITÉ COMME PRINCIPE CONVERGENT POUR LE TRAITEMENT DES VULNÉRABILITÉS ET UNE ABSENCE DE VÉRITABLE HORIZON D'AUTONOMIE POUR LES PERSONNES VULNÉRABLES

Les différents dispositifs ont été soumis à un triple questionnement destiné à mieux comprendre la place que chacun accorde à la vulnérabilité. Pour rappel, la démarche de compréhension envisagée dans la présente recherche ne vise pas à développer un point de vue radicalement externe au droit. Il s'agit plutôt, en s'appuyant sur le contenu interne du dispositif juridique, de le soumettre à une grille de lecture élaborée sur la base d'éléments issus de disciplines non juridiques. Comme indiqué précédemment, cette démarche est justifiée par le fait que la vulnérabilité ne semble pas avoir de véritable cohérence juridique interne et qu'elle trouve son origine dans une réappropriation par le droit d'un terme ayant acquis sa notoriété, en-dehors du droit, dans le champ des sciences humaines et des sciences sociales. L'idée était donc de repartir du champ d'origine de la notion de vulnérabilité et de voir dans quelle mesure les éléments tels qu'ils ont été préalablement délimités dans la grille de lecture élaborée au terme de la partie II sont effectivement reconnaissables dans les dispositifs juridiques. La démarche de compréhension a ainsi été envisagée, d'abord et avant tout, comme une démarche de reconnaissance. C'est dans cette mesure qu'elle est critique.

Le premier volet du questionnement concernait l'identification des situations de vulnérabilité et de leur origine. Il a ainsi été question de savoir si les vulnérabilités sont envisagées comme des caractéristiques intrinsèques à certaines personnes ou comme dérivant d'un risque de subir un tort dans un contexte interactif déterminé. Ce questionnement était formulé de manière ouverte même si, selon l'analyse qui en a été présentée au fil de la partie II, les sciences sociales privilégient une conception construite et interactive des vulnérabilités (et se

distancient des conceptions intrinsèques). Comme attendu sans doute, le droit se montre hésitant. Dans le cas de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, il a été relevé que selon plusieurs auteurs de doctrine, certaines vulnérabilités sont considérées par la Cour comme des caractéristiques intrinsèques alors que pour d'autres les éléments extrinsèques dominent. Il a toutefois été soutenu qu'une lecture compatible avec le point de vue interactif privilégié par les sciences sociales était possible, sauf lorsque la Cour estime pouvoir identifier des 'groupes vulnérables', ce qu'elle fait à propos des Roms, des personnes séropositives, et de manière plus incertaine, à propos des demandeurs d'asile et des personnes souffrant de handicap mental. En ce qui concerne l'accueil des demandeurs d'asile en droit européen, des hésitations sont également apparues : à première vue, puisqu'elle s'appuie sur une liste de demandeurs d'asile vulnérables, l'approche semble reposer sur une conception intrinsèque. Une première incertitude découle toutefois de ce que la liste n'est pas exhaustive. Une seconde incertitude est apparue au vu de ce qu'en pratique, cette liste n'est perçue par les acteurs de terrain que comme un outil indicatif, sans véritable valeur contraignante. Les troisième et quatrième cas d'étude ont été l'occasion de réponses plus tranchées, mais en sens opposé. Dans le cas de la contractualisation du droit à l'intégration sociale, le dispositif semble, dans le contexte actuel de l'Etat social actif, ramener les difficultés rencontrées sur le marché du travail à des difficultés intrinsèques, personnelles aux individus et extérieures aux structures du marché du travail, lui-même. Enfin, dans le cas de l'aide sociale générale, c'est dans un ensemble de contextes, incluant les relations familiales, les faits de nature criminelle, l'exclusion sociale, la migration et la pauvreté, que le dispositif juridique propose d'identifier des situations de vulnérabilité. A ce niveau, l'approche est contextualisée et convergente avec l'analyse des sciences sociales. Au terme des quatre cas d'études, il semble que, même si le bilan laisse apparaître des divergences, le droit est potentiellement réceptif à l'analyse des sciences sociales et n'est, en tout cas, pas fermé à la dimension interactive des vulnérabilités.

Le second volet du questionnement s'intéressait au traitement catégoriel, cherchant à identifier les dérogations et les actions spécifiquement mises en place pour rencontrer les vulnérabilités et à analyser les principes de fonctionnement de ces actions spécifiques. Dans le cas particulier de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, il a pu être constaté que s'il se dégage globalement que les vulnérabilités appellent un surcroît de protection face aux risques de mauvais de traitement auxquels sont exposés certaines personnes et certains groupes, l'idée d'une continuité entre le sort réservé aux personnes vulnérables et le traitement de la 'population majoritaire' de même qu'une référence, à tout le moins implicite, à une idée de subsidiarité ont pu être identifiées. Ces indices n'ont pas été relevés dans tous les arrêts analysés, mais néanmoins dans ceux dans lesquels la manière de traiter la vulnérabilité est présentée de manière suffisamment élaborée. Dans le cas des demandeurs d'asile, il a été constaté que le traitement réservé à ceux qui présentent une vulnérabilité particulière et des besoins d'accueil spécifiques permet de les distinguer des autres demandeurs d'asile. Il a aussi été suggéré que grâce à leur accès prioritaire aux logements individuels gérés par les CPAS et par certaines associations, ils participent au maintien d'un lien entre les demandeurs d'asile et la population en général ainsi qu'avec les

acteurs traditionnels de l'aide sociale. Une idée de continuité a donc aussi émergé. Dans le cas d'étude portant sur la contractualisation du droit à l'intégration sociale, les solutions sont également apparues continuistes. Des dérogations à l'obligation de recherche d'emploi et à la contractualisation sont progressivement mises en place, en fonction du niveau des difficultés. Une idée de subsidiarité est aussi présente de manière implicite dans la mesure où il apparaît qu'on ne peut accéder à une dérogation que pour autant qu'il soit démontré qu'une dérogation moins importante ne suffit pas. Enfin, dans le cas d'étude portant sur l'aide sociale générale, tant un principe de continuité qu'un principe de subsidiarité ont pu être observés. Une continuité a été observée, notamment, entre les personnes vulnérables et les autres bénéficiaires du dispositif. Globalement, l'analyse confirme l'hypothèse d'actions spécifiquement orientées vers les personnes considérées comme vulnérables, mais à l'intérieur de dispositifs qui restent communs. Le principe de subsidiarité est aussi apparu avec une certaine force, ce qui n'était pas nécessairement attendu.

A ce stade du questionnement, il était aussi envisagé de s'interroger sur la place réservée au risque de stigmatisation des personnes vulnérables. Force est de constater que l'attention prêtée à ce risque est particulièrement faible dans les dispositifs juridiques qui ont été étudiés. Aucune disposition spécifique n'a été identifiée. Si la question de la stigmatisation a été abordée, c'est de manière incidente, dans le cas de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme lorsqu'il a été constaté que la vulnérabilité reconnue à certains groupes pouvait être source d'essentialisation. Par ailleurs, dans le cas des demandeurs d'asile, la stigmatisation associée à l'utilisation d'une liste de demandeurs d'asile vulnérables et le risque de stigmatisation lié à la priorité accordée pour un logement individuel (« stigmate d'incompétence ») ont été évoqués, mais par des acteurs extérieurs au droit. La question de la stigmatisation est donc bien un impensé des dispositifs juridiques.

Enfin, le dernier niveau du questionnement impliquait de se demander comment le dispositif étudié structure les relations et quel type d'autonomie cette structuration promeut ou restreint. Implicitement, cela revenait à s'interroger sur le potentiel émancipateur de la référence à la vulnérabilité. Dans le cas de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et de l'accueil des demandeurs d'asile, il a pu être observé que les relations dans lesquelles sont impliquées les personnes considérées comme vulnérables sont, dans ces deux cas d'étude, marquées par une assez forte dépendance à l'égard des autorités, chargées soit de leur assurer une protection contre les mauvais traitements, soit de leur fournir un accueil et une prise en charge de leurs besoins matériels. Le modèle d'autonomie qui s'en dégage est toutefois différent : dans le premier cas, l'éventualité d'un certain paternalisme a été suggérée alors que le second est apparu marqué par une défiance à l'égard des demandeurs d'asile, peu propice au développement de l'autonomie. En ce qui concerne les deux autres cas d'étude, l'attention s'est portée sur la réflexivité (et donc sur la relation de la personne vulnérable à elle-même). Il a pu en être déduit, dans le cas de la contractualisation du droit à l'intégration sociale, que les bénéficiaires vulnérables se voient offrir un régime allégé mais sans horizon d'autonomie spécifique. Ils restent, comme les autres bénéficiaires, confrontés à l'horizon d'autonomie et d'indépendance économiques que l'emploi est censé garantir. Dans le dernier

cas d'étude, il est apparu que la question de l'autonomie se pose de manière effective, mais que l'horizon est fort large et peu orienté. Des potentialités existent mais leur concrétisation est susceptible de prendre des formes diversifiées.

Les constatations peuvent être résumées dans le schéma suivant :

	Jurisprudence Cour eur. D.H.	**Accueil des demandeurs d'asile**	**Contractualisation du droit à l'intégration sociale**	**Aide sociale générale**
Origines	Contexte : +/-	Intrinsèque : +/-	Intrinsèque : +	Contexte : ++
Traitement **Prise en compte du risque de stigmatisation**	Continuité : +/- Subsidiarité : +/- -	Continuité : + Subsidiarité : 0 -	Continuité : + Subsidiarité : + 0	Continuité : ++ Subsidiarité : ++ 0
Relations **Horizon d'autonomie**	Dépendance : + Paternalisme : +	Dépendance : + Défiance : ++	Réflexivité : + Indépendance économique (sans horizon spécifique en cas de vulnérabilité)	Réflexivité : + Sans orientation précise

0 : pas d'indice, - : très faiblement marqué, +/- : faiblement marqué , + : apparent, ++ : très apparent

SECTION 2. DES PERSPECTIVES NORMATIVES À PARTIR DES CONSTATATIONS CONVERGENTES ET CONTRASTÉES FAITES À PROPOS DES DIFFÉRENTS DISPOSITIFS JURIDIQUES

La dernière partie de la recherche (*infra*, partie IV) s'intéresse aux perspectives normatives de la référence à la vulnérabilité. Il s'agit alors d'apporter des réponses concrètes à la question – identifiée au départ comme la seconde question de recherche – de savoir quels sont les apports de la référence à la vulnérabilité pour le droit de la protection sociale. L'objectif est, en d'autres termes, de voir ce que le droit de la protection sociale « pourrait ou devrait être » lorsqu'il fait référence à la vulnérabilité de certains de ses destinataires. Il s'agit donc de mobiliser les résultats de la démarche de compréhension qui a été menée à bien dans le cadre de la présente partie en prenant appui sur les convergences entre les différents cas d'étude, mais également sur les réponses contrastées qui ont été apportées à certaines questions. Il est aussi, dans cette dernière partie, fait retour sur certains développements théoriques de la

partie II, en les mettant en perspective avec les constations plus empiriques opérées dans le cadre des cas d'étude.

Les orientations normatives et les réponses concrètes pour le droit de la protection sociale sont envisagées dans la partie suivante selon l'ordre des questions de la grille de compréhension. La démarche consiste donc à repartir des constatations faites à propos de l'identification des personnes en situation de vulnérabilité, à propos des modalités de prise en compte de la vulnérabilité de certains destinataires du droit de la protection sociale et à propos de l'impact de cette prise en compte pour les personnes considérées comme vulnérables.

La démarche est variable en fonction des constatations intervenues. Lorsque les constatations faites dans les cas d'étude sont contrastées, comme c'est le cas à propos de l'identification des vulnérabilités, la démarche normative impose de faire un choix entre différentes options. Lorsque les constatations affichent une plus large convergence, comme c'est le cas de la perspective continuiste relevée à propos du traitement des vulnérabilités, la question de la concrétisation se pose d'emblée plus rapidement. L'absence d'orientation émancipatrice constatée dans les différents dispositifs juridiques justifie de faire retour sur les développements théoriques de la partie II de manière à voir dans quelle mesure une telle orientation peut, malgré tout, être proposée. Enfin, un sort doit aussi être donné à l'idée de subsidiarité apparue d'une manière qui n'avait pas été annoncée par les analyses ayant précédé la mise au point de la grille de compréhension. En pratique, il y a lieu de voir dans quelle mesure la référence au principe de subsidiarité est utile sur un plan normatif.

PARTIE IV. LE POTENTIEL DE LA VULNÉRABILITÉ POUR LE DROIT DE LA PROTECTION SOCIALE : CONSTRUCTION DES PERSPECTIVES NORMATIVES

Inscrite dans une perspective *de lege ferenda*, la dernière partie de la recherche s'intéresse aux apports de la vulnérabilité pour le droit de la protection sociale ainsi qu'aux conditions dans lesquelles ces apports peuvent être les plus pertinents. Pour aborder ces questions, il est fait retour à la fois sur les analyses développées par différentes disciplines non juridiques et sur les constatations opérées lors de l'application de la grille de compréhension élaborée à partir de ces disciplines. La présente partie assume une orientation normative : il ne s'agit plus de comprendre mais de suggérer, avec toute l'humilité qu'appelle pareille démarche, que la référence à la vulnérabilité peut, sous certaines conditions et dans certaines limites, être utile au droit de la protection sociale.

Chaque chapitre de la présente partie fait écho à un volet du questionnement abordé par la grille de compréhension dont il a été fait application précédemment. Il est ainsi question successivement de l'identification des personnes vulnérables, du traitement de vulnérabilités et de l'horizon d'autonomie qui s'en dégage pour les personnes concernées.

Sur la question de l'identification des vulnérabilités, il a été suggéré qu'elles peuvent être envisagées soit par référence à des caractéristiques intrinsèques, soit sur la base d'interactions entre des caractéristiques personnelles et un contexte plus large. J'entends défendre que la force analytique du concept est mieux préservée par la seconde option. Mettre l'accent sur la dimension interactive permet une meilleure prise en compte de la complexité des situations de vulnérabilité, en évitant de les essentialiser comme cela peut être le cas lorsque l'identification se fait sur la base de caractéristiques personnelles figées. L'approche interactive conduit à reconnaître que les vulnérabilités peuvent avoir des origines et des causes multiples. De même, elle permet de rendre compte du caractère souvent asymétrique des situations de vulnérabilité. Plus sensible à la réalité concrète des situations, elle conduit à ne pas négliger les éventuelles inégalités qui peuvent être à l'origine d'une situation de vulnérabilité. Enfin, elle pourrait être plus sensible au risque de stigmatisation qui peut découler du droit de la protection sociale lui-même.

Pour préserver la dimension interactive, je recommande tout d'abord de ne pas définir les situations de vulnérabilité par référence à une liste de personnes vulnérables ou de caractéristiques intrinsèques. J'entends ainsi montrer que l'identification des vulnérabilités intervient selon une autre logique que le droit antidiscrimination dont elle doit être conceptuellement distinguée. Je suggère ensuite que les difficultés des personnes vulnérables ne doivent pas être identifiées par référence principalement à des carences personnelles, mais en tenant compte des barrières extérieures. Enfin, je défends qu'il est possible d'orienter les dispositifs de protection sociale vers ceux qui essentialisent et stigmatisent le moins, notamment, en préférant la 'sélectivité dans l'universalisme' à des catégorisations plus tranchées.

En ce qui concerne le traitement des vulnérabilités et les principes qui orientent ce traitement, les cas d'étude ont montré les affinités du concept de vulnérabilité avec une idée de continuité. Il a été confirmé que la prise en compte de la vulnérabilité intervient fréquemment dans le cadre d'un *continuum* entre les personnes considérées comme vulnérables et le reste de la population. Ce constat est en phase avec la dimension conjonctive de l'anthropologique contemporaine. Il se traduit toutefois par une certaine imprécision des dispositifs destinés à prendre en charge les besoins spécifiques des personnes vulnérables. Les mesures envisagées pour répondre à ces besoins manquent parfois de consistance. Au-delà d'une reconnaissance symbolique de la vulnérabilité, le traitement des personnes vulnérables et le traitement destiné à tous sont parfois peu contrastés. Je suggère dès lors d'associer l'idée de continuité aux concepts plus normatifs de cohésion et d'inclusion sociales. J'illustre le potentiel de ces concepts en évoquant l'obligation qui découle de la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées de mettre en place un enseignement inclusif. Je recommande ensuite de renforcer les leviers de cohésion sociale que sont, dans le champ de la protection sociale, le droit à l'information, à l'accompagnement et à la participation. Enfin, dans ce chapitre, il est aussi question du principe de subsidiarité dont la présence a été constatée, avec plus ou moins d'intensité, dans différents cas d'étude. Je soutiens que lorsqu'il s'intéresse aux personnes vulnérables, ce principe contribue moins à la prise en compte des besoins spécifiques de ces personnes qu'à un certain retrait des pouvoirs publics du champ de la protection sociale. Il semble dès lors difficile de le soutenir normativement dans le cadre de la présente recherche.

Enfin, la grille de compréhension suggérait que le concept de vulnérabilité présente un potentiel d'émancipation qui prend racine dans l'approche élargie de la vulnérabilité. Cette approche voit, en effet, dans la vulnérabilité l'occasion d'une remise en cause fondamentale du postulat de l'autonomie individuelle. Force est de constater qu'à cet égard, les cas d'étude ne sont pas apparus très contributifs. Ce constat conduit à suggérer que dans les dispositifs de droit de la protection sociale, la dimension émancipatrice de la référence à la vulnérabilité reste encore à construire. Cela semble possible. Le droit de la protection sociale devrait prendre en compte les implications pratiques de certaines réflexions théoriques présentées, dans la partie II, lors de l'examen de l'approche élargie de la vulnérabilité. Je propose ainsi comme perspective concrète pour le droit de la protection sociale que le droit à l'accompagnement soit construit de manière plus relationnelle.

Dans les chapitres qui suivent, je soutiens donc que la référence à la vulnérabilité peut être utile au développement du droit de la protection sociale et à sa plus grande adéquation aux besoins des personnes vulnérables pour autant que la priorité soit donnée à sa dimension interactive (chapitre 1), que le traitement des vulnérabilités se traduise dans des dispositifs qui renforcent la cohésion sociale et l'inclusion sociale de ces personnes, en évitant que la référence à la vulnérabilité serve un projet de désengagement de l'Etat social (chapitre 2). Je suggère enfin que cette référence offre des perspectives émancipatrices et ouvre un horizon d'autonomie dans lequel certaines valeurs comme la confiance en soi soient au centre de l'accompagnement des personnes vulnérables (chapitre 3).

CHAPITRE 1. L'IDENTIFICATION DES VULNÉRABILITÉS : LES ATOUTS DE LA CONCEPTION INTERACTIVE

La question de l'origine des vulnérabilités a traversé l'ensemble de la recherche. Dès le début de la partie II, j'ai évoqué la question de savoir si les vulnérabilités doivent être considérées comme des caractéristiques intrinsèques ou comme ayant leur origine dans un contexte interactif. A ce stade, j'ai suggéré que dans la littérature, cette question suscite des réponses variées en fonction de la discipline considérée. Cette question a donc été intégrée dans la grille de compréhension élaborée au terme de la partie II et a été appliquée aux différents dispositifs juridiques étudiés dans la partie suivante. S'il n'est pas apparu que le droit de la protection sociale affiche une orientation décisive, les différents cas d'étude ont permis de constater, à tout le moins, une réceptivité du droit de la protection sociale à la conception interactive de la vulnérabilité. A mon sens, cette conception doit être privilégiée, car elle permet au concept de vulnérabilité de déployer tout son potentiel, ce que je souhaite montrer dans le présent chapitre.

J'évoque, tout d'abord, les raisons pour lesquelles la dimension interactive doit être préférée (section 1). J'indique ensuite comment cette dimension peut concrètement être préservée lorsque le droit de la protection sociale prend en compte la vulnérabilité (section 2).

SECTION 1. LES RAISONS DE LA PRÉFÉRENCE DONNÉE À LA CONCEPTION INTERACTIVE

Dans la conception interactive, la vulnérabilité implique généralement une « menace sur le cours ordinaire de l'existence d'un individu ou d'un groupe social [qui] surgit d'un rapport défavorable entre les propriétés de cet individu ou de ce groupe et celle d'un environnement social et/ou physique à un moment donné, dans un lieu donné »[1381]. Les interactions entre la personne et son environnement, de même que les barrière qui restreignent ses possibilités d'action, occupent une place centrale. J'entends ainsi montrer que la conception interactive préserve mieux la force analytique du concept de vulnérabilité qu'une démarche qui cherche à identifier les vulnérabilités dans des caractéristiques intrinsèques. La conception interactive permet, tout d'abord, de maintenir ouverte l'interrogation sur les causes, y compris structurelles, de la vulnérabilité et évite que ces causes soient, de manière réductrice, rabattues sur des caractéristiques internes (*infra,* A.). Elle permet de ne pas fermer les yeux sur la dimension souvent asymétrique des relations et des situations qui sont à l'origine des vulnérabilités. Une approche contextualisée contribue en effet à ce que les vulnérabilités soient prises en compte de manière plus adéquate que si elles sont appréhendées de façon plus abstraite (*infra*, B.). Enfin, la conception interactive est moins essentialisante qu'une approche qui se focalise sur des caractéristiques intrinsèques. Elle permet donc de réduire le risque de stigmatisation (*infra,* C.).

[1381] M.-H. SOULET, « La vulnérabilité, une ressource à manier avec prudence » in *La vulnérabilité saisie par les juges en Europe*, L. BURGORGUE-LARSEN (dir.), Paris, Pédone, 2014, p. 22.

A. Situer les vulnérabilités dans leur contexte et leur complexité : accepter l'éventualité de causes et d'origines multiples

Dans une perspective interactive, tout processus complexe s'inscrit dans un schéma de causalité circulaire : « lorsque différents éléments sont en interaction, en n'importe quel point du système, le comportement d'un élément est une 'cause' pour l'élément qui le suit dans la boucle ou le circuit d'interaction »[1382].

Ainsi, pour prendre un exemple, la vulnérabilité des demandeurs d'emploi sur le marché du travail ne doit pas être envisagée sur la base uniquement de leurs déficits de formation, de leur manque d'expérience ou encore des problèmes de santé auxquels ils sont confrontés. Pour resituer la vulnérabilité dans sa complexité, il est nécessaire de mettre les éventuels déficits individuels en lien avec l'état du marché du travail et l'évolution du nombre de demandeurs d'emploi, avec le cadre réglementaire et ses évolutions, avec les attentes des employeurs et les stéréotypes observés dans les pratiques de recrutement, avec la concurrence internationale et l'état du marché du travail dans les pays voisins. Il faut envisager le tout comme un système ouvert et complexe dans lequel le fait de modifier un élément peut avoir une incidence sur l'ensemble. Ainsi, la modification d'une exigence réglementaire est susceptible d'avoir un impact sur les pratiques de recrutement, qui elles-mêmes sont susceptibles d'avoir une incidence sur le niveau d'expérience exigé et, finalement, sur le nombre de demandeurs d'emploi, etc. Il a été observé – mais j'ai suggéré qu'il s'agissait d'une anomalie liée à la perception idéologique du chômage comme un phénomène microéconomique -, que dans le cadre de la contractualisation du droit à l'intégration sociale, les difficultés rencontrées sur le marché du travail sont ramenées à des difficultés intrinsèques, personnelles aux individus, voire morales (telles qu'une diminution du sens des responsabilités, une perte de motivation,…) et extérieures aux structures du marché du travail lui-même[1383].

S'il est acquis que les situations de vulnérabilité sont susceptibles d'avoir des origines multiples, leur complexité peut poser des difficultés d'analyse, qui justifient de prendre avec prudence l'explication qu'un observateur pressé donne de leur origine. En effet, lorsque plusieurs causes paraissent admissibles et que plusieurs éléments interagissent, les explications courantes n'en reprennent souvent qu'une partie. Une sélection intervient par le biais d'attributions causales qui peuvent être internes ou externes. Une attribution causale interne se rapporte à une caractéristique de la personne (à ses dispositions, à ses aptitudes, à ses traits de personnalité ou encore à son état de santé, de fatigue, d'humeur, …). Elle est susceptible d'être préférée à une attribution externe qui renvoie à un aspect de la situation, à

[1382] J.-J. WITTEZAELE, T. GARCIA-RIVERA, *A la recherche de l'Ecole de Palo Alto*, Paris, Seuil, Points-Essais, 2006, p. 82.

[1383] Voy. dans un autre contexte, M.-H. SOULET, « La vulnérabilité, une ressource à manier avec prudence » in *La vulnérabilité saisie par les juges en Europe*, L. BURGORGUE-LARSEN (dir.), Paris, Pédone, 2014, p. 14. Cet auteur souligne une propension à l'oubli des conditions structurelles de vulnérabilisation.

l'environnement physique ou social, aux normes sociales, par exemple. Il n'est pas toujours possible d'anticiper précisément, nous dit la psychologie sociale, les raisons de ce choix[1384]. Dans la rapidité des rapports quotidiens, l'attribution interne de causalité peut sembler plus évidente qu'une attribution externe ou multiple et interactive. Dans le cas du handicap, par exemple, les avancées institutionnelles et juridiques fondées sur la conception sociale et interactive qui met l'accent sur les barrières auxquelles sont confrontées les personnes handicapées coexistent avec une mentalité commune qui reste cristallisée sur « une perception archaïque du handicap »[1385], situant son origine dans des caractéristiques exclusivement intrinsèques.

Que ce soit dans le langage courant ou dans la pratique du droit, la démarche interactive est souvent évincée ou, à tout le moins, minimisée. Lorsqu'il s'agit de s'interroger sur les conséquences d'une faute, par exemple, le raisonnement juridique fonctionne généralement selon le principe qu'un événement « est attribué à la cause qui est présente quand l'effet est présent, et absente quand l'effet est absent »[1386]. Comme l'indique FAGNART, ce raisonnement permet rarement de tenir compte de « la cause de la cause du dommage » [1387]. Il contribue plutôt à l'isolement des causes et des effets en évinçant généralement la possibilité que ce qui est perçu comme un effet puisse aussi être la cause d'un autre phénomène.

Concrètement, pour éviter une sélection qui privilégie les causes internes et ne permet de rendre compte ni de la complexité de certaines situations de vulnérabilité, ni des interactions qu'elles nouent avec leur environnement, il est indispensable de ne pas procéder à l'identification des vulnérabilités sur la base d'une liste prédéfinie de personnes considérées comme vulnérables. Je reviens sur cette implication concrète dans la section suivante.

B. Prendre en compte la réalité des situations de vulnérabilité : accepter leur dimension asymétrique

---

[1384] A. N'GBALA, « La causalité d'après la psychologie sociale cognitive : les explications naïves du comportement », *Linx*, n° 54, 2006, p. 120.

[1385] M.-C. CAGNOLO, « Le handicap dans la société : problématiques historiques et contemporaines », *Humanisme et Entreprise*, vol. 295, n° 5, 2009, p. 57-71.

[1386] Il s'agit du principe de « covariation ». Ce principe a été théorisé par J.S. MILL, voy. A. N'GBALA, « La causalité d'après la psychologie sociale cognitive : les explications naïves du comportement », *Linx*, n° 54, 2006, p. 118 ; J.-L. FAGNART, *La causalité*, Waterloo, Kluwer, 2009, p. 5-16. Dans la jurisprudence de la Cour de cassation, l'idée de covariation se retrouve dans la théorie de l'équivalence des conditions qui met l'accent sur la cause sans laquelle le dommage ne se serait pas produit de la même manière (Cass. 23 avril 2009, C.070568.F ; Cass., 12 octobre 2005, P.050262.F ; Cass., 1er avril 2004, *J.T.*, 2005, p. 357 ; Cass., 30 avril 2003, P.030168.F; Cass., 30 mai 2001, P.010075.F ; Cass. 12 janvier 2007, C.050083.N).

[1387] J.-L. FAGNART, *La causalité*, Waterloo, Kluwer, 2009, p. 25 : « On peut parfois réussir à déterminer la cause de la cause du dommage, mais la recherche bientôt s'arrête. Souvent, on manque de preuves, ou du moins on se trouve en présence d'une cause non fautive, d'une cause étrangère ou encore en présence d'un événement dont les causes ne peuvent être déterminées parce que cet événement est le résultat aléatoire soit de la liberté humaine, soit d'un phénomène scientifiquement non expliqué ».

Resituer les vulnérabilités dans leur contexte d'origine, en ne les reliant pas exclusivement à des caractéristiques intrinsèques, permet de rendre compte du fait qu'elles sont souvent asymétriques. Les relations dont elles dérivent sont susceptibles d'être inégalitaires. De même, les situations dans lesquelles elles évoluent peuvent être caractérisées par un certain degré de dépendance ou de domination[1388]. Il a été relevé que la spécificité d'une théorie comme le *care* est précisément l'acceptation de la réalité des relations, y compris dans ce qu'elles peuvent avoir d'asymétrique[1389]. A l'inverse, des théories comme la théorie du « développement moral » et certaines théories de la justice ou du contrat social méconnaissent la réalité de certaines vulnérabilités : elles postulent en effet l'égalité et reposent sur la fiction d'un sujet autonome agissant selon la figure idéalisée de « l'homme indépendant s'associant volontairement avec d'autres pour instituer un ordre politique »[1390]. Dans les deux premiers cas d'étude abordés dans la partie précédente, il a été constaté que les personnes considérées comme vulnérables se trouvent fréquemment en situation de dépendance, voire de domination, à l'égard des autorités qui sont, en principe, en charge de leur protection[1391]. Ainsi, par exemple, la forte dépendance des demandeurs d'asile à l'égard des autorités, notamment pour ce qui concerne la reconnaissance de leur vulnérabilité, a été soulignée. Avec la doctrine, il a aussi été relevé que la contractualisation du droit à l'intégration sociale ne correspond pas à un contrat entre égaux : pour le CPAS, il s'agit d'exécuter correctement une mission légale et d'être en mesure de s'en justifier vis-à-vis des autorités de tutelle tandis que pour le bénéficiaire, il s'agit de s'assurer des moyens de subsistance, ce qui peut sembler autrement plus engageant[1392].

Les éventuelles asymétries sont identifiées de manière plus claire et sont mieux prises en compte si les vulnérabilités sont appréhendées dans leur contexte. Si la relation ou la situation ne sont pas décrites, ce qui est généralement le cas lorsque les vulnérabilités sont considérées comme dérivant d'une caractéristique intrinsèque, l'asymétrie est soit ignorée – ainsi en est-il

---

[1388] Pour une formulation explicite en ce sens, voy. directive 2012/29/UE du 25 octobre 2012 établissant des normes minimales concernant les droits, le soutien et la protection des victimes de la criminalité et remplaçant la décision-cadre 2001/220/JAI du Conseil, article 22, § 3, qui vise les victimes que « leur relation ou leur dépendance à l'égard de l'auteur de l'infraction rend particulièrement vulnérables ».

[1389] Voy. J. TRONTO, « Particularisme et responsabilité relationnelle en morale : une autre approche de l'éthique globale », in *Contre l'indifférence des privilégiés. A quoi sert le care ?*, P. PAPERMAN ET P. MOLINIER (eds), Paris, Payot, 2013, p. 117. Cette auteure souligne que les relations inégalitaires constituent sans doute la plus grande partie des relations dans lesquelles les gens sont inscrits.

[1390] F. BRUGERE, *Le sexe de la sollicitude*, Lormont, BDL, Diagnostics, 2014, p. 48 ; voy. aussi M. NUSSBAUM, *Frontiers of Justice*, Cambridge (Massachussetts) London, Belknap Harvard, 2006, p. 98.

[1391] Dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, voy. la situation des détenus, des personnes atteintes de déficience mentale, des demandeurs d'asile. La dépendance peut aussi s'entendre à l'égard d'autres personnes que des autorités publiques, comme dans la cas, par exemple, de certaines femmes enceintes confrontées au corps médical.

[1392] Voy. J. FIERENS, « Le droit à l'intégration sociale. Mise en perspectives », in *Vers le droit à l'intégration sociale*, M. BODART (dir.), Bruxelles, La Charte, Droit en Mouvement, 2002, p. 25.

lorsque l'égalité et l'autonomie individuelle sont postulées –, soit elle n'est envisagée que de manière abstraite. Une chose est de dire qu'en règle, les enfants sont dépendants des adultes. Une autre est de prendre en compte, comme dans l'affaire *Tabitha*, la situation d'angoisse d'une petite fille, qui se retrouve seule pendant plusieurs semaines dans un centre de rétention pour adultes en séjour irrégulier, jouxtant les pistes d'un aéroport international. En s'intéressant aux situations concrètes auxquelles les personnes en situation de vulnérabilité sont confrontées, le droit de la protection sociale peut les identifier et les traiter de manière plus adéquate. Je reviens sur ce point dans la section suivante.

C. Rencontrer le risque d'essentialisation et de stigmatisation généré par les dispositifs de protection sociale

La vulnérabilité n'est pas à l'abri d'un risque d'essentialisme[1393]. Il est question d'essentialisme lorsque « l'appartenance d'une personne à un groupe » est considérée comme « un élément essentiel de son être »[1394]. Il y a donc essentialisation lorsqu'une personne est ramenée à son appartenance groupale et que loin d'être considéré comme une construction sociale, le groupe est, pour reprendre la terminologie de HACKING, « perçu comme inévitable »[1395], c'est-à-dire comme une réalité naturelle qu'il ne viendrait à l'esprit de personne de contester.

L'essentialisation peut avoir pour conséquence que la personne n'est plus définie et perçue que par référence à la caractéristique vulnérabilisante qui identifie le groupe. Cette mise entre parenthèses du contexte peut avoir des conséquences pratiques significatives. L'essentialisation est susceptible de générer une image réductrice et tronquée de la personne concernée et de laisser dans l'ombre certaines de ses caractéristiques, positives ou négatives, certaines de ses aptitudes ainsi que l'environnement dans lequel elle évolue. L'essentialisation peut aussi avoir pour effet de rendre les classifications plus étanches et plus exclusives. Ainsi, même si elles sont confrontées à des conditions de vie similaires et évoluent dans des contextes identiques, les personnes qui ne présentent pas la caractéristique identificatoire risquent de ne pas être considérées comme vulnérables[1396]. De même, la focalisation sur une caractéristique propre au groupe est susceptible de fragiliser la démarche

---

[1393] M.-H. SOULET, « La vulnérabilité, une ressource à manier avec prudence » in *La vulnérabilité saisie par les juges en Europe*, L. BURGORGUE-LARSEN (dir.), Paris, Pédone, 2014, p. 13.

[1394] I. HACKING, *Entre sciences et réalité. La construction sociale de quoi ?*, Paris, La découverte, 2008, p. 33.

[1395] I. HACKING, *Entre sciences et réalité. La construction sociale de quoi ?*, Paris, La découverte, 2008, p. 34. Pour HACKING, l'essentialisme n'est rien d'autre que « la version la plus forte de l'inévitabilité ».

[1396] La question a été posée de savoir si une personne vivant dans un quartier rom sans avoir cette origine peut être considérée comme stigmatisée au même titre que la population majoritaire de son quartier, voy. CJUE, Gde ch., 16 juillet 2015, *Chez Razpredelenie Bulgaria***,** C-83/14, points 45-60. Voy. aussi un arrêt qui ne considère pas certains migrants comme vulnérables, malgré une traversée périlleuse de la méditerranée, au motif qu'ils n'ont pas introduit une demande d'asile, COUR EUR. D.H., Gde ch., *Khlaifia et autres c. Italie*, n° 6483/12, 15 décembre 2016, § 194.

de protection d'ensemble de ce groupe. En effet, la mise en doute de la vulnérabilité de certains membres est susceptible de jeter le discrédit sur l'ensemble du groupe. Le cas d'étude consacré à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme a permis de constater qu'en tant qu'elle envisage les Roms, les personnes séropositives et, avec moins de constance, les demandeurs d'asile comme des 'groupes vulnérables', la Cour adopte un point de vue essentialisant qui est parfois considéré comme se retournant contre les personnes elles-mêmes.

Selon les chercheurs en psychologie sociale, l'essentialisme est susceptible de contribuer à la persistance des stéréotypes et de la stigmatisation qui peuvent y être associées[1397]. La conviction que le lien qui unit une personne à un groupe a une dimension essentielle renforce le stéréotype attaché à cette caractéristique[1398] : « au plus un juge et une cible sont tous deux convaincus de l'appartenance de la cible à un groupe essentialisé, au plus le premier entretiendra avec confiance des attentes fortes au sujet du second, et au plus le second se conformera à ces attentes »[1399]. L'essentialisme apparaît donc comme porteur d'un danger d'entretien des préjugés et des stéréotypes. Dans cette perspective, il est recommandé de « prendre en compte la nature du lien entre la personne stéréotypée et sa catégorie, et de déterminer comment ce lien peut être affaibli »[1400], car plus ce lien apparaît « essentiel », plus l'exposition aux attentes stéréotypées formulées à l'égard du groupe d'appartenance est forte. A l'inverse, il a été démontré qu'en convaincant les membres d'un groupe stigmatisé « que la capacité mesurée », en l'occurrence l'intelligence, « est variable et non fixée définitivement chez un individu donné », on parvient à « réduire l'effet de la menace du stéréotype » et donc à éviter la baisse de performance des membres du groupe stigmatisé[1401].

[1397] Pour rappel, les stéréotypes ne sont pas tous négatifs et généralement seuls les stéréotype négatifs sont susceptibles d'être stigmatisants.

[1398] Voy., dans la littérature juridique, R. COOK, C. WEISS, « Gender Stereotyping in the Military. Insights From Court Cases » in *Stereotypes and Human Rights Law*, E. BREMS, A. TIMMER (eds), Cambridge, Intersentia, 2016, p. 175. Ces auteurs définissent le stereotype comme « a generalized view or preconception of attributes or characteristics possessed by, or the roles that should be performed by, members of a particular group ».

[1399] G. SCHADRON, « Déterminabilité sociale et essentialisme psychologique : quand une conception essentialiste renforce la confirmation des attentes stéréotypiques », *Cahiers internationaux de psychologie sociale*, vol. 67-68, n° 3, 2005, p. 77-84, spéc. p. 83.

[1400] G. SCHADRON, « Déterminabilité sociale et essentialisme psychologique : quand une conception essentialiste renforce la confirmation des attentes stéréotypiques », *Cahiers internationaux de psychologie sociale*, vol. 67-68, n° 3, 2005, p. 83. Voy. aussi V. YZERBYT, O. CORNEILLE, C. ESTRADA, « The interplay of subjective essentialism and entitativity in the formation of stereotypes », *Personality and Social Psychology Review*, vol. 5, n° 2, 2001, p. 141-155.

[1401] G. SCHADRON, « Déterminabilité sociale et essentialisme psychologique : quand une conception essentialiste renforce la confirmation des attentes stéréotypiques », *Cahiers internationaux de psychologie sociale*, vol. 67-68, n° 3, 2005, p. 83, se référant à J. ARONSON, C. FRIED, C. GOOD, « Reducing the effect of stereotype threat on African American college students by shaping theories of intelligence », *Journal of Experimental Social Psychology*, vol. 38, n° 2, 2002, p. 113-125. Dans cet article, il est question de l'expérience menée sur le stéréotype suivant lequel les aptitudes intellectuelles des afro-américains sont inférieures et selon lequel, même lorsqu'ils ont les mêmes

Dans les cas d'étude évoqués dans la partie III, la question de la stigmatisation est restée largement absente. Lorsqu'elle a été évoquée, ce ne fut jamais de l'intérieur du droit mais au départ de constats ou d'interrogations formulés par des observateurs extérieurs et des acteurs de terrain. Ainsi, à propos des demandeurs d'asile, j'ai mentionné le point de vue des travailleurs des centres d'accueil qui considèrent que l'énumération légale des demandeurs d'asile vulnérables peut être une source de stigmatisation et qui, dès lors, se distancient de cette énumération. A propos du même cas d'étude, j'ai signalé le propos d'un acteur de l'aide sociale qui observe que l'octroi d'un logement individuel à certains demandeurs d'asile (vulnérables) est perçu négativement par une partie de la population elle-même confrontée à des difficultés pour se loger : les demandeurs d'asile sont ainsi susceptibles de subir le « stigmate d'incompétence » qui frappe celui qui obtient un avantage « qu'il ne mérite pas »[1402]. Enfin, j'ai évoqué le fait que les bénéficiaires de l'intégration sociale qui obtiennent une dispense de toute contractualisation peuvent être stigmatisés dans la mesure où l'absence de toute obligation dans leur chef peut être interprétée comme un indice de ce qu'ils ne présentent aucune possibilité de s'en sortir.

Les stigmatisations mériteraient d'être prises en compte par le droit, lui-même. En pratique, il est nécessaire de distinguer les stigmatisations dont sont victimes certaines personnes vulnérables au sein de la société et que le droit - le droit antidiscrimination en particulier– entend réduire et les stigmatisations qui découlent du droit lui-même. Ce dernier a tendance en effet à sous-estimer l'impact stigmatisant de certaines catégories et de certaines actions qu'il met en place, dans le domaine de la protection sociale en particulier. Or, il me semble que certains dispositifs sont moins stigmatisants que d'autres et que moyennant une plus grande attention à cette question, il est possible d'orienter le droit de la protection sociale vers ce genre de dispositifs. Je reviens sur cette suggestion dans la section suivante.

SECTION 2. LES IMPLICATIONS PRATIQUES POUR LE DROIT DE LA PROTECTION SOCIALE DE LA CONCEPTION INTERACTIVE

La conception interactive des vulnérabilités peut avoir plusieurs implications pratiques pour le droit de la protection sociale. Elle implique tout d'abord que l'identification des vulnérabilités se fasse de manière contextualisée et non sur la base d'une liste de personnes vulnérables ou de caractéristiques identitaires. Elle facilite ainsi la distinction entre le droit de la protection sociale et le droit antidiscrimination (*infra*, A.). La conception interactive implique aussi d'appréhender les difficultés auxquelles sont confrontées les personnes

---

résultats aux tests d'entrée, ils réussissent finalement moins bien. Il a été démontré que ceux qui, parmi les étudiants, ont été encouragés à voir l'intelligence comme une donnée non acquise (« *malleable rather than fixed capacity* ») ont amélioré leur cursus.

[1402] D. BOURGUIGNON, G. HERMAN, « Les individus stigmatisés face aux programmes de lutte contre les discriminations », in *Politiques antidiscriminatoires*, J. RINGELHEIM, G. HERMAN, A. REA (dir.), Louvain-la-Neuve, De Boeck, Ouvertures politiques, 2015, p. 152.

vulnérables, en s'intéressant aux barrières qui restreignent les possibilités d'action et pas principalement aux carences individuelles (*infra*, B.). Enfin, elle conduit à privilégier, parmi les dispositifs de droit de la protection sociale, ceux qui sont les moins stigmatisants (*infra*, C.).

A. Identifier les vulnérabilités de manière contextualisée et non sur la base d'une liste de critères personnels : une différence essentielle avec le droit antidiscrimination

La conception interactive implique que dans les dispositifs juridiques faisant appel à la vulnérabilité, cette dernière ne soit pas appréhendée selon une définition *a priori*, sur la base d'une liste de critères prédéfinis ou d'une liste de personnes considérées comme vulnérables, mais au contraire en fonction du contexte.

Cette question a été abordée dans le cas d'étude consacré aux demandeurs d'asile. L'existence dans la directive européenne d'une liste de demandeurs d'asile vulnérables a été au centre de diverses critiques. Les outils d'identification mis en place dans ce cadre sont généralement considérés comme inadéquats, car ils conduisent à ignorer la situation concrète de la personne telle qu'elle apparaît « en fonction de son parcours mais aussi, et principalement, de la précarité sociale, administrative et économique dans laquelle elle se trouve »[1403]. Dans le contexte belge, les acteurs de terrain considèrent aussi que l'identification des vulnérabilités sur la base d'une liste peut être stigmatisante. Ils suggèrent de ne donner à l'énumération reprise dans la loi qu'une valeur indicative. Préférant définir la vulnérabilité en fonction de leur propre expérience, ils considèrent que des demandeurs d'asile « qui ne tombent pas sous une catégorie déterminée de vulnérabilité peuvent malgré tout avoir des besoins d'accueil spécifiques » alors qu'à l'inverse « quelqu'un qui tombe sous une catégorie n'aura pas forcément de besoins d'accueil spécifiques »[1404]. L'identification par le biais d'une liste de personnes vulnérables suscite ainsi des réserves qui tiennent au souci de ne pas essentialiser les personnes concernées et de préserver la dimension interactive des vulnérabilités. Analysant les directives européennes, PETIN propose d'ailleurs d'accorder la priorité à l'existence de besoins particuliers d'accueil plutôt qu'au fait de se trouver sur une liste de personnes vulnérables[1405]. A mon sens, l'inadéquation de la référence à une liste permet aussi d'illustrer en quoi la logique de la prise en compte des vulnérabilités par le droit de la protection sociale diffère de celle du droit antidiscrimination. Cette question est importante – et mérite quelques développements - car si le droit antidiscrimination est devenu une préoccupation majeure du droit, en particulier dans le domaine de l'emploi et de

[1403] E. BOUBLIL, L. WOLMARK, « Vulnérabilité, soin et accueil des demandeurs d'asile », *La Revue des droits de l'homme* [Online], n° 13, 2017, http://revdh.revues.org/3502, point 12.
[1404] FEDASIL, Service Etude et Politique, *Etude sur les personnes vulnérables avec des besoins d'accueil spécifiques*, 2016, p. 14.
[1405] Voy. J. PETIN, *La vulnérabilité en droit européen de l'asile*, Thèse présentée pour obtenir le grade de Docteur en droit, soutenue publiquement à Bayonne le 30 novembre 2016, p. 189.

la protection sociale[1406], sa logique ne peut « contaminer » l'ensemble de la protection sociale[1407].

Il n'est pas douteux que certaines personnes en situation de vulnérabilité sont victimes de discrimination[1408]. Cela peut être particulièrement le cas en présence d'une vulnérabilité économique : « la situation sociale et économique d'une personne pauvre, ou sans domicile fixe, peut faire qu'elle est constamment en butte à une discrimination, à une stigmatisation et à des stéréotypes négatifs, ce qui peut avoir pour conséquence qu'on lui refuse la même qualité d'éducation et de soins de santé que les autres ou le même accès à ces services, ou qu'on lui refuse l'accès aux lieux publics ou le même accès que les autres »[1409]. Ainsi, la discrimination peut être à la fois une cause et une conséquence de la pauvreté[1410]. On peut toutefois se demander dans quelle mesure le droit antidiscrimination est une méthode pertinente de prise en charge des vulnérabilités. A mon sens, la conception interactive des vulnérabilités permet de situer ces deux droits dans des sphères différentes, ce qui est de nature à faciliter leur complémentarité.

Le droit antidiscrimination est « *identity based* »[1411] : il protège l'identité ou le statut de certaines personnes, en mobilisant un ensemble de critères qui en délimite le champ

---

[1406] En particulier, depuis l'adoption des directives 2000/78 et 2000/43 (*infra*). Précédemment, voy. notamment la Directive 79/7/CEE du Conseil, du 19 décembre 1978, relative à la mise en œuvre progressive du principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes en matière de sécurité sociale.

[1407] Sur les limites de ce droit, voy., P. ROSANVALLON, *La société des égaux,* Paris, Seuil, Points-essais, 2011, p. 351-352 ; E. FERRARESE, « Does Overcoming Discrimination Require Recognition ? », in *European Anti-Discrimination and the Politics of Citizenship*, C. BERTOSSI (ed.), Palgrave Macmillan, 2006, p. 64-78 ; N. FRASER, *Qu'est-ce que la justice sociale ? Reconnaissance et redistribution,* Paris, La découverte, coll. Poche, 2011, p. 75-77. Cette auteure évoque « l'évincement de la redistribution » qu'un modèle trop exclusivement centré sur la défense de l'identité est susceptible de provoquer ; voy. aussi de manière plus prospective V. GUIENNE, *L'injustice sociale. L'action publique en question,* Ramonville, Erès, Sociologie clinique, 2006, p. 137-172.

[1408] Commission nationale consultative des droits de l'homme, Avis sur les discriminations fondées sur la précarité sociale (Assemblée plénière du 26 septembre 2013). Voy. à ce sujet, D. ROMAN, « La discrimination fondée sur la condition sociale, une catégorie manquante du droit français », *Rec. Dalloz*, n° 28, 2013, p. 1912-1914; D. ROMAN, « La discrimination fondée sur la précarité sociale, un nouvel outil en faveur de l'effectivité des droits ? », *Lettre Actualités Droits-Libertés* du CREDOF, 8 octobre 2013.

[1409] Comité des droits économiques, sociaux et culturels de l'ONU. Observation générale n° 20 (2009) sur la non-discrimination dans l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels (art. 2, § 2 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels), point 35.

[1410] Voy. *Principes directeurs sur l'extrême pauvreté et les droits de l'homme*, présentés par la rapporteuse spéciale sur les droits de l'homme et l'extrême pauvreté, Madame SEPULVEDA CARMONA, le 18 juillet 2012, et adoptés par consensus le 27 septembre 2012 par le Conseil des droits de l'homme de l'ONU, n° 18.

[1411] M. A. FINEMAN, « Equality, Autonomy, and the Vulnerable Subject in Law and Politics », in *Vulnerability. Reflections on a New Ethical Foundation of Law and Politics*, M.A. FINEMAN, A. GREAR (eds), Ashgate, Gender in Law, Culture, and Society, 2013, p. 14; voy. aussi P. ROSANVALLON, *La*

d'application[1412]. Les critères sont multiples et peuvent varier selon la législation et l'ordre juridique concernés[1413]. Les critères les plus couramment utilisés sont « le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation »[1414]. En droit de l'Union européenne, la Charte des droits fondamentaux, qui encadre le droit de l'Union et s'impose aux Etats membres lorsqu'il mette en œuvre ce droit, ajoute à ces critères les caractéristiques génétiques, le handicap, l'âge et l'orientation sexuelle[1415]. La nationalité est aussi explicitement mentionnée[1416]. Le Traité sur le fonctionnement de l'Union mentionne, quant à lui, les critères qu'une directive peut contraindre les Etats membres à introduire dans leur législation[1417]. Les critères ainsi prévus sont plus restrictifs et concernent le sexe[1418], la race ou l'origine ethnique[1419], la religion ou les convictions, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle[1420]. En droit belge, les critères actuellement visés sont le sexe, la race et l'origine ethnique, ainsi que l'âge, l'orientation sexuelle, l'état civil, la naissance, la fortune, la conviction religieuse ou philosophique, la conviction politique, la langue, l'état de santé actuel ou futur, le handicap, une caractéristique physique ou génétique et l'origine sociale[1421].

Il apparaît ainsi que le droit antidiscrimination « vise en principe des critères qui relèvent de caractéristiques inhérentes à la personne. La législation consacrée à la lutte contre les discriminations est censée symboliser le refus de la société d'autoriser l'Etat, les services publics et les personnes privées à (…) pénaliser les individus en raison de caractéristiques fondamentales et durables de leur identité (le sexe, la couleur de peau, l'origine, le handicap

---

société des égaux, Paris, Seuil, Points-essais, 2011, p. 360: « le sujet de la discrimination est l'individu-catégorie ».

[1412] I. SOLANKE, *Discrimination as Stigma. A Theory of Anti-discrimination Law*, Oxford, Hart Publishing, 2017, p. 2.

[1413] Les critères sont considérés, soit comme des critères de protection (« *protected characteristics* », au Royaume-Uni), soit comme des « critères suspects » (« *suspect classifications* » en droit étatsunien), soit de manière plus neutre comme des « *grounds* » (en droit canadien) ; voy. I. SOLANKE, *Discrimination as Stigma. A Theory of Anti-discrimination Law*, Oxford, Hart Publishing, 2017, p. 2.

[1414] CEDH, art. 14 ainsi que Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, art. 2, § 2.

[1415] Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, art. 21, § 1er. Cette liste, précédée de l'adverbe notamment, est une liste ouverte.

[1416] Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, art. 21, § 2.

[1417] Voy. TFUE, art. 19, § 1er.

[1418] Directive 2006/54/CE du 5 juillet 2006 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité des chances et de l'égalité de traitement entre hommes et femmes en matière d'emploi et de travail (refonte).

[1419] Directive 2000/43/CE du 29 juin 2000 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique.

[1420] Directive 2000/78/CE du 27 novembre 2000 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail.

[1421] La démarche a été validée par la Cour constitutionnelle, Cour const., arrêt n° 17/2009 du 12 février 2009. Dans un arrêt ultérieur, elle a décidé que le critère de la conviction syndicale devait être ajouté, Cour const., n° 64/2009, 2 avril 2009.

…) »[1422] . Le fait que les critères utilisés par le droit antidiscrimination correspondent à des caractéristiques intrinsèques repose sur une idée traditionnelle d'immutabilité. Ce droit vise à rendre illicites certaines décisions prises sur la base de motifs qui échappent à tout contrôle de la part des personnes que ces décisions désavantagent[1423]. Ainsi, une décision fondée sur l'origine ethnique heurte l'idée de dignité humaine parce que la personne n'a pas le pouvoir de changer cette caractéristique. Dans plusieurs affaires traitées par la Cour de justice, l'avocate générale KOKOTT a rappelé l'importance à ses yeux du critère de l'immutabilité, évoquant, par exemple, le fait que « à l'instar de la race et de l'origine ethnique, le sexe est lui aussi une caractéristique inséparable de la personne sur laquelle elle n'a pas la moindre influence »[1424].

L'importance des caractéristiques personnelles est confirmée par la jurisprudence intervenue à propos du caractère non limitatif de la liste de critères figurant dans la CEDH[1425]. La Cour européenne a étendu la liste à une série de caractéristiques individuelles telles que le handicap[1426], l'orientation sexuelle[1427], l'état de santé[1428], l'appartenance syndicale[1429], le lieu de résidence[1430], le grade dans l'armée[1431] ou, de manière plus anecdotique, le fait d'être un ancien membre du KGB[1432]. Ces extensions semblent relativement larges[1433]. Sur le plan des principes, toutefois, la Cour ne s'est jamais réellement départie de l'idée que l'extension des critères ne peut concerner qu'une « caractéristique personnelle par laquelle des personnes ou groupes de personnes se distinguent les uns des autres »[1434]. Même si cette jurisprudence est discutée[1435], on en retiendra que l'extension des critères reste sur le terrain des caractéristiques personnelles. En droit positif, la limitation du champ d'application du droit antidiscrimination à une liste de personnes présentant une caractéristique déterminée paraît

[1422] Avis du Défenseur des droits (France), n°15-15 du 9 juin 2015, p. 3.
[1423] S.A. MARCOSSON, « Constructive Immutability », *Journal of Constitutional Law*, n° 3, 2001, p. 673.
[1424] CJUE, *Association belge des consommateurs Test-Achats ASBL*, C-236/09, conclusions de l'avocate générale, J. Kokott, présentées le 30 septembre 2010, § 50.
[1425] J. RINGELHEIM, « La non-discrimination dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. Bilan d'étape », *CRIDHO*, Working Paper, 2017/2, p. 23.
[1426] COUR EUR. D.H., *Glor c. Suisse*, n° 13444/04, 30 avril 2009, § 80.
[1427] COUR EUR. D.H., *Salgueiro da Silva Mouta*, n° 33290/96, 21 décembre 1999, § 28.
[1428] COUR EUR. D.H., *Kiyutin*, n° 2700/10, 10 mars 2011, § 56-58.
[1429] COUR EUR. D.H., *Danilenkov et autres c. Russie*, n° 67336/01, 29 juillet 2009, § 124.
[1430] COUR EUR. D.H., Gde ch., *Carson et autres c. Royaume-Uni*, n° 42184/05, 16 mars 2010, § 70.
[1431] COUR EUR. D.H., *Engel et autres c. Pays-Bas*, n° 5100/71, 8 juin 1976, § 72.
[1432] COUR EUR. D.H., *Sidabras et Džiautas c. Lithuanie*, n°55480/00, 27 juillet 2004, § 40-41.
[1433] A propos du Pacte international des droits économiques sociaux et culturels, voy. Nations Unies, Comité des droits économiques, sociaux et culturels, *Observation générale n°20: La non-discrimination dans l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels (Article 2, paragraphe 2)*, 2009, n° 27 à 35.
[1434] COUR EUR. D.H., *Kjeldsen, Busk Madsen et Pedersen c. Danemark*, 7 décembre 1976, § 56, série A n° 23 ; voy. aussi COUR EUR. D.H., *Clift c. Royaume-Uni*, n° 7205/07, 13 juillet 2010, § 59 qui précise que ces caractéristiques ne doivent pas nécessairement être « innées ou inhérentes à la personne »
[1435] J. GERARDS, « The Discrimination Grounds of Article 14 of the European Convention on Human Rights », *Human Rights Law Review*, n° 99, 2013, p. 99-124, spec. 113 et s.

certaine, même si cette restriction est critiquée. Ainsi, FINEMAN considère qu'elle est la source de nombreuses incompréhensions, notamment, de la part de personnes qui se trouvent en-dehors du champ des caractéristiques protégées[1436].

Une distinction apparaît donc clairement entre le droit antidiscrimination dont les bénéficiaires sont identifiés sur la base de caractéristiques personnelles, voire identitaires, et le droit de la protection sociale. Lorsqu'il prend en compte la vulnérabilité particulière de certaines personnes, ce droit ne doit pas être soumis aux mêmes limitations *a priori* que le droit antidiscrimination. Il peut reposer sur des catégorisations plus souples, qui paraissent assez éloignées de l'idée d'immutabilité[1437]. Il a d'ailleurs été souligné que la vulnérabilité comporte une dimension de potentialité qui en fait une notion dynamique, évolutive, et non une donnée statique comme cela serait le cas si elle s'identifiait à une caractéristique personnelle. Les champs respectifs du droit antidiscrimination et des dispositions de droit de la protection sociale qui prennent en considération la vulnérabilité de certaines personnes ne se recoupent donc pas. En France[1438], l'introduction dans les lois antidiscrimination du critère de la « particulière vulnérabilité résultant de la situation économique d'une personne apparente ou connue de son auteur » a suscité un débat particulièrement vif[1439]. L'usage d'un critère qui « n'est pas une caractéristique intrinsèque de la personne, mais une situation

[1436] M. A. FINEMAN, « Equality, Autonomy, and the Vulnerable Subject in Law and Politics », in *Vulnerability. Reflections on a New Ethical Foundation of Law and Politics*, M.A. FINEMAN, A. GREAR (eds), Ashgate, Gender in Law, Culture, and Society, 2013, p. 15.

[1437] Voy. R. E. GOODIN, *Protecting the Vulnerable. A Reanalysis of our Social Responsibilities*, Chicago, University of Chicago Press, 1985, p. 112.

[1438] G. CALVES, D. ROMAN, « La discrimination à raison de la précarité sociale : progrès ou confusion ? », *R.D.T*, 2016, p. 526-531 ; D. THARAUD, « Etude critique du motif de discrimination résultant de la vulnérabilité économique », *Revue des Droits et Libertés*, Chronique, n° 5, 2017 ; B. LAPEROU-SCHENEIDER, « La particulière vulnérabilité résultant de la situation économique, nouveau critère de discrimination », *J.C.P.G*, 2016, p. 817 ; R. MEDARD, « Le droit à la non-discrimination fait peau neuve : brèves considérations sur les incidences de la loi de modernisation de la justice du 21ème siècle », *Revue D.L.F*, Chronique n° 27, 2016 ; I. RODOPOULOS, « L'absence de la précarité sociale parmi les motifs de discrimination reconnus par le droit français : un frein normatif à l'effectivité de la lutte contre les discriminations ? », *La Revue des droits de l'homme* [En ligne], n° 9, 2016, 15 p. ; D. ROMAN, « La discrimination fondée sur la condition sociale, une catégorie manquante du droit français », *Rec. Dalloz*, n° 28, 2013, p. 1911-1918 ; D. ROMAN, « La discrimination fondée sur la précarité sociale, un nouvel outil en faveur de l'effectivité des droits ? », *Lettre Actualités Droits-Libertés* du CREDOF, 8 octobre 2013.

[1439] Loi n° 2016-832 du 24 juin 2016 visant à lutter contre la discrimination à raison de la précarité sociale, art. unique, *Journal officiel de la République française*, n° 0147 du 25 juin 2016. Cet article complète la liste des critères figurant à l'article L.1132-1 du Code du travail et à l'article 225-1 du Code pénal. Le même critère a, peu de temps après, été introduit, par la Loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du 21ème siècle, art. 86, dans la Loi n° 2008-496 du 27 mai 2008 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de la lutte contre les discriminations, *Journal officiel de la République française*, n° 0269 du 19 novembre 2016.

qu'elle subit au quotidien » a été la source d'interrogations[1440]. La crainte fut aussi très largement exprimée qu'une reconnaissance symbolique de la vulnérabilité économique comme motif prohibé de discrimination serve d'alibi et conduise l'Etat à se désengager des actions destinées à lutter contre cette vulnérabilité et contre la précarité[1441]. A mon sens, à condition d'en respecter les logiques propres, ces deux droits, qui procèdent de démarches clairement différentes, ont vocation à se compléter[1442].

B. Identifier les barrières qui restreignent les capacités d'action : ne pas se focaliser sur les carences individuelles

La conception interactive implique aussi que lorsque le droit de la protection sociale cherche à identifier les difficultés auxquelles sont confrontées les personnes vulnérables, il ne doit pas s'intéresser principalement aux carences individuelles, mais aux barrières qui freinent la capacité d'action de ces personnes.

La définition sociale et environnementale du handicap est l'illustration la plus aboutie d'une telle approche. Comme cela a été souligné à plusieurs reprises, l'approche traditionnelle qui accordait un rôle prépondérant à la déficience individuelle (définie comme la « perte ou l'anomalie d'une structure ou d'une fonction psychologique, physiologique ou anatomique »[1443]) a été progressivement remplacée, y compris sur le plan juridique, par une approche dans laquelle le handicap est défini comme « la perte ou la limitation des possibilités de participer à la vie normale de la société sur une base égalitaire avec les autres en raison d'obstacles physiques et sociaux »[1444]. L'approche est ainsi devenue résolument systémique et interactive[1445]. Il s'agit d'identifier les barrières architecturales, sociales et économiques qui font obstacle à l'intégration des personnes handicapées. En droit de l'Union européenne, cette conception environnementaliste reçoit un écho à l'article 26 de la Charte

---

[1440] D. THARAUD, « Etude critique du motif de discrimination résultant de la vulnérabilité économique », *Revue des Droits et Libertés*, Chronique, n° 5, 2017.

[1441] I. RODOPOULOS, « L'absence de la précarité sociale parmi les motifs de discrimination reconnus par le droit français : un frein normatif à l'effectivité de la lutte contre les discriminations ? », *La Revue des droits de l'homme* [En ligne], n° 9, 2016, p. 6 ; voy. aussi R. MEDARD, « Le droit à la non-discrimination fait peau neuve : brèves considérations sur les incidences de la loi de modernisation de la justice du 21ème siècle », *Revue D.L.F*, Chronique n° 27, 2016.

[1442] En ce sens, D. ROMAN, « La discrimination à raison de la précarité sociale : progrès ou confusion », *R.D.T*, 2016, p. 529-530.

[1443] Selon la classification internationale du handicap (OMS) de 1980.

[1444] C. BARRAL, « La Classification internationale du fonctionnement, du handicap et de la santé : un nouveau regard pour les praticiens », *Contraste*, vol. 27, n° 2, 2007.

[1445] V. LESPINET-NAJIB, C. BELIO, « Classification des handicaps : enjeux et controverses », *Hermès, La Revue*, n° 66, 2013, p. 106 ; C. BARRAL, « La Classification internationale du fonctionnement, du handicap et de la santé : un nouveau regard pour les praticiens », *Contraste*, vol. 27, n° 2, 2007, p. 241 ; voy. aussi J.-F. RAVAUD, « Vers un modèle social du handicap », in *Une Nouvelle Approche de la différence : comment repenser le handicap*, R. RIEDMATTEN (ed.), Genève, Éditions Médecine et Hygiène, Cahiers médico-sociaux, 2001, p. 55-68 ; A. TASIAUX, V. FLOHIMONT, « Risques et opportunité des nouvelles technologies pour les adultes âgés et/ou les personnes porteuses d'un handicap », sous presse (1er octobre 2018), n° 23.

des droits fondamentaux, qui énonce le droit des personnes handicapées à bénéficier de mesures qui visent à assurer leur autonomie, leur intégration sociale et professionnelle et leur participation à la vie de la communauté[1446]. La Cour de justice a, de son côté, admis qu'une maladie peut relever de la notion de handicap si elle « entraîne une limitation, résultant notamment d'atteintes physiques, mentales ou psychiques, dont l'interaction avec diverses barrières peut faire obstacle à la pleine et effective participation de la personne concernée à la vie professionnelle sur la base de l'égalité avec les autres travailleurs et si cette limitation est de longue durée »[1447]. Ainsi, pour évaluer, et complémentairement traiter[1448], le handicap d'un enfant, il est nécessaire d'identifier les difficultés qui l'empêchent, notamment, d'être scolarisé dans un établissement d'enseignement ordinaire : s'il présente un déficit auditif, par exemple, l'absence de personnel maîtrisant la langue des signes sera considérée comme une barrière qui freine la participation à la vie scolaire.

Dans le droit de la protection sociale, on ne relève pas d'autres hypothèses dans lesquelles l'approche interactive des difficultés est établie de manière aussi explicite que dans le cas du handicap. Sur le terrain, sont toutefois mises en avant des méthodes de travail social qui présentent certaines affinités avec cette approche. Ainsi, le centre de formation de la Fédération des CPAS de Wallonie propose à ses membres depuis 2009[1449], une méthode de travail social centrée sur le « développement du pouvoir d'agir des personnes et des collectivités » (DPA-PC) [1450]. Mise au point par des chercheurs québécois, cette méthode entend éviter le paradigme de la responsabilisation individuelle, dans lequel les problèmes sociaux sont définis comme la conséquence des carences personnelles. La méthode reconnaît ainsi que « les difficultés sociales des personnes sont dues essentiellement au contexte social » et que ces difficultés sont souvent des obstacles qui empêchent l'accès à des potentialités pour agir[1451]. Elle analyse les situations individuelles en prenant simultanément en considération l'influence des « forces sociales » (externes) et des caractéristiques individuelles. Elle part de l'hypothèse que « l'exercice effectif d'un pouvoir d'action dépend (…) à la fois des opportunités offertes par l'environnement (cadre législatif, contexte politique, ressources diverses, etc.) et des capacités des personnes à exercer ce pouvoir

[1446] Voy. aussi Directive 2000/78/CE du Conseil du 27 novembre 2000 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail, *Journal officiel*, 2 décembre 2000 L 303, p. 16-22, art. 5.

[1447] Voy. CJUE, 18 mars 2014, *Z. c. A Government department, The Board of management of a community school*, aff. C- 363/12, point 76 ; CJUE, 1er décembre 2016, *Daouidi c. Bootes Plus SL, Fondon de Garantia Salarial, Ministerio Fiscal*, aff. C-395/15, point 48.

[1448] Voy., chapitre 2, à propos de l'enseignement inclusif.

[1449] V. DESOMER, « CPAS, un cadre commun pour une action 'hors cadre' », *Revue Nouvelle*, n° 8, 2017, p. 37.

[1450] B. VALLERIE, Y. LE BOSSE, « Le développement du pouvoir d'agir (*empowerment*) des personnes et des collectivités : de son expérimentation à son enseignement », *Les Sciences de l'éducation - Pour l'Ère nouvelle*, vol. 39, 2006, p. 87-100.

[1451] V. DESOMER, « CPAS, un cadre commun pour une action 'hors cadre' », *Revue Nouvelle*, n° 8, 2017, p. 37.

(compétences, désir d'agir, perception des opportunités d'action, etc.) »[1452]. Cette méthode de travail social se distingue d'autres méthodes de travail qui sont plus centrées sur la personne, considérée comme « un client », et sur ses difficultés. Ainsi en est-il, par exemple, du '*social case work*' (méthode initiée au début du 20ème siècle par Mary E. Richmond[1453]) ou du '*task centered work*'. Cette dernière méthode « aide les clients à mettre des mots sur leur problème et à définir une stratégie à partir de leur propre situation concrète. La capacité du client à résoudre ses problèmes est au cœur de ce modèle »[1454]. Dans cette méthode, il est alors question du « renforcement personnel et de développement des réseaux », ainsi que de « l'accompagnement orienté solutions »[1455].

Sur le terrain, apparaît ainsi un certain pluralisme méthodologique. Se pose dès lors la question de savoir si le droit pourrait être légitime à recommander, en particulier dans la matière de l'aide sociale, une méthode de travail social qui, comme je le propose, serait centrée sur une approche interactive des difficultés sociales et des vulnérabilités. Ne faudrait-il pas considérer que le choix d'une méthode de travail social relève exclusivement de l'autonomie des acteurs (CPAS et assistants sociaux) ? Une réponse nuancée semble s'imposer. Considérer que le droit n'a rien à dire sur le sujet serait une erreur. C'est que la question est déjà l'objet d'un certain encadrement juridique et que, malgré l'attention portée à l'autonomie des acteurs, les questions de méthodologie du travail social n'échappent pas à l'emprise du droit. Ainsi, en matière d'aide sociale, l'article 60, § 1er de la loi du 8 juillet 1976 précise que l'intervention du CPAS est « précédée d'une enquête sociale, se terminant par un diagnostic précis sur l'existence et l'étendue du besoin d'aide et proposant les moyens les plus appropriés d'y faire face ». Inchangée depuis 1976, cette disposition renvoie à la nécessité de mobiliser des méthodes de travail social. Dans les travaux préparatoires de la loi de 1976, le législateur indiquait en effet que « les techniques [du travail social] les plus évoluées et les mieux appropriées doivent être mises en œuvre pour remplir les tâches au mieux ». Le '*case work*', la '*guidance*' et le '*group-work*' étaient, à l'époque, cités comme méthodes de travail social pertinentes[1456]. Plus récemment, le pouvoir exécutif a souhaité mieux encadrer l'enquête sociale de manière à ce que le diagnostic social soit plus efficient et

---

[1452] B. VALLERIE, « L'émergence en France de la référence à l'approche centrée sur le développement du pouvoir d'agir des personnes et des collectivités », *Interventions sociales et empowerment (développement du pouvoir d'agir)*, B. VALLERIE (coord.), L'Harmattan, Savoir et formation, 2012, p. 36-37. Voy. aussi B. VALLERIE, Y. LE BOSSE, « Le développement du pouvoir d'agir (*empowerment*) des personnes et des collectivités : de son expérimentation à son enseignement », *Les Sciences de l'éducation - Pour l'Ère nouvelle*, vol. 39, 2006, p. 87-100.

[1453] Cette méthode, l'un des premiers paradigmes du travail social, était innovante en ce qu'elle était participative et se démarquait du paternalisme traditionnel de l'action sociale.

[1454] voy. L. MEHAUDEN, J. DEPAUW, A. FRANSSEN, K. DRIESSENS, *Le projet individualisé d'intégration sociale. Recherche évaluative et prospective au sein des CPAS belges*, 2015, p. 7.

[1455] voy. L. MEHAUDEN, J. DEPAUW, A. FRANSSEN, K. DRIESSENS, *Le projet individualisé d'intégration sociale. Recherche évaluative et prospective au sein des CPAS belges*, 2015, p. 7.

[1456] *Doc. parl.*, Sénat, 1974-1975, n° 581, n° 1, p. 174.

repose sur une collecte élargie de données individuelles[1457]. De même, dans la circulaire consécutive à la loi de 2016, il a été suggéré que « l'idée de contractualisation de l'aide par le biais du PIIS est conforme à la méthode d'aide centrée sur la tâche dans le travail social »[1458]. La démarche du législateur de 2016 traduit donc bien un choix sur le plan de la méthodologie du travail social. Enfin, les récentes évolutions en matière de secret professionnel des travailleurs sociaux confirment, si besoin en est, que les méthodes de travail social n'échappent pas aux préoccupations du législateur[1459].

A mon sens, il ne serait donc pas illégitime que, dans le domaine de l'aide sociale par exemple, le législateur prenne soin de préciser que l'identification des difficultés sociales des personnes vulnérables implique, comme en matière de handicap, d'avoir égard à « la perte ou à la limitation des possibilités de participer à la vie normale de la société » résultant de l'interaction entre des caractéristiques personnelles et des obstacles extérieurs à la personne elle-même.

C. Faire le choix des dispositifs les moins stigmatisants : les vertus discrètes de la sélectivité dans l'universalisme

Le droit de la protection sociale a abondamment recours aux catégorisations. C'est, pourrait-on dire, sa marque de fabrique. Ces catégorisations génèrent un nombre important de différences de traitement qui alimentent, dans une certaine mesure, le contentieux constitutionnel de l'égalité et de la non-discrimination[1460] [1461]. Les sciences sociales portent

---

[1457] Arrêté royal du 1er décembre 2013 relatif aux conditions minimales de l'enquête sociale établie conformément à l'article 9*bis* de la loi du 2 avril 1965 relative à la prise en charge des secours accordés par les centres publics d'action sociale, *M.B.*, 14 mars 2014 ; arrêté royal du 1er décembre 2013 relatif aux conditions minimales de l'enquête sociale établie conformément à l'article 19, § 1er , de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale, *M.B.*, 14 mars 2014.

[1458] Voy. Circulaire du SPP Intégration sociale 12 octobre 2016 relative à la loi du 21 juillet 2016 modifiant la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale.

[1459] Voy. loi du 17 mai 2017 modifiant le Code d'instruction criminelle en vue de promouvoir la lutte contre le terrorisme, *M.B.*, 3 juillet 2017, art 2 qui introduit un nouvel article 46bis/1 dans le Code d'instruction criminelle. Loi du 6 juillet 2017 portant simplification, harmonisation, informatisation et modernisation de dispositions de droit civil et de procédure civile ainsi que du notariat, et portant diverses mesures en matière de justice, *M.B.*, 24 juillet 2017, art. 313. Cet article introduit un article 458*ter* dans le Code pénal.

[1460] Sur l'exigence de comparabilité, voy. V. FLOHIMONT, « Comparaison et comparabilité dans la jurisprudence de la Cour constitutionnelle: rigueur ou jeu de hasard ? », *Rev.b.dr.const.* n° 3, 2008, p. 217-235 ; V. FLOHIMONT, *Gelijkheid in de pensioenregelingen voor de werknemers, de ambtenaren en de zelfstandigen*, Bruges, Die Keure, Begasoz, 2013, p. 21-100. Voy. aussi, V. FLOHIMONT, « Gelijkheid en discriminatie: wordt het recht op sociale zekerheid in vraag gesteld ? », TSR, n° 1, 2008, p. 73-88; V. FLOHIMONT, « Réforme des pensions légales: vers un plus ou moins d'égalité entre catégories professionnelles ? », *RDS*, n° 1, 2013, p. 3-30 ; V. FLOHIMONT, V. VAN DER PLANCKE, « Discriminations dans la sécurité sociale? Du moine au détenu », in *Jérusalem, Athènes, Rome. Liber amicorum Xavier Dijon*, JACQUES FIERENS (ed.), Bruxelles, Bruylant, Droit et religion, 2012, p. 241-262.

un regard différent sur ce phénomène : elles sont attentives aux effets de stigmatisation qui s'attachent au processus de catégorisation. Le fait d'être catégorisé et d'avoir un étiquette n'est pas neutre et oriente le comportement de la personne catégorisée et des tiers. Cela a été précédemment abordé[1462]. La question de la pauvreté illustre parfaitement le phénomène : « pour qu'il y ait des pauvres, ou aujourd'hui des populations vulnérables, la réalité ne suffit pas. Il faut aussi qu'interviennent des processus qui les constituent comme tels »[1463]. En 1907, SIMMEL constatait déjà : « c'est à partir du moment où ils sont *assistés*, peut-être même lorsque leur situation pourrait normalement donner droit à une assistance, qu'ils [les pauvres] deviennent partie d'un groupe caractérisé par la pauvreté. Ce groupe ne reste pas unifié par l'interaction avec ses membres, mais par l'attitude collective que la société adopte à son égard »[1464]. Ce qu'il y a de plus terrible dans la pauvreté, ajoute PAUGAM, c'est de ne pas pouvoir être défini par la collectivité autrement que par le fait d'être pauvre. Cela va souvent de pair avec le fait d'être bénéficiaire d'une prestation d'aide sociale et d'apparaître comme étant pris en charge par la collectivité[1465]. J'ai relevé à la section précédente que dans le droit de la protection sociale, on trouve trop peu de réflexions de la part des acteurs du droit, sur l'éventuel effet de stigmatisation attaché aux dispositifs et aux catégorisations que le législateur met en place. Le droit s'intéresse aux stigmatisations dont sont victimes certaines personnes du fait des stéréotypes sociaux dont elles sont l'objet dans l'opinion publique : il ne dit rien par contre du fait que les dispositifs juridiques sont souvent susceptibles de renforcer ces stéréotypes.

Aborder les situations de vulnérabilité de manière contextualisée et interactive, en se gardant de les essentialiser, évite le renforcement des stéréotypes et les risques de stigmatisation. Le droit de la protection sociale est susceptible d'afficher une telle sensibilité. Cela a été évoqué aux points précédents. Il serait toutefois utile d'aller plus loin en veillant à ce que les choix du législateur se portent, en particulier lorsque plusieurs techniques sont possibles, sur les dispositifs juridiques qui sont les moins stigmatisants pour les personnes vulnérables. A cet égard, la démarche de type 'sélection dans l'universalisme' peut être pertinente. J'ai précédemment évoqué cette démarche en décrivant l'évolution de l'intervention majorée dans les soins de santé (voy. encadré n°6). Cet exemple est de nature à illustrer la recommandation que je formule ici. J'y reviens donc brièvement.

[1461] Vu la propension à confier à l'exécutif le soin de régler l'essentiel des dispositifs de protection sociale, le contrôle de constitutionnalité échoit, dans une large mesure, aux tribunaux de l'ordre judiciaire. Voy. D. DUMONT, « Que reste-t-il du principe de légalité en droit de la sécurité sociale ? Sécurité sociale et démocratie parlementaire », *RDS*, 2017, p. 113-146.

[1462] Voy. partie II, ch. 3.

[1463] O. FAURE, « La 'fabrique' des populations 'vulnérables' » in *Vulnérabilités sanitaires et sociales. De l'histoire à la sociologie*, A. BRODIEZ-DOLINO, I. VON BUELTZINGLOEWEN, B. EYRAUD, C. LAVAL, B. RAVON (dir.), Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2014, p. 169.

[1464] G. SIMMEL, *Les pauvres*, (1ère éd. en allemand, 1907), Paris, PUF, Quadrige, 1998, p. 98.

[1465] S. PAUGAM, N. DUVOUX, *La régulation des pauvres*, Paris, PUF, Quadrige, 2008, p. 17. G. SIMMEL considérait que celui qui est pauvre et rien que pauvre, se perçoit et est perçu de manière bien différente du commerçant pauvre, de l'artiste pauvre, de l'employé pauvre...

Répondant à l'objectif de maintenir une accessibilité des soins de santé pour les bénéficiaires les plus pauvres, la législation sur l'assurance soins de santé avait recours à une catégorisation rigide. Pour bénéficier d'un allégement de l'intervention personnelle dans le coût des soins de santé, le patient devait justifier de son appartenance à la catégorie des V.I.P.O. (pour veufs, invalides, pensionnés et orphelins). Une telle catégorisation pouvait passer pour assez stigmatisante. Actuellement, la réduction est accordée sur la base des données fiscales du ménage. Le dispositif tend vers un octroi automatique dans lequel les démarches pour faire reconnaître son appartenance à la catégorie des bénéficiaires 'privilégiés' ne nécessitent plus ni renvoi de « formulaires en multiples exemplaires », ni démarche « au guichet » d'un organisme assureur. La voie d'une sélectivité plus apaisée est donc ouverte : elle combine les avantages d'un universalisme auquel tout le monde accepte de contribuer et une sélectivité qui tient compte des situations particulières de vulnérabilité. L'exemple des soins de santé – même s'il n'est pas entièrement abouti puisque l'automatisation des droits reste partielle – montre qu'il est concrètement possible de privilégier une logique qui limite le risque de stigmatisation[1466].

* * *

Résumons-nous. Dans les différents cas d'étude, le droit de la protection sociale est apparu hésitant entre une conception de la vulnérabilité comme caractéristique intrinsèque et une approche qui conçoit la vulnérabilité comme le produit des interactions entre les caractéristiques personnelles et les facteurs extérieurs. J'ai cherché à montrer les avantages de la seconde approche qui préserve mieux la force analytique du concept de vulnérabilité. Elle permet d'approcher les vulnérabilités dans toute leur complexité en ne se focalisant pas sur la recherche, nécessairement réductrice, d'une cause principale, voire unique. Elle permet de rendre compte des asymétries et des inégalités (qui parfois masquent de véritables situations de domination). Elle permet enfin d'éviter les essentialisations qui, à la fois, contribuent au maintien des stéréotypes et favorisent la stigmatisation.

Il a été suggéré que cette démarche interactive est parfaitement appropriable par le droit de la protection sociale : ne pas se baser sur des listes de personnes vulnérables et éviter une définition *a priori* de la vulnérabilité, identifier les barrières qui font problème et ne pas se focaliser sur les carences individuelles et enfin soutenir les dispositifs qui font appel aux solutions techniquement les moins stigmatisantes, par exemple en préférant le '*targeting within universalism*' ('sélectivité dans l'universalisme') à des catégorisations plus marquées, sont autant d'options qui peuvent être intégrées dans un programme réaliste de prise en compte de la vulnérabilité.

[1466] Voy. aussi D. DUMONT, « Le revenu de base universel, avenir de la sécurité sociale ? Une vue sceptique », à paraître, in *La quatrième révolution industrielle et le droit social*, F. HENDRICKX, V. FLOHIMONT (dir.), *RDS*, n° 1, 2019.

CHAPITRE 2. LE TRAITEMENT DES VULNÉRABILITÉS : LES ATOUTS DU PRINCIPE DE CONTINUITÉ ET L'ÉMERGENCE DE LA SUBSIDIARITÉ COMME PRINCIPE CONCURRENT

Dans ce chapitre qui fait écho au questionnement consacré au traitement des vulnérabilités, j'aborde la question de savoir quels devraient être les principes directeurs de ce traitement. Les différents dispositifs étudiés dans la partie précédente ont permis de constater que le traitement de la vulnérabilité intervient fréquemment dans le cadre d'un *continuum* entre les personnes considérées comme vulnérables et celles qui ne le sont pas. A côté de cette perspective continuiste, il a également été relevé que plusieurs dispositifs sont réceptifs à une idée de subsidiarité.

Au vu de la perspective continuiste, la référence à la vulnérabilité peut être considérée comme favorable à la cohésion sociale ou à l'inclusion sociale. Il faut toutefois avoir égard au fait que lorsque l'idée de continuité est mise en concurrence avec le principe de subsidiarité, la référence à la vulnérabilité est susceptible d'alimenter un modèle de cohésion sociale qui concerne principalement la confiance entre les citoyens et dans lequel un certain retranchement du rôle des pouvoirs publics est envisageable, voire est souhaité. Dans le cadre d'une recherche qui prend au sérieux la possibilité d'un apport de la vulnérabilité pour le droit de la protection sociale, cette perspective ne me semble pas défendable sur un plan normatif (*infra*, section 1). J'illustre, par contre, la possibilité que la référence à la vulnérabilité participe à un modèle de cohésion sociale qui reste en-dehors de l'influence du principe de subsidiarité. J'évoque ainsi l'exemple de l'enseignement inclusif ainsi que différents leviers de cohésion sociale que le droit de la protection sociale pourrait utilement développer, plus qu'il ne le fait déjà actuellement (*infra*, section 2).

SECTION 1. LE TRAITEMENT DES VULNÉRABILITÉS DANS UN *CONTINUUM* ANTHROPOLOGIQUE : VARIATIONS SUR LE THÈME DE LA COHÉSION SOCIALE

L'anthropologie conjonctive a souvent été évoquée dans le cadre de la présente recherche. Elle se caractérise par l'émergence, observée en particulier depuis le dernier quart du 20ème siècle, d'une perception de l'humain dans laquelle la capacité, notamment, ne sert plus à classer les êtres mais est potentiellement reconnue chez chacun d'entre eux. La perspective est donc elle d'un *continuum*. Il a été constaté que le concept de vulnérabilité trouve dans cette anthropologie contemporaine un terrain propice à son développement, même si la possibilité de produire, sur la base d'une idée de continuité, une prise en charge effective des besoins spécifiques des personnes vulnérables n'est pas garantie par l'idée de continuité (*infra*, A.). Il a également été constaté que l'idée de continuité est susceptible d'être concurrencée par le principe de subsidiarité. Il en résulte que l'objectif de cohésion sociale est susceptible de deux versions. A mon sens, seule la version qui n'associe pas la référence à la vulnérabilité au principe de subsidiarité peut être soutenue normativement dans le cadre de la présente recherche. Puisque cette dernière prend au sérieux l'idée que la référence à la vulnérabilité peut contribuer au développement du droit de la protection sociale, elle ne

pourrait conduire à recommander un modèle qui semble favorable à un certain retranchement du rôle des pouvoirs publics dans la conduite de la protection sociale (*infra*, B.).

A. Une continuité favorable à la cohésion et à l'inclusion sociales

Sur le plan anthropologique, la capacité n'apparaît plus comme une caractéristique qui n'appartient qu'à certaines personnes. Comme la responsabilité, l'autonomie ou l'activité, elle est actuellement perçue – et ce plus particulièrement depuis le dernier quart du 20ème siècle – comme une disposition potentiellement présente chez chacun. Dans la partie II, il a été constaté que cette anthropologie est un terrain favorable au développement du concept de vulnérabilité, qu'il soit envisagé de manière élargie comme une caractéristique commune à l'ensemble des êtres humains ou de manière catégorielle comme une caractéristique spécifique à certaines catégories de personnes. Concrètement cela implique que la prise en compte de la vulnérabilité ne suppose pas la mise en place d'un dispositif entièrement spécifique. Elle prend plutôt la forme d'une adaptation des régimes communs, d'un relâchement progressif et tendanciel des exigences formulées à l'égard de tous ou encore d'actions spécifiquement destinées à rapprocher les personnes considérées comme vulnérables et celles qui ne le sont pas. En pratique, il ne s'agit plus de traiter les personnes réputées incapables dans des lieux qui, comme l'asile ou l'hôpital, les isolaient du reste de la population. Il s'agit, dans tous les cas, de mobiliser les capacités résiduelles même limitées et offrir, de préférence dans le milieu de vie, des formes de prise en charge adaptées à chaque situation particulière de vulnérabilité. La désinstitutionalisation et les soins « *extra muros* » sont ainsi plus que jamais à l'ordre du jour. Dans le contexte anthropologique contemporain, les traitements qu'appellent la vulnérabilité s'inscrivent donc dans une perspective *continuiste* : maintenir le lien entre les personnes en situation de vulnérabilité particulière et le reste de la population apparaît comme une préoccupation importante. Les cas d'étude ont permis de le confirmer.

Le premier cas d'étude a été l'occasion de constater le souci exprimé à différentes reprises par la Cour européenne des droits de l'homme que des personnes ou des groupes considérés comme vulnérables disposent d'un traitement « facilitant leur vie au sein de la population majoritaire ». Ainsi, le souci d'assurer l'inclusion des enfants Roms dans des écoles « ordinaires » a pu être observé de manière précise, au même titre que la volonté de permettre aux familles ayant cette origine d'exercer leurs droits à un logement public dans des conditions qui leur permettent de concourir à « armes égales » avec le reste de la population. Dans le second cas d'étude, consacré à l'accueil des demandeurs d'asile, il a été souligné que grâce à l'accès aux logements individuels qu'elle autorise, la reconnaissance de la vulnérabilité assure une présence des demandeurs d'asile au sein de la population et maintient une implication des acteurs de l'aide sociale dans l'accueil de ces personnes. Le troisième cas d'étude implique aussi une idée de continuité. En se référant aux raisons d'équité et à la vulnérabilité, le dispositif de contractualisation du droit à l'intégration sociale crée un espace dans lequel les obligations qui s'imposent en principe à tous les bénéficiaires de ce droit sont tendanciellement aménagées. Enfin, dans le dernier cas d'étude, les continuités sont apparues

multiples. Il a été souligné que les centres d'aide sociale générale (CAW) ont vocation à accueillir et à accompagner tout le monde, mais doivent porter une attention particulière aux personnes présentant une vulnérabilité spécifique. Une continuité a également été constatée, de manière institutionnelle, entre le secteur public et le secteur privé non marchand ainsi qu'entre le niveau supra-local auquel fonctionnent les CAW et le niveau communal.

L'examen des cas d'étude a toutefois suscité un certain scepticisme quant à la consistance des résultats produits par l'idée de continuité. Les mesures envisagées pour répondre aux besoins spécifiques des personnes vulnérables sont parfois apparues peu consistantes. Le contraste entre le traitement des personnes vulnérables et celui destiné à tous est parfois limité. Un sociologue avait attiré l'attention des juristes sur le fait qu'avec la référence à la vulnérabilité, il pourrait être question d'euphémisations et de résultats aseptisés[1467]. Cette mise en garde n'était pas inutile. Des indices de l'insuffisance des mesures prévues pour tenir compte de la vulnérabilité particulière de certaines personnes ont été relevés dans différents cas d'étude. Ainsi, en matière d'accueil des demandeurs d'asile, les procédures prévues pour identifier les besoins spécifiques des plus vulnérables, de même que les mesures destinées à rencontrer ces besoins, sont apparues largement indéterminées. Comme cela a été aussi souligné, le dispositif présente une dimension symbolique, extérieure à la situation des demandeurs d'asile vulnérables eux-mêmes. En effet, la prise en compte des vulnérabilités contribue à rendre acceptables certaines restrictions apportées à l'accueil des autres demandeurs d'asile. De même, dans le cadre du dispositif de contractualisation du droit à l'intégration sociale, il a été constaté que lorsqu'ils sont entièrement dispensés des obligations de recherche d'emploi et de contractualisation, les bénéficiaires les plus vulnérables ne bénéficient d'aucun accompagnement alternatif. Enfin, dans le cas de l'aide sociale générale, les mesures concrètes que les CAW doivent entreprendre en direction des publics vulnérables restent définies dans des termes assez généraux.

L'idée de continuité est, en définitive, assez peu normative. Elle est proche toutefois d'expressions qui comme la cohésion ou l'inclusion sociales ont un destin normatif plus ancien et mieux assuré. A mon sens, il paraît donc souhaitable d'associer l'idée de continuité à la cohésion et l'insertion sociales. Dans un bref article intitulé « Un Etat qui rend capable », Jacques DONZELOT jette un regard sémillant sur la cohésion sociale. Il rappelle ses origines et décrit tout à la fois les espoirs et les désillusions qu'elle peut actuellement susciter. DONZELOT signale qu'une nouvelle expression de la cohésion sociale a émergé à la fin des trente glorieuses (début des années 1980 donc) et qu'elle s'est développée « à proportion de l'usage déclinant de celle de progrès social »[1468]. Il n'est donc plus question de rechercher la

[1467] M.-H. SOULET, « La vulnérabilité, une ressource à manier avec prudence » in *La vulnérabilité saisie par les juges en Europe*, L. BURGORGUE-LARSEN (dir.), Paris, Pédone, 2014, p. 16 : « à trop gagner en extensibilité, la vulnérabilité encourt elle-même le risque de ne plus être qu'un mot d'ordre politique, de ne plus être qu'une variable idéologique d'ajustement à un contexte socio-politique ».
[1468] J. DONZELOT, « Un Etat qui rend capable », in *Repenser la solidarité*, S. PAUGAM (dir.), Paris, PUF, Quadrige, 2011, p. 89.

source de la cohésion sociale dans une solidarité objective induite par la division du travail : on doit actuellement la chercher dans les rapports intersubjectifs qui entrent en ligne de compte dans la production des liens sociaux.

La cohésion sociale est sans doute, elle aussi, un concept « un peu mou aux contours flous »[1469]. Tout en admettant, dès lors, que l'association de l'idée de continuité à celle de cohésion et d'inclusion sociales n'est pas la garantie absolue de résultats tangibles, elle est toutefois susceptible d'encadrer de manière plus concrète la perspective continuiste qui se dégage des différents cas d'étude. Avant d'illustrer cette perspective dans la section suivante, il est nécessaire de s'interroger toutefois, préalablement, sur l'impact du principe de subsidiarité.

B. La continuité concurrencée par la subsidiarité : les deux visages de la cohésion sociale

Dans les cas d'étude, des indices ont été relevés de la présence dans certains dispositifs d'une idée de subsidiarité, voire comme dans le cas de l'aide sociale générale, d'un principe de subsidiarité clairement affirmé. Lorsqu'elle est érigée en principe, l'idée de subsidiarité a une dimension normative qui emporte une reconfiguration des relations entre l'Etat et la société civile (voy. partie III, chapitre 4, encadré n° 14).

Dans les cas d'étude, il a tout d'abord été constaté que l'idée de subsidiarité peut se matérialiser dans un critère simple de 'nécessité'. Il est alors question, comme dans certains arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, de n'admettre des dispositions particulières pour les personnes en situation de vulnérabilité que dans la mesure où elles sont strictement nécessaires pour rencontrer les besoins spécifiques de ces personnes. Ainsi, il a été observé que lorsque la Cour se montre attentive à ce que certains groupes vulnérables bénéficient des mêmes conditions de logement que la population majoritaire, elle ajoute que cette protection ne peut aller au-delà de ce qui est nécessaire pour répondre aux besoins spécifiques de ces groupes. L'idée de subsidiarité permet ainsi de délimiter les obligations qui doivent être assumées à l'égard des personnes vulnérables. L'idée de subsidiarité est alors assez proche de la notion de nécessité que l'on retrouve dans le principe de proportionnalité que les juristes connaissent bien[1470] [1471].

L'idée de subsidiarité est apparue plus élaborée dans le cas d'étude consacré à l'aide sociale générale. Il est tout d'abord apparu que c'est au nom de la subsidiarité que les missions d'aide sociale générale sont confiées à des acteurs du secteur non marchand, l'intervention

---

[1469] J. DONZELOT, « Un Etat qui rend capable », in *Repenser la solidarité*, S. PAUGAM (dir.), Paris, PUF, Quadrige, 2011, p. 91.

[1470] Voy. TUE, art. 5, § 4, « En vertu du principe de proportionnalité, le contenu et la forme de l'action de l'Union n'excèdent pas ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs des traités ».

[1471] En ce qui concerne la CEDH, on consultera S. VAN DROOGHENBROECK, *La proportionnalité dans le droit de la Convention européenne des droits de l'homme. Prendre l'idée simple au sérieux*, Bruxelles, Bruylant, Publications des facultés universitaires Saint-Louis, 2001, p. 190-219.

des pouvoirs publics ne paraissant pas pouvoir être plus efficace[1472]. Au-delà de cet aspect institutionnel, le décret rappelle à plusieurs reprises que les interventions qui peuvent être accordées dans le cadre de l'aide sociale générale doivent conserver un caractère subsidiaire. Il précise que les CAW doivent veiller à ce que l'aide fournie soit la plus limitée possible et à ce que la population ne s'adresse aux services sociaux que « dans le but de se maintenir, dans la société, le plus indépendamment possible »[1473]. Les multiples références au principe de subsidiarité sont confirmées et illustrées par le modèle d'organisation des aides (le « *cirkel model* ») qui implique de donner la priorité à ce que les personnes peuvent encore faire elles-mêmes et aux soins informels[1474]. La subsidiarité inspire aussi le concept de « *vermaatschappelijking van de zorg* » qui vise à ce que les soins et les aides soient désinstitutionnalisés (« maintenus dans la société »)[1475] et à ce que la priorité soit donnée aux aidants proches.

Comme indiqué précédemment (voy. l'encadré n° 14), dans ce programme social de la subsidiarité, les rapports entre l'Etat et la société civile se reconfigurent de deux manières. L'Etat ne peut empêcher une personne « de déployer autant que possible son énergie, son imagination, sa persévérance, dans les œuvres par lesquelles, elle se réalise tant au profit de l'intérêt général que de l'intérêt particulier »[1476] : il faut donc laisser aux citoyens la possibilité de se prendre en charge eux-mêmes, lorsque c'est possible[1477]. La reconfiguration implique aussi un changement de perspective pour les autorités dont la mission principale se ramène à « inciter, soutenir, et en dernier lieu, suppléer s'il le faut, les acteurs insuffisants »[1478]. L'aide sociale générale fait explicitement référence au principe de subsidiarité. De même, dans les déclarations politiques et les documents de réflexion qui

[1472] B. VERSCHUERE, F. DE RYNCK, « Regie zonder macht, besturen zonder kracht? Samenwerking tussen lokale besturen en de private sector », *Res Publica: Belgian Journal of Political Science*, 2009, p. 353-354.
[1473] Décret du 8 mai 2009, art. 7, § 3, 3°.
[1474] Ministre J. VANDEURZEN, « *Conceptnota. Vlaamse sociale bescherming (VSB)* », 2014-2019, p. 16 ; voy. aussi *Doc. parl.*, Vl. parl., 2074 (2008-2009) – n° 1, p. 26 : « Aanvullend wordt het subsidiariteitsbeginsel vooropgesteld. Dit houdt in dat men slechts ingrijpende hulpverleningsvormen mag aanwenden wanneer deze strikt noodzakelijk zijn. De verplichting gebruik te maken van de minst ingrijpende dienst- of hulpverleningsvorm dient zich ook te uiten in de uitbouw van een continuüm van hulpverleningsmethoden en -methodieken, waarbij zeker nieuwe werkvormen dienen te worden uitgewerkt. Wij denken hierbij bv. aan straathoekwerk, ambulante werkvormen in de aanpak van de thuisloosheidsproblematiek enzovoort ».
[1475] SAR WWG, « Visienota integrale zorg en ondersteuning in Vlaanderen », 18 décembre 2012, p. 8 : « de zorg zoveel mogelijk geïntegreerd in de samenleving ».
[1476] CH. MILLION-DELSOL, Le principe de subsidiarité, Paris, PUF, Que sais-je ?, 1993, p. 7.
[1477] Voy. aussi le discours du Trône prononcé par le nouveau souverain hollandais, le 17 septembre 2013 : « Associée à la nécessité de réduire le déficit budgétaire, cette réalité a pour corollaire que l'Etat-providence classique évolue doucement mais sûrement dans la direction d'une société de la participation. Il sera demandé à toute personne qui en est capable de prendre la responsabilité de sa propre existence et de celle de ses proches immédiats », L. DELSEN, « La réalisation de la société de la participation. Réforme de l'Etat-providence aux Pays-Bas : 2010-2015 », *RBSS*, 2015, p. 773.
[1478] CH. MILLION-DELSOL, *Le principe de subsidiarité*, Paris, PUF, Que sais-je ?, 1993, p. 7.

entourent la mise en œuvre actuelle du « *welzijn* » en Flandre – le constat ne vaut donc pas que pour l'aide sociale générale –, la Communauté flamande a tendance à se profiler dans un rôle plus subsidiaire. Ainsi se donne-t-elle pour missions d'assurer le cadre réglementaire et la coordination entre les différentes politiques, de stimuler les différents acteurs et de soutenir la participation des publics-cibles[1479], dans le cadre d'une « subsidiarité bien comprise »[1480].

Il reste à voir, et c'est de loin la question la plus délicate, quel est le lien entre la référence à la vulnérabilité et le principe de subsidiarité. Même si DONZELOT ne mobilise pas explicitement le registre de la subsidiarité, son analyse peut aider à clarifier cette question. Il relève, de manière fort appropriée, un double modèle de cohésion sociale qu'il identifie au départ des facteurs de cohésion que sont la confiance entre les gens et le consentement à l'égard des autorités. La confiance entre les citoyens correspond à la « certitude que les autres membres de la société » (la société civile pour reprendre l'expression de MILLION-DELSOL) « sont disposés à vous aider dans vos tâches, dans la résolution de vos difficultés… »[1481]. Cette confiance nécessite que chacun développe ses réseaux, son « capital social ». Le second ingrédient est le consentement des citoyens à l'égard des autorités[1482]. Mais l'articulation de ces deux facteurs peut être variable de sorte que des modèles différents de cohésion sociales apparaissent. Il y a, pour faire simple, les modèles de cohésion sociale qui « font prévaloir la nécessité de restaurer le consentement envers les autorités » et ceux qui « mettent en avant avec le plus d'insistance la nécessité de développer la confiance entre les gens pour compenser les effets de la perte de solidarité objective »[1483]. On retrouve dans ce second modèle, me semble-t-il, les traits de l'Etat social subsidiaire.

Dans le modèle de cohésion sociale axé sur la société civile, la prise en compte des besoins spécifiques des personnes vulnérables apparaît sous un jour particulier. En effet, au-delà de

---

[1479] *Doc. parl*., Vl. parl., 841 (2015-2016) – n°1, nota van de Vlaamse Regering ingediend door Minister Jo Vandeurzen, « Conceptnota over het Vlaamse welzijns- en zorgbeleid voor ouderen. Dichtbij en integraal. Visie en veranderagenda », p. 34; voy. aussi le décret du 7 décembre 2012 encourageant une politique flamande inclusive à l'égard des personnes âgées et la participation à la politique des personnes âgées, art. 4, alinéa 2, ainsi que le décret du 21 mars 2003 relatif à la lutte contre la pauvreté, art. 4, alinéa 2.

[1480] Dans l'accord de gouvernement 2014-2019 et dans la note politique en matière de bien-être, cette subsidiarité est entendue comme « een goed begrepen subsidiariteit : de minst ingrijpende ondersteuning als het kan, de meer intense en gespecialiseerde hulp en zorg als het noodzakelijk is », Het Vlaams regeerakkoord 2014-2019 « Vertrouwen, Verbinden, Vooruitgaan », p. 104 ; *Doc. parl*., Vl. parl., 841 (2015-2016) – n°1, nota van de Vlaamse Regering ingediend door Minister Jo Vandeurzen, Conceptnota over het Vlaamse welzijns- en zorgbeleid voor ouderen. Dichtbij en integraal. Visie en veranderagenda, p. 5.

[1481] J. DONZELOT, « Un Etat qui rend capable », in *Repenser la solidarité*, S. PAUGAM (dir.), Paris, PUF, Quadrige, 2011, p. 99

[1482] Pour ne pas ignorer la dimension verticale des rapports avec les autorités, DONZELOT parle de consentement plutôt que de confiance, voy. J. DONZELOT, « Un Etat qui rend capable », in *Repenser la solidarité*, S. PAUGAM (dir.), Paris, PUF, Quadrige, 2011, p. 99.

[1483] J. DONZELOT, « Un Etat qui rend capable », in *Repenser la solidarité*, S. PAUGAM (dir.), Paris, PUF, Quadrige, 2011, p. 99.

l'affirmation d'un objectif d'insertion de ces personnes, l'attention qui leur est prêtée vise à asseoir la subsidiarité. Le soutien, les encouragements, les incitations développés à l'endroit des plus vulnérables visent à ce qu'eux aussi participent à la confiance généralisée entre les citoyens et à ce que le système qui repose prioritairement sur la société civile soit viable pour tous. L'attention portée aux plus vulnérables contribue ainsi à la crédibilité de l'Etat subsidiaire. Elle doit permettre de couper court au procès qui pourrait lui être fait de laisser se créer des failles dans la société et d'abandonner les personnes qui ne peuvent se prendre en charge elles-mêmes[1484]. Ainsi, lorsque dans une perspective de subsidiarité, la priorité est mise sur les soins « *extra muros* », sur la désinstitutionalisation ou encore sur les aidants proches, un accompagnement est prévu pour soutenir ceux pour qui « la marche est trop haute » pour s'en sortir seuls[1485]. Cet accompagnement vise notamment ceux qui dans le cadre de l'Etat-providence auraient été orientés vers un suivi institutionnel. Dans ce contexte, l'attention portée aux plus vulnérables apparaît nécessaire pour asseoir la subsidiarité et accompagner le projet de désengagement progressif de l'Etat du champ de la protection sociale (ce que dans son discours d'investiture le nouveau souverain hollandais a appelé le glissement de l'Etat-providence à la 'société de la participation'[1486]).

DONZELOT ne dit pas autre chose : la stratégie dans laquelle la priorité est donnée à la confiance entre les citoyens a comme limite, dit-il, « le risque qu'elle contient de ne servir surtout qu'à l'amélioration de l'ordre public » (notamment grâce, me semble-t-il, à une diminution des interventions et des dépenses publiques de protection sociale) « sans bénéfice particulier pour ceux, les plus pauvres auprès desquels on s'efforce particulièrement de la promouvoir »[1487]. Dans les modèles qui – comme dans le cas de l'Etat social subsidiaire – s'organisent autour de la confiance entre les citoyens, la référence à la vulnérabilité pourrait ainsi insidieusement servir un projet de désengagement de l'Etat, sans véritable plus-value pour les personnes en situation de vulnérabilité.

Dans la mesure où l'objectif de la présente recherche est de comprendre la référence à la vulnérabilité et de prendre au sérieux, de manière sincère, la possibilité qu'elle ait un apport positif pour le droit de la protection sociale, je ne puis, sur le plan normatif, appuyer l'idée

---

[1484] Voy., notamment, décret du 9 février 2018 relatif à la politique sociale locale, art. 3, 9° : « om kwetsbare mensen, met al hun mogelijkheden en kwetsbaarheden, een eigen zinvolle plek in de samenleving te laten innemen, hen daarbij waar nodig te ondersteunen ».

[1485] *Doc. parl.*, Vl. parl., 2074 (2008-2009) – n°1, p. 5: « Het AWW (algemeen welzijnswerk) is ook een vangnet voor een groep meervoudig gekwetste personen, die als gevolg van een toenemende vermaatschappelijking van de zorg niet meer opgevangen worden in grootschalige structuren zoals psychiatrische instellingen ».

[1486] L. DELSEN, « La réalisation de la société de la participation. Réforme de l'Etat-providence aux Pays-Bas : 2010-2015 », *RBSS*, 2015, p. 763-796. Voy. aussi J. MARTENS, « Le chagrin de l'Etat-providence », in *Contestation, combats et utopies. Liber amicorum Christine Matray*, J.-P. BUYLE, M. CASTIN, P. HENRY (dir.), Bruxelles, Larcier, 2015, p. 381-388.

[1487] J. DONZELOT, « Un Etat qui rend capable », in *Repenser la solidarité*, S. PAUGAM (dir.), Paris, PUF, Quadrige, 2011, p. 104.

que lorsqu'elle est mise en perspective avec le principe de subsidiarité, la référence à la vulnérabilité alimente et crédibilise un modèle dans lequel un certain retranchement des pouvoirs publics dans la conduite de la protection sociale est souhaité. A mon sens, le rôle de l'attention portée à la vulnérabilité ne peut être de contribuer, fût-ce indirectement, à un tel retranchement. Dans la section suivante, le potentiel de la cohésion et de l'inclusion sociales est envisagé sans avoir égard au principe de subsidiarité. Le modèle ne se focalise donc pas sur le glissement de la responsabilité étatique vers la prise en charge de l'intérêt général, en première instance, par la société civile et les individus eux-mêmes (fussent-ils vulnérables). Il maintient indemne la responsabilité fondamentale des pouvoirs publics dans l'organisation de la protection sociale[1488].

SECTION 2 : LES PERSPECTIVES CONCRÈTES POUR LE DROIT DE LA PROTECTION SOCIALE : L'EXEMPLE DE L'ENSEIGNEMENT INCLUSIF ET LE DROIT À L'INFORMATION, À L'ACCOMPAGNEMENT ET À LA PARTICIPATION COMME LEVIERS DE COHÉSION SOCIALE

Comme indiqué ci-dessus, les concepts de cohésion et d'inclusion sociales, parfois élevés au rang de projet de « société inclusive »[1489], sont de nature à apporter à l'idée de continuité la formulation normative qui semble lui faire défaut. L'inclusion sociale renvoie, comme l'idée de continuité, à la question de l'égalité dans la différence. Il s'agit de voir comment, même en présence d'une vulnérabilité, il est possible d'être semblables et singuliers[1490]. En matière d'inclusion sociale également, les situations de handicap permettent d'illustrer la démarche. Elles sont ici aussi des vulnérabilités inspirantes pour le droit[1491].

[1488] Dans l'espace anglo-saxon, FINEMAN mobilise la figure du sujet vulnérable dans un projet normatif d'Etat (social) plus responsable (« *more responsive State* »), M. A. FINEMAN, « The Vulnerable Subject and the Responsive State », Emory University School of Law Public Law & Legal Theory Research, Paper Series Research, Paper n° 10-130, 41 p. ; M. A. FINEMAN, « Equality, Autonomy, and the Vulnerable Subject in Law and Politics », in Vulnerability. Reflections on a New Ethical Foundation of Law and Politics, M.A. FINEMAN, A. GREAR (eds), Ashgate, Gender in Law, Culture, and Society, 2013, p.13-27. GOODIN a, de son côté, fait de la vulnérabilité un argument de défense du « *welfare State* », R. E. GOODIN, *Protecting the Vulnerable: A Reanalysis of Our Social Responsibilities*, Chicago, University of Chicago Press, 1985, 235 p.

[1489] CH. GARDOU, *La société inclusive, parlons-en ! Il n'y a pas de vie minuscule*, Toulouse, Eres, Connaissance de la diversité, 2016 (1ère éd. 2012), 170 p. Il me semble que l'idée d'inclusion sociale est plus précise que celle de cohésion sociale. Comme cela sera précisé ci-dessous, l'inclusion sociale va au-delà d'un objectif d'intégration sociale, ce qui n'est pas nécessairement le cas de la cohésion sociale.

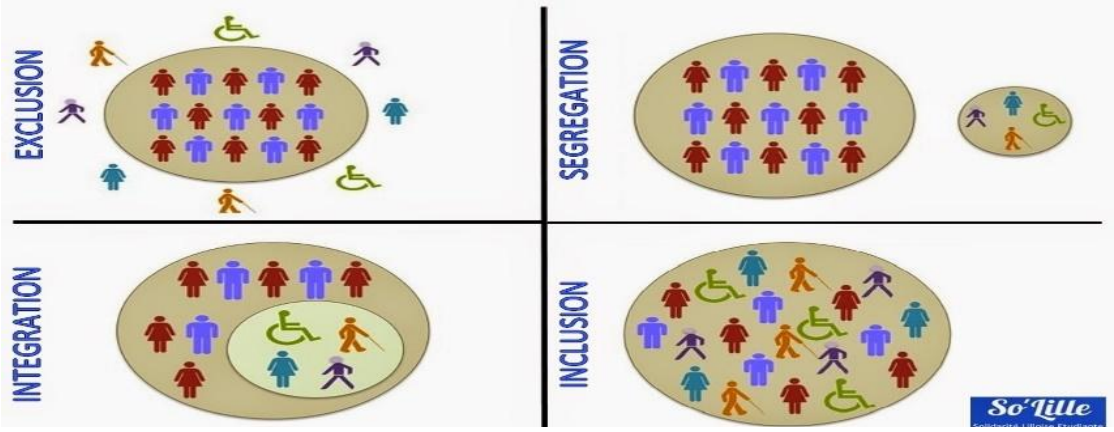
[1490] Voy. P. ROSANVALLON, *La société des égaux*, Paris, Seuil, Points-essais, 2011, p. 397.

[1491] Voy. D. CUYPERS, S. KEUNEN, S. VAN DAMME, *In welke mate bevordert het Vlaamse Beleid de inclusie van personen met een handicap*, Antwerpen Cambridge, Intersentia, 2017, 457 p. ; M. EL BERHOUMI, I. HACHEZ, « Lorsque l'inclusion se décrète : le décret de la Commission communautaire française du 17 janvier 2014 relatif à l'inclusion de la personne handicapée », *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, vol. 74, n° 1, 2015, p. 55-89 ; B. DE BACKER, *Projet de décret 'inclusion'. Origines, philosophie, calendrier et implications*, Bruxelles, CBCS, 2014, 36 p. ; voy. aussi *Une démarche inclusive pour construire le décret inclusion*, Bruxelles, Université Saint-Louis, Centre d'études sociologiques et Réseau méthode d'analyse en groupe, 2011.

Dans le domaine de la scolarisation des enfants handicapés, l'association de l'égal et de l'inégal, du vulnérable et de l'ordinaire est une figure que le droit promeut avec audace dans le cadre de l'enseignement inclusif (*infra,* A.). Dans le prolongement de cette illustration, il est possible d'envisager des leviers favorables à la cohésion sociale (*infra*, B.).

A. Un exemple de démarche inclusive : la scolarisation des enfants handicapés en milieu ordinaire

La Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées précise, en son article 24, § 2, que les Etats signataires doivent veiller à ce que « les personnes handicapées puissent, sur la base de l'égalité avec les autres, avoir accès, dans les communautés où elles vivent, à un enseignement primaire inclusif, de qualité et gratuit ». En filigrane, apparaît le constat que le modèle, disjonctif, de l'enseignement en écoles spécialisées est globalement remis en cause et qu'il y a lieu d'inclure les enfants handicapés, autant que faire se peut, dans l'enseignement ordinaire. S'inquiétant de ce que « des millions de personnes handicapées (…) ont seulement accès à une éducation de qualité médiocre, dans des structures où elles sont isolées des autres », le Comité des droits des personnes handicapées de l'ONU a récemment soutenu que « de puissants arguments d'ordre éducatif, social et économique plaident en faveur de l'enseignement inclusif »[1492]. Le programme défendu par ce Comité implique, tout d'abord, de distinguer clairement l'inclusion de concepts proches ou antinomiques tels que l'exclusion, la ségrégation et l'intégration. Ainsi, « on parle d'exclusion lorsque l'accès à une quelconque forme d'éducation est empêché ou refusé, directement ou indirectement. On parle de ségrégation lorsque des enfants handicapés sont scolarisés dans des établissements spécifiques, conçus ou utilisés pour accueillir des personnes ayant un handicap particulier ou plusieurs handicaps, et qu'ils sont privés de contact avec des enfants non handicapés. On parle d'intégration lorsque des enfants handicapés sont scolarisés dans des établissements d'enseignement ordinaires, dans l'idée qu'ils pourront s'adapter aux exigences normalisées de ces établissements »[1493].



[1492] Comité des droits des personnes handicapées de l'ONU, Observation générale n° 4 (2016) sur le droit à l'éducation inclusive, adoptée le 2 septembre 2016.
[1493] Voy. UNICEF, *The right of children with disabilities to education: A rights-based approach to Inclusive Education. Position Paper*, 2012, p. 10.

Fig. 15 inclusion des personnes handicapées : les distinctions proposées par le Comité des Nations Unies[1494].

Il est, par contre, question d'inclusion « dans le cas d'un processus de réforme systémique, impliquant des changements dans les contenus pédagogiques, les méthodes d'enseignement ainsi que les approches, les structures et les stratégies éducatives, conçus pour supprimer les obstacles existants, dans l'optique de dispenser à tous les élèves de la classe d'âge concernée un enseignement axé sur l'équité et la participation, dans un environnement répondant au mieux à leurs besoins et à leurs préférences. Si elle ne va pas de pair avec des changements structurels − par exemple, dans l'organisation, les programmes d'études et les stratégies d'enseignement et d'apprentissage −, la scolarisation d'enfants handicapés dans des classes ordinaires ne relève pas de l'inclusion.»[1495]. Le Comité des Nations Unies considère en effet qu'il faut aller au-delà d'un objectif d'intégration sociale. Pour satisfaire l'objectif d'inclusion, il est nécessaire que les établissements, chacun en particulier, et le système scolaire dans son ensemble, se conforment à l'obligation d'aménagements raisonnables. Même s'il n'existe pas de formule magique en la matière, les aménagements doivent être imaginés après une sérieuse évaluation des obstacles sociaux à l'enseignement. De même, ils peuvent avoir des implications multiples. Il peut ainsi être envisagé d'aménager les locaux, les supports de cours, de mettre à disposition un interprète (en langue des signes, par exemple), de traduire des supports pédagogiques en braille, d'adapter les horaires, de modifier les modalités d'interrogation…[1496].

Les obligations qui pèsent sur les Etats en matière d'éducation inclusive sont lourdes. Elles impliquent que l'inclusion des enfants handicapés dans les écoles ordinaires, assortie d'une prise en charge adaptée à leurs besoins spécifiques, soit la règle et que l'enseignement spécialisé soit l'exception[1497]. Malgré un décret sur l'égalité des chances en milieu scolaire[1498] et l'adoption en mars 2014 de mesures supplémentaires[1499], la Communauté

[1494] UNIA, « Le système de la Convention onusienne relative aux droits des personnes handicapées et le rôle du mécanisme indépendant au titre de l'art.33.2 », Université Saint-Louis, séminaire du 22 mai 2018, slide 14.

[1495] Comité des droits des personnes handicapées de l'ONU. *Observation générale n° 4 (2016) sur le droit à l'éducation inclusive*, adoptée le 2 septembre 2016, point 11.

[1496] Comité des droits des personnes handicapées de l'ONU. *Observation générale n° 4 (2016) sur le droit à l'éducation inclusive*, adoptée le 2 septembre 2016, point 30.

[1497] Comité européen des Droits sociaux, décision du 16 octobre 2017, rendue publique le 29 mars 2018, sur la recevabilité et le bien-fondé de la réclamation n° 109/2014, *Centre de Défense des Droits des Personnes Handicapées Mentales (MDAC) c. Belgique*, § 103. Voy. aussi Comité européen des Droits sociaux, décision du 11 septembre 2013 sur le bien-fondé de la réclamation n° 81/2012, *Action européenne des handicapés (AEH) c. France*, § 80 à 100.

[1498] En Communauté française, voy., plus tardivement, le décret du 7 décembre 2017 relatif à l'accueil, à l'accompagnement et au maintien dans l'enseignement ordinaire fondamental et secondaire des élèves présentant des besoins spécifiques, *M.B.* , 1er février 2018.

[1499] Décret du 28 juin 2002 relatif à l'égalité des chances en éducation, *M.B.*, 14 septembre 2002. Décret du 21 mars 2014 relatif à des mesures pour les élèves à besoins éducatifs spécifiques, *M.B.*, 28 août 2014.

flamande a, suite à une réclamation collective portée devant le Comité européen des Droits sociaux, été considérée comme ne satisfaisant pas à toutes ses obligations. Le Comité a surtout considéré qu'au-delà du cadre législatif[1500], les résultats concrets sont encore trop timides pour satisfaire aux exigences de la Charte sociale européenne interprétée à l'aune des dispositions de la Convention des Nations Unies[1501]. La part des enfants porteurs d'un handicap qui bénéficient effectivement de l'enseignement inclusif reste trop faible.

Pour la présente recherche, on retiendra que le concept d'inclusion sociale peut avoir une portée normative particulièrement significative et qu'il est susceptible de renforcer l'idée de continuité qui se dégage de la référence à la vulnérabilité.

B. Des leviers de cohésion sociale : le droit à l'information, à l'accompagnement et à la participation

L'exemple de l'accès à l'enseignement ordinaire des enfants handicapés illustre le potentiel du concept d'inclusion sociale et est susceptible de servir de référence. Dans la mesure, toutefois, où il mobilise la technique controversée des aménagements raisonnables[1502], il ne pourra pas nécessairement être transposé en toutes circonstances. Il paraît dès lors souhaitable d'envisager d'autres balises qui à défaut de réaliser immédiatement une 'société inclusive' peuvent contribuer à plus de cohésion sociale pour les personnes vulnérables. Un programme en ce sens est nécessaire et peut être formulé de manière réaliste. Ce programme devrait non seulement être centré sur l'identification des barrières de tous ordres (physique, financier, juridique, culturel…) qui créent ou accroissent les risques auxquels sont exposées les personnes en situation de vulnérabilité, mais devrait viser à réduire l'impact de ces barrières[1503]. En m'inspirant d'une proposition formulée par ROMAN dans le cadre d'une réflexion critique sur l'évolution de la protection sociale qui, selon cette auteure, se

[1500] Le Comité a ainsi effectivement tenu compte du décret du 21 mars 2014.

[1501] Comité européen des Droits sociaux, décision du 16 octobre 2017, rendue publique le 29 mars 2018, sur la recevabilité et le bien-fondé de la réclamation n° 109/2014, *Centre de Défense des Droits des Personnes Handicapées Mentales (MDAC) c. Belgique*.

[1502] Pour une définition, voy. Cour Suprême du Canada, 17 décembre 1985, *O'Malley c. Simpsons-Sears*. L'aménagement raisonnable est défini par cet arrêt fondateur comme « une obligation juridique, applicable dans une situation de discrimination, et consistant à aménager une norme ou une pratique de portée universelle dans les limites du raisonnable, en accordant un traitement différentiel à une personne qui, autrement, serait pénalisée par une telle norme ». Pour un examen des difficultés et des réticences en droit français, voy. T. GRÜNDLER, *Aménagements raisonnables et non-discrimination*, Rapport de recherche, Ardis, 2016, 118 p. ; E. BRIBOSIA, I. RORIVE, *L'accommodement de la diversité religieuse : regards croisés - Canada, Europe, Belgique*, Bruxelles, P.I.E. Peter Lang, 2015, 370 p.

[1503] Pour des perspectives en ce sens, voy. B. PALIER, « L'investissement social : une orientation pour repenser et réformer la protection sociale », in *Quelle(s) protection(s) sociale(s) demain*, M. BORGETTO, A.-S. GINON, F. GUIOMARD (dir.), Paris, Dalloz, 2016, p. 275-291 ; N. MOREL, B. PALIER, J. PALME, « Social investment: a paradigm in search of a new economic model and political mobilisation », in *Towards a Social Investment Welfare State ?*, N. MOREL, B. PALIER, J. PALME (eds.),Bristol, Ideas, policies and challenges, Policy Press, 2012, p. 353-376 ; A. HEMERIJCK (éd.), *The Uses of Social Investment*, Oxford university Press, 2017, 512 p.

caractérise par une « affirmation croissante de droits liés à des devoirs »[1504], il me semble possible de développer une approche inclusive des vulnérabilités en mobilisant le droit à l'information, le droit à l'accompagnement et le droit à la participation des bénéficiaires[1505]. Ces droits peuvent être des leviers de cohésion sociale qui se renforcent l'un l'autre. C'est dans cet esprit qu'ils peuvent être au cœur d'un projet normatif axé sur la prise en compte de la vulnérabilité.

Le droit à l'information ne doit pas être conçu comme « un simple palliatif de la complexité des situations administratives »[1506]. En visant à permettre un accès au droit que la seule proclamation théorique, dans les textes législatifs et réglementaires, ne satisfait pas, l'information poursuit aussi un objectif d'effectivité et d'autonomisation des bénéficiaires[1507]. Elle peut contribuer à rencontrer la problématique souvent ignorée, en particulier par le monde politique (qui, dans un contexte budgétaire tendu, préfère évoquer la question de la fraude aux prestations), du non-recours aux droits[1508]. La difficulté d'accès aux droits renvoie, en effet, souvent « à un manque d'information sur les droits eux-mêmes mais aussi sur les dispositifs qui peuvent être sollicités pour les faire valoir » [1509]. En droit belge, des avancées ont été faites en matière d'information grâce à la Charte de l'assuré social[1510]. Outre les difficultés proprement juridiques posées par cet instrument, notamment, quant à son champ d'application personnel et matériel et quant à la sanction des devoirs d'information pesant sur les institutions[1511], il faut constater qu'il n'envisage pas de manière spécifique les

---

[1504] D. ROMAN, « La 'responsabilisation' de l'individu : quel équilibre entre droits et devoirs ? », in *Quelle(s) protection(s) sociale(s) demain*, M. BORGETTO, A.-S. GINON, F. GUIOMARD (dir.), Paris, Dalloz, 2016, p. 233-258.

[1505] D. ROMAN, « Care et protection sociale », *Regards*, n° 50, 2016, p. 25-34. Les options de cet article ont été présentées par l'auteure dans le cadre de la Chaire Francqui Internationale 2016-2017, lors de la 3ème leçon donnée le 17 avril 2017 à l'Université de Namur (titre de la Leçon : « Les théories de la Vulnérabilité à la rescousse du système de protection sociale »).

[1506] D. ROMAN, « Care et protection sociale », *Regards*, n° 50, 2016, p. 28.

[1507] D. ROMAN, « Care et protection sociale », *Regards*, n° 50, 2016, p. 28.

[1508] Voy. Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (coord.), *Pauvreté et ineffectivité des droits. Non-recours aux droits/Armoede en ineffectiviteit van rechten. Non take-up van rechten*, Bruxelles-Bruges, la Charte/die Keure, Droit en mouvement, 2017, 165 p. En France, il faut signaler le rôle pionnier de l'Observatoire des non-recours aux droits et services (ODENORE) ; voy. PH. WARIN, *Le non-recours aux politiques sociales*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 2017, 244 p.

[1509] D. ROMAN, « La 'responsabilisation' de l'individu : quel équilibre entre droits et devoirs ? », in *Quelle(s) protection(s) sociale(s) demain*, M. BORGETTO, A.-S. GINON, F. GUIOMARD (dir.), Paris, Dalloz, 2016, p. 253 ; cette auteure évoque le « rendez-vous des droits » mis en place, en France, au sein de certaines caisses d'allocations familiales pour faciliter les démarches des allocataires à faible niveau d'autonomie administrative.

[1510] Loi du 11 avril 1995 visant à instituer « la charte » de l'assuré social, *M.B.*, 6 septembre 1995.

[1511] J. PUT (ed.), *Het handvest van de sociaal verzekerde en bestuurlijke vernieuwing in de sociale zekerheid*, Bruges, die Keure, 1999, 435 p. ; J. PUT, « Het handvest van de sociaal verzekerde », in *Ontwikkelingen van de sociale zekerheid 1996-2001. Wetgeving - Rechtspraak* , *RDS*, 2001, p. 1-24; S. GILSON, J.-FR. NEVEN, « La Charte de l'assuré social à la lumière de la jurisprudence », in *Questions de droit social*, J. CLESSE, F. KEFER (dir.), Liège, Anthémis, Université-Palais (CUP), 2007, p. 49-123 ; S. GILSON, J.-FR. NEVEN, « Les obligations d'information et de conseil des institutions de sécurité

besoins particuliers d'information des personnes en situation de vulnérabilité. Or, dans une société qui recourt massivement aux technologies de l'information, même si cette évolution intervient au bénéfice du plus grand nombre, des personnes vulnérables se trouvent exposées au risque de fracture numérique. A mon sens, une actualisation de la Charte de l'assuré social devrait être initiée pour tenir compte de cet impact des nouvelles technologies de l'information.

Par ailleurs, l'information seule ne suffit pas pour que les barrières auxquelles peuvent être confrontées les personnes vulnérables soient levées : un accompagnement adapté est également nécessaire[1512]. Jusqu'à présent la formalisation juridique de l'accompagnement est restée assez fragmentaire. C'est ainsi qu'en matière d'accompagnement des chômeurs, les espoirs suscités par différents accords de coopération entre l'Etat fédéral et les entités fédérées et plus particulièrement par l'accord de 2004 ayant lancé les politiques d'activation en matière de chômage[1513], n'ont pas été concrétisés[1514]. Dans une large mesure, en Belgique, le droit à l'accompagnement reste un droit en construction.

« De caractère continu et individualisé, l'accompagnement présente la particularité de s'inscrire dans la durée pour aider un individu à franchir une difficulté (d'ordre personnel, social, économique ou médical) ou, plus largement, à réaliser un projet »[1515]. L'accompagnement est susceptible de faire appel aux techniques d'*empowerment*. Comme d'autres techniques de re-capacitation et d'activation, l'*empowerment* est controversé. Il peut en effet être l'objet de multiples formulations qui dépendent souvent d'une optique socio-politique. Dans un perspective néo-libérale, il se concentre sur la reprise en main individuelle et est présenté (parfois de manière un peu caricaturale) comme visant avant tout à « blâmer la victime », qui est considérée comme n'en faisant jamais assez pour s'en sortir. L'approche

---

sociale », in *Dix ans d'application de la Charte de l'assuré social*, J.-FR. NEVEN, S. GILSON (dir.), Waterloo, Kluwer, Etudes pratiques de droit social, 2008, p. 7-55 ; J.-FR. NEVEN, « Les principes de bonne administration, la Charte de l'assuré social et la réglementation du chômage », in *La réglementation du chômage : 20 ans d'application de l'arrêté royal du 25 novembre 1991*, J.-FR. NEVEN, S. GILSON (coord.), Kluwer, Etudes pratiques de droit social, 2011, p. 581-652 ; J.-FR. NEVEN, « La Charte de l'assuré social : un outil méconnu au service de l'effectivité des droits sociaux », *J. dr. jeun.*, vol. 353, 2016, p. 20-22 ; (Les) *20 ans* (de la) *charte de l'assuré sociale*, Actes du colloque organisé le 23 octobre 2015, à l'occasion du 20ème anniversaire de la Charte de l'assuré social, *RBSS*, n° 1, 2016, p. 51-178.

[1512] D. ROMAN, « Care et protection sociale », *Regards*, n° 50, 2016, p. 28 ; F. PETIT, « Le droit à l'accompagnement : émergence d'un concept juridique », *Informations sociales*, vol. n° 169, n° 1, 2012, p. 14-21 ; S. GUERIN, *De l'État-providence à l'État accompagnant*, Michalon, 2010, 282 p.

[1513] Voy. loi du 17 septembre 2005 portant assentiment à l'accord de coopération du 30 avril 2004 entre l'Etat fédéral, les régions et les communautés relatif à l'accompagnement et au suivi actifs des chômeurs, *M.B.*, 25 juillet 2007.

[1514] Voy. D. DUMONT, « L'emploi et la formation professionnelle après la sixième réforme de l'Etat : quelles perspectives (en particulier à Bruxelles) ? », in *L'impact de la sixième réforme de l'Etat sur la sécurité sociale et le marché du travail : regards de juristes*, D. DUMONT (dir.), *RBSS*, 2015, p. 319-341.

[1515] F. PETIT, « Le droit à l'accompagnement : émergence d'un concept juridique », *Informations sociales*, vol. n° 169, n° 1, 2012, p. 15.

néo-libérale n'est pas une fatalité. Il est aussi possible de considérer que la capacité à faire des choix n'est pas, comme dans cette approche, un acquis naturel qui peut être réactivé à tout moment en mettant les récalcitrants sous pression, mais est au contraire une construction impliquant un processus dans lequel le rôle du contexte, des relations, des normes sociales ou encore des institutions n'est pas ignoré[1516]. Ainsi, à condition de ne pas ramener l'origine des vulnérabilités à des causes essentiellement individuelles (*supra*, chapitre 1), il paraît possible de dé-diaboliser certaines méthodes d'*empowerment*[1517]. Lorsqu'il a été question d'identifier les vulnérabilités dans une perspective interactive, j'ai attiré l'attention sur la méthode de travail social centrée sur le « développement du pouvoir d'agir des personnes et des collectivités » (DPA-PC)[1518]. Au-delà du diagnostic, cette méthode de travail social promeut un accompagnement sur mesure qui ne met pas principalement l'accent sur la responsabilité individuelle et favorise un pouvoir d'agir sans imposer un devoir d'agir[1519].

Dans le champ de la protection sociale et dans le contexte de l'Etat social actif qui a été décrit brièvement dans la partie I, cela implique une posture d'ouverture critique à l'égard de l'activation, qui ne devrait pas être mise en œuvre sans un accompagnement adapté. Un tel accompagnement doit avoir comme orientation principale « une évaluation contextuée des difficultés éprouvées par les individus concernés » de manière « à reconstruire avec eux les capacités nécessaires pour qu'ils puissent pleinement participer à la vie économique et sociale »[1520]. Pour que le souci d'équilibre entre l'activation et l'accompagnement ne reste pas lettre morte, il y aurait lieu d'en faire un principe opposable aux institutions, en particulier, lorsque le comportement de la personne accompagnée et activée est l'objet d'une contestation. En pratique, les éventuels manquements de cette personne devraient être appréciés à l'aune de l'accompagnement reçu. Quelques décisions judiciaires ont tenté de faire progresser cette mise en perspective de la responsabilisation[1521].

[1516] M.-H. BACQUE, C. BIEWENER, *L'empowerment une pratique émancipatrice ?*, Paris, La découverte, Poche, 2015, p. 97. Ces approches sont parfois considérées comme socio-libérales.

[1517] Pour une démarche de réhabilitation comparable à propos de l'activation, voy. Daniel DUMONT, *La responsabilisation des personnes sans emploi en question - Une étude critique de la contractualisation des prestations sociales en droit belge de l'assurance chômage et de l'aide sociale*, Bruxelles, La Charte, coll. Association belge pour le droit du travail et de la sécurité sociale, 2012, p. 523-526, n° 909 à 914.

[1518] V. DESOMER, « CPAS, un cadre commun pour une action 'hors cadre' », *Revue Nouvelle*, n° 8, 2017, p. 37.

[1519] B. VALLERIE, « L'émergence en France de la référence à l'approche centrée sur le développement du pouvoir d'agir des personnes et des collectivités », in *Interventions sociales et empowerment (développement du pouvoir d'agir)*, B. VALLERIE (coord.), L'Harmattan, Savoir et formation, 2012, p. 37.

[1520] D. DUMONT, *La responsabilisation des personnes sans emploi en question. Une étude critique de la contractualisation des prestations sociales en droit belge de l'assurance chômage et de l'aide sociale*, Bruxelles, La Charte, coll. Association belge pour le droit du travail et de la sécurité sociale, 2012, p. 525.

[1521] Voy. Cour trav. Bruxelles, 18 décembre 2014, R.G. 2013/AB/229 ; Voy. aussi la jurisprudence qui pour évaluer la disposition au travail des bénéficiaires du droit à l'intégration sociale met les efforts de recherche d'emploi en balance avec le soutien reçu de la part du CPAS, Cour trav. 13 avril

Enfin, le droit à la participation est présenté « comme une voie de renouvellement des politiques sociales et comme un moyen de renforcement de l'autonomie des bénéficiaires de prestations sociales, puisqu'il permet de les associer à la formation de la norme qui leur est appliquée »[1522]. Il ne s'agit pas alors de renvoyer à la responsabilité individuelle, mais de soutenir un phénomène de participation démocratique, dans une perspective inclusive[1523]. Lui-même issu d'un processus de concertation avec les associations qui « rassemblent des personnes pauvres », le dernier rapport bisannuel du Service de lutte contre la pauvreté met l'accent sur l'importance de la participation et sur les différentes formes qu'elle peut prendre[1524]. On rappellera que dans une perspective de justice sociale, et non de simple « réalisation de soi »[1525], FRASER suggère, de manière plus théorique, que « ce qui rend le déni de reconnaissance moralement condamnable, c'est le fait que certains groupes et individus se voient refuser la possibilité de participer à l'interaction sociale sur un pied d'égalité avec les autres »[1526]. La 'parité de participation' peut ainsi être moyen de rencontrer les besoins des personnes en situation de vulnérabilité, même si, comme le souligne un rapport d'experts du Conseil de l'Europe, cette démarche est loin d'être évidente[1527]. Il faut néanmoins, à tout le moins, que le droit soutienne les initiatives de participation des personnes vulnérables aux projets de cohésion sociale initiés par les pouvoirs publics[1528].

* * *

Résumons-nous. Dans les différents cas d'étude, il a été constaté que la prise en charge de la vulnérabilité se fait généralement selon un processus de continuité et non de manière disjointe. Il s'agit moins d'envisager des dispositifs séparés que d'adapter des dispositifs communs. L'idée de continuité peut être associée aux expressions plus normatives de cohésion et d'inclusion sociales. Il a toutefois été signalé que l'idée de continuité est aussi, dans certains dispositifs faisant référence à la vulnérabilité, mise en concurrence avec le

---

2016, RG n° 2014/AB/654 ; Cour trav. Bruxelles, 24 octobre 2012, RG n° 2011/AB/207 ; Cour trav. Liège, 18 décembre 2006, R.G. n° 33638/05.

[1522] D. ROMAN, « Care et protection sociale », *Regards*, n° 50, 2016, p. 29.

[1523] D. ROMAN, « La 'responsabilisation' de l'individu : quel équilibre entre droits et devoirs ? », in *Quelle(s) protection(s) sociale(s) demain*, M. BORGETTO, A.-S. GINON, F. GUIOMARD (dir.), Paris, Dalloz, 2016, p. 257.

[1524] Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, *Citoyenneté et pauvreté. Rapport bisannuel 2016-2017*, Bruxelles, 2017, 162 p.

[1525] N. FRASER entend ainsi se distinguer de A. HONNETH et de CH. TAYLOR qui, à l'estime de FRASER, n'échappent pas à une certaine psychologisation de la question de la reconnaissance (chez HONNETH, il est en effet question des conditions intersubjectives qui rendent possible une relation pratique non-déformée à soi-même, voy. encadré, n° 3).

[1526] N. FRASER, *Qu'est-ce que la justice sociale ? Reconnaissance et distribution*, Paris, La découverte, Poche, 2011, p. 50.

[1527] Voy. Rapport d'experts pour le Conseil de l'Europe, *Vivre en dignité au XXIe siècle : le paradoxe des démocraties*, 2013, p. 100-112.

[1528] Voy. le décret du Parlement wallon du 6 novembre 2008 relatif au plan de cohésion sociale dans les villes et communes de Wallonie, pour ce qui concerne les matières dont l'exercice a été transféré de la Communauté française, *M.B.*, 26 novembre 2008. Il serait intéressant d'évaluer si, sur le terrain, ces plans de cohésion sociale sont suffisamment orientés vers les publics vulnérables.

principe de subsidiarité. La référence à la vulnérabilité est alors susceptible d'alimenter un modèle de cohésion sociale qui se focalise sur la confiance entre les citoyens et dans lequel un retrait des pouvoirs publics est souhaité. Dans le cadre d'une recherche qui prend au sérieux la possibilité d'un apport positif de la vulnérabilité pour le développement du droit de la protection sociale, cette perspective ne m'est apparue souhaitable sur un plan normatif.

Pour illustrer le fait que la cohésion sociale et l'inclusion sociale sont de nature à apporter à l'idée de continuité la formulation normative qui semble lui faire défaut, l'exemple très prometteur, mais aussi très contraignant pour les pouvoirs publics, de l'enseignement inclusif a été brièvement présenté. Complémentairement, il a été recommandé que le droit à l'information, à l'accompagnement et à la participation soit développé d'une manière qui favorise une cohésion sociale prenant en compte de manière effective (et sincère) les besoins des personnes vulnérables.

CHAPITRE 3. LA VULNÉRABILITÉ ET LE DROIT DE LA PROTECTION SOCIALE : UNE RENCONTRE EN QUÊTE D'ÉMANCIPATION

Sur le plan théorique, il a pu être souligné dans la partie II que la notion de vulnérabilité offre des perspectives d'émancipation en lien avec le mode relationnel d'accès à l'autonomie. Dans les différents cas d'étude, toutefois, peu d'indices de ces perspectives théoriques ont été observés. Il faut en déduire que l'apport émancipatoire de la vulnérabilité pour le droit de la protection sociale reste à construire (*infra*, section 1). Différents outils peuvent être imaginés à cette fin. Ainsi le droit à l'accompagnement dont il a été question au chapitre précédent devrait être construit dans un contexte relationnel favorable à certaines valeurs comme la confiance en soi (*infra*, section 2).

SECTION 1. DES PERSPECTIVES THÉORIQUES D'ÉMANCIPATION QUI À CE JOUR NE SONT PAS CONFIRMÉES

A différentes reprises, il a été souligné que la vulnérabilité n'est pas une notion statique, mais est au contraire un concept qui offre un potentiel d'évolution et d'émancipation[1529]. Compte tenu des relations et des interdépendances dans lesquelles nous sommes impliqués, la vulnérabilité est susceptible de favoriser un mode relationnel d'accès à l'autonomie. Dans le cadre de la grille de compréhension, à la construction de laquelle la partie II a été consacrée, les propositions normatives que l'approche élargie de la vulnérabilité permet d'envisager n'ont été pas reprises, comme telles[1530]. Ce sont ces propositions qui nous intéressent ici et qui sont brièvement rappelées. Sur le plan éthique, elles impliquent d'être attentif aux activités de soins, à la dépendance des personnes qui ne sont pas autonomes ainsi qu'à « l'ensemble des activités qui trouvent leur finalité dans la réponse à une vulnérabilité avérée »[1531]. Sur le plan normatif, ces propositions concernent plus particulièrement le mode d'acquisition de l'autonomie. Elles suggèrent que si l'interdépendance est un trait de notre vulnérabilité constitutive, elle est aussi ce qui nous permet d'accéder à l'autonomie.

Pour évoquer le mode relationnel d'acquisition de l'autonomie, deux auteurs ont été plus particulièrement évoqués. NEDELSKY considère que les individus deviennent ce qu'ils sont en termes d'identité, de capacités et de désirs grâce aux relations interactives avec les autres[1532]. Elle précise que ce dont nous avons besoin pour nous construire, c'est d'une capacité à nous engager dans une « création interactive »[1533], c'est-à-dire dans des relations et des interactions

---

[1529] Voy. aussi Partie II, ch. 1, Section 3, B., a.

[1530] Les propositions méthodologiques ont par contre été reprises dans la grille de compréhension.

[1531] M. GARRAU, A. LE GOFF, *Care, justice et dépendance. Introduction aux théories du care*, 2010, PUF, Philosophies, Paris, 2010, p. 83 ; voy. aussi A. LE GOFF, *« Care*, empathie et Justice. Un essai de problématisation », *Revue du Mauss*, vol. 32, n° 2, 2008, n°32, p. 222.

[1532] J. NEDELSKY, *Law's relations. A relational theory of Self, Autonomy, and Law*, New York, Oxford University Press, 2011, p. 4.; voy. aussi par M. FRIEDMAN, « Relational Autonomy and Individuality », *University of Toronto Law Journal*, 2013, p. 328.

[1533] J. NEDELSKY, *Law's relations. A relational theory of Self, Autonomy, and Law*, New York, Oxford University Press, 2011, p. 45.

impliquantes. NEDELSKY met donc l'accent sur l'importance des interactions, qui peuvent être positives ou négatives[1534]. En effet, toutes les relations n'ont pas la même valeur. Certaines sont positives et permettent de développer une capacité créative. D'autres relations, par contre, altèrent cette capacité. C'est le cas lorsqu'elles sont marquées par la domination, la violence physique ou symbolique. La théorie de la reconnaissance développée par HONNETH a aussi été évoquée. Elle repose également sur une conception relationnelle de l'autonomie[1535]. Dans cette théorie, la relation à soi-même occupe toutefois une place importante. L'accès à l'autonomie est, en effet, susceptible d'être favorisé par certains types de rapports à soi-même (comme la confiance en soi), mais qui se constituent grâce aux relations avec les autres (pour une présentation de la théorie de HONNETH, voy. partie II encadré n°3). A ce stade, sans revenir sur le détail de ces théories, il est donc utile de retenir que les approches élargies de la vulnérabilité ouvrent des perspectives émancipatrices en lien avec l'acquisition relationnelle de l'autonomie.

Toutefois, ces perspectives théoriques n'ont guère été vérifiées dans les cas d'étude. Il a, au contraire, été constaté dans plusieurs cas d'étude que la vulnérabilité ne renvoie pas à l'autonomie, mais à une forte dépendance à l'égard des autorités. Tel est souvent le cas dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. Pour la Cour, les personnes en situation de vulnérabilité présentent un besoin de protection de la part des autorités. Cette protection est considérée comme nécessaire, parfois de manière paternaliste, pour permettre à ces personnes d'échapper aux risques auxquels elles sont exposées. Une forte dépendance à l'égard des autorités a également été constatée dans le chef des demandeurs d'asile. Durant l'examen de leur demande d'asile, période qui peut durer plusieurs années, les conditions d'existence sont largement celles qui sont déterminées par les autorités en charge de l'accueil. Ceux qui parmi les demandeurs d'asile présentent une vulnérabilité particulière sont aussi tributaires des autorités pour la reconnaissance des besoins d'accueil spécifiques auxquels ils sont confrontés. Leur dépendance semble d'autant plus forte que leur droit à voir ces besoins spécifiques pris en charge est l'objet d'une faible justiciabilité. Dans les deux autres cas d'étude, il a été plus difficile d'identifier le type de relation que le droit entend favoriser. L'attention se porte surtout sur la réflexivité dont doit faire preuve ce bénéficiaire. Même si des indices d'asymétrie ont pu être relevés dans le cas de la contractualisation du droit à l'intégration sociale, la relation apparaît au second plan, derrière la figure dominante de la réflexivité qui, dans le cadre des politiques sociales, invite « les bénéficiaires à entreprendre un 'travail sur soi' supposé leur restituer les capacités qui leur assureront les moyens de l'insertion sociale »[1536]. Ainsi, dans le cas de la contractualisation du droit à l'intégration

[1534] M. FRIEDMAN, « Relational Autonomy and Individuality », *University of Toronto Law Journal*, 2013, p. 334; cette dimension de l'approche relationnelle de NEDELSKY est considérée par FRIEDMAN comme une forme de conséquentialisme, c'est-à-dire une approche qui évalue le comportement humain selon qu'il favorise ou non certaines conséquences.

[1535] Elle est parfois considérée comme une conception recognitionnelle, et pas seulement relationnelle, de l'autonomie.

[1536] J.-L. GENARD, « Une mutation anthropologique », *Revue Nouvelle*, n°10, 2007, p. 34.

sociale, le positionnement des personnes vulnérables est multiple, mais toujours potentiellement dominé par une obligation de contractualisation qui, même aménagée, fait la part belle à la réflexivité. L'exigence de réflexivité est aussi celle que l'on retrouve dans les dispositifs de l'aide sociale générale, avec de fréquents rappels que la personne en situation de vulnérabilité doit d'abord chercher à résoudre, par elle-même ou avec l'aide de proches, ses propres difficultés.

Le constat ainsi dressé à propos du type de relations favorisé par le droit ne laisse rien augurer de très élaboré quant à la forme d'autonomie que les dispositifs juridiques étudiés peuvent promouvoir pour ceux qu'ils considèrent comme présentant une vulnérabilité particulière. Et, de fait, le bilan est plutôt mince. Dans les trois premiers cas d'étude, il a été respectivement question de paternalisme, de défiance, d'indépendance économique acquise grâce à l'emploi, tandis que dans le dernier cas d'étude, l'horizon d'autonomie n'est pas apparu comme ayant une orientation déterminée. On serait bien en peine de voir dans ces dispositifs les indices sérieux de la mise en place d'une alternative à la fiction de l'autonomie individuelle et d'un mode relationnel d'accès à l'autonomie. Le paternalisme ignore largement l'aspiration à l'autonomie, qu'il place au rang des préoccupations secondaires[1537]. Lorsque la valeur qui domine est alimentée par le registre de la défiance, comme c'est le cas pendant la procédure d'asile, la question de l'autonomie n'émerge pas comme une valeur à promouvoir. Quant à la perspective d'une indépendance économique obtenue grâce à l'emploi, elle n'est rien d'autre qu'une formulation spécifique de l'invitation à faire preuve d'autosuffisance et à se gouverner soi-même. Elle repose sur la conception idéalisée du sujet autonome qui domine dans la pensée politique d'inspiration libérale. La question de savoir si cette autonomie est effectivement accessible et constitue une perspective réaliste pour la personne en situation de vulnérabilité est dès lors largement ignorée.

Le bilan est donc clair : dans les cas d'étude qui ont été envisagés dans le cadre de la présente recherche, le droit ne se pose pas la question de savoir comment la personne en situation de vulnérabilité peut devenir plus autonome, si ce n'est grâce à l'indépendance économique. Le lien entre la vulnérabilité et la nécessité d'une alternative aux formes traditionnelles de l'autonomie individuelle paraît absent de la réflexion juridique. Le droit ne prescrit rien et ne recommande rien sur ce terrain. Faut-il pour autant en conclure que la question est réglée et que le droit ne pourrait rien offrir comme perspectives sur le terrain de l'autonomisation des personnes vulnérables ? Je ne le pense pas.

A propos de plusieurs cas d'étude, en effet, des alternatives ont été formulées, généralement par des observateurs et des acteurs externes au droit, mais dont le point de vue est susceptible d'inspirer les dispositifs juridiques. Pour les demandeurs d'asile, je me suis référé à des études qui montrent l'utilité de mettre en route le processus d'autonomisation des

[1537] On se souviendra que pour la Cour européenne des droits de l'homme, nier la capacité des parents Roms à donner leur consentement est acceptable lorsqu'il s'agit de condamner la ségrégation scolaire de leurs enfants.

demandeurs d'asile dès le début de la procédure. Ces auteurs proposent de ne pas considérer la procédure d'asile comme une période de mise entre parenthèses. Ils considèrent que l'activité, sous diverses formes (travail, formation, bénévolat, …), peut être un important facteur de reconstruction. L'activité peut favoriser l'autonomie et l'inclusion des demandeurs d'asile pour peu qu'elle intervienne dans un cadre relationnel favorable et qu'ils soient aidés à surmonter progressivement les barrières auxquelles ils sont confrontés (non-maîtrise de la langue, méconnaissance des institutions, difficulté de faire reconnaître l'équivalence des diplômes, ralentissement de l'accès à l'emploi, obstacle administratif pour l'accès aux formations professionnelles…). Dans le cadre de la contractualisation du droit à l'intégration sociale, la proposition alternative élaborée au terme de l'étude préparatoire à la réforme de 2016 a aussi été évoquée. Elle suggérait, pour les personnes en situation de vulnérabilité particulière, de ne pas uniquement déroger à l'obligation de disposition au travail et à la contractualisation. Il était proposé qu'à côté de ce volet dérogatoire, soit organisé un processus d'accompagnement spécifique de ces personnes. Même si ces propositions n'ont pas reçu le soutien politique nécessaire, elles laissent malgré tout entrevoir la possibilité d'inclure des perspectives d'autonomisation dans les dispositifs juridiques. Il existe une brèche dans laquelle il me semble possible de s'engouffrer.

SECTION 2. INCLURE DES PERSPECTIVES D'AUTONOMISATION DANS LES DISPOSITIFS JURIDIQUES FAISANT RÉFÉRENCE À LA VULNÉRABILITÉ DE LEURS DESTINATAIRES

Par son silence, le droit laisse entendre que le seul horizon offert aux personnes en situation de vulnérabilité est celui de l'autonomie individuelle et que la seule manière d'accéder à l'autonomie individuelle est l'indépendance économique que peut offrir une activité professionnelle. L'orientation prioritaire est donc l'encouragement au travail par le biais d'incitations plus ou moins coercitives. S'il ne s'agit pas de nier que l'emploi offre d'indéniables perspectives d'autonomisation, il faut garder à l'esprit que pour les personnes en situation particulière de vulnérabilité, cette voie ne peut être ni centrale, ni surtout exclusive. Le postulat qu'il suffit de travailler pour être plus autonome sous-estime les difficultés concrètes d'accès à l'emploi. Il ignore, de même, le constat que les perspectives d'autonomisation offertes par certains emplois sont devenues très faibles, soit parce qu'ils ne permettent pas réellement de sortir des dispositifs de protection sociale[1538], soit parce que les emplois les moins rémunérateurs ne protègent plus suffisamment[1539]. Plus fondamentalement,

[1538] Voy. S. CARPENTIER, *Lost in Transition? Essays on the Socio-Economic Trajectories of Social Assistance Beneficiaries in Belgium*, Thèse de doctorat, Universiteit Antwerpen, Faculteit Sociale Wetenschappen, Departement Sociologie, 2016.

[1539] On touche alors aux limites économiques des politiques d'activation (« *Activation is not enough* »). Voy. N. MOREL, B. PALIER, J. PALME, « Social investment: A paradigm in search of a new economic model and political mobilization », in *Towards a social investment welfare state? Ideas, Policies and Challenges*, N. MOREL, B. PALIER, J. PALME (eds), 2012, p. 353-376 : pousser les gens à accepter n'importe quel emploi (« *pushing people back onto the labour market to take up 'any*

l'autonomisation par le travail méconnaît la dimension relationnelle de l'autonomie qui, pour son développement, postule un contexte relationnel favorable. L'accès à l'autonomie est en effet un processus complexe qui, pour être réellement émancipateur, suppose de prendre au sérieux le fait que nous ne devenons pas autonomes par nous-mêmes mais seulement grâce aux relations que nous entretenons tout au long de notre vie ainsi que grâce aux multiples contextes d'interaction dans lesquels nous sommes amenés à évoluer.

Dans les chapitres précédents, ont été évoqués différents outils susceptibles d'aider les personnes vulnérables à réduire les risques auxquels elles sont exposées. Il a été question de l'*empowerment* dont l'apport peut être réel à condition qu'il s'inscrive dans la perspective interactive qui donne toute sa force au concept de vulnérabilité. Il faut, en effet, pouvoir agir sur les interactions et non, exclusivement, sur la personne elle-même. Cette condition suppose de considérer que pour les personnes en situation de vulnérabilité, la capacité à faire des choix autonomes n'est pas un « acquis naturel » qui peut être réactivé à tout moment, mais qu'il s'agit, au contraire, du résultat d'une construction impliquant un processus dans lequel le rôle du contexte, des relations et des normes sociales ainsi que des institutions n'est pas méconnu. La démarche a été illustrée par une brève présentation de la méthode de travail social centrée sur le « développement du pouvoir d'agir des personnes et des collectivités » (DPA-PC). De même, lorsqu'au chapitre 2, il a été question de la forme la plus adéquate de prise en compte des besoins des personnes vulnérables, les potentialités d'une démarche inclusive ont été soulignées. Le droit à l'information, le droit à l'accompagnement et le droit à la participation peuvent jouer le rôle de leviers. De manière à renforcer la cohérence de l'ensemble de ces propositions et de ne pas ignorer l'apport substantiel de l'approche élargie de la vulnérabilité dont il a été question dans la partie II, il est utile relier concrètement ces outils à la perspective théorique de l'autonomie relationnelle.

Sans attendre du droit de la protection sociale qu'il se réapproprie, comme tels, les enseignements de NEDELSKY et de HONNETH précédemment évoqués, il pourrait utilement s'emparer de certaines de leurs implications pratiques. On se souviendra que HONNETH, en particulier, insiste sur l'importance des « rapports à soi », c'est-à-dire de la confiance en soi, du respect de soi et de l'estime de soi, que les relations avec les autres permettent de construire et de développer. Il s'appuie ainsi sur une conception de l'autonomie relationnelle dans laquelle le sentiment d'être autonome est important[1540]. Comme le suggère RICARD, « dans la reconstruction des capacités nécessaires à l'autonomie, chacun de ces rapports à soi assure certaines compétences individuelles. La confiance en soi permet à l'individu de

---

job'»), opère un glissement de l'inactivité vers la pauvreté dans l'emploi, ce qui, selon certains économistes, ne permettra pas de financer le coût du vieillissement de la population et l'augmentation des dépenses de santé (« *which does not reach the economic goal of increasing employment rates in order to increase the tax base and support future pensions and health care costs* »).

[1540] J. ANDERSON, A. HONNETH, « Autonomy, Vulnerability, Recognition, and Justice », in A*utonomy and the Challenges to Liberalism*, J. ANDERSON, J. CHRISTMAN, Cambridge, Cambridge University Press, 2005, p. 127-149, p. 129: « *Autonomy is a capacity that exists only in the context of social relations that support it and only in conjunction with the internal sense of being autonomous* ».

développer des capacités de perception justes de ses expériences, (…) . Le respect de soi a plutôt trait à la capacité de traiter l'information nécessaire à la délibération et, éventuellement, à l'action libre. (…). Quant à l'estime de soi, elle relève plutôt de la nécessité de donner sens à nos actions »[1541].

On pourrait ainsi attendre du droit de la protection sociale que, lorsqu'il organise l'accompagnement des personnes en situation de vulnérabilité, leur *empowerment*, leur droit à l'information ou encore leur participation à la vie sociale, il donne de l'importance à des valeurs comme la confiance en soi, en gardant à l'esprit que ces valeurs se forgent dans les relations avec les autres.

Ainsi, dans le cadre de la construction du droit à l'accompagnement dont il a été question au chapitre précédent, la personne vulnérable devrait se voir offrir le droit de choisir un environnement relationnel (un lieu de stage, de formation, de bénévolat, de loisir, un cadre de vie ou professionnel…) où elle peut développer des valeurs telles que la confiance en soi, le respect et l'estime de soi. Il pourrait être prévu que lorsque l'accompagnement est l'objet d'une contractualisation, la question de l'environnement relationnel fasse l'objet de clauses spéciales garantissant un consentement spécialement éclairé sur cette question et donnant la possibilité de faire évaluer, en cours de route, la pertinence relationnelle de l'accompagnement par un tiers indépendant[1542]. De même, il devrait être précisé qu'à l'occasion de l'évaluation des efforts accomplis dans le cadre de l'accompagnement, il ne pourra être fait grief à la personne accompagnée de ne pas avoir fourni les efforts nécessaires que pour autant qu'il soit démontré qu'elle a effectivement bénéficié d'un environnement relationnel favorable. L'objectif est de faire en sorte que l'accompagnement ne prenne plus la forme, comme c'est souvent le cas actuellement, d'une « injonction à l'autonomie »[1543], mais serve à construire les bases relationnelles d'une véritable autonomisation, avec des effets plus durables pour la personne concernée.

* * *

Résumons-nous. L'approche élargie de la vulnérabilité est, sur le plan théorique, attentive aux modes relationnels d'accès à l'autonomie. Elle entend ainsi mettre en place des

---

[1541] L. RICARD, « L'autonomie relationnelle : un nouveau fondement pour les théories de la justice ». *Philosophiques*, vol. 40, n° 1, 2013, p. 152.

[1542] Voy. en France, F. PETIT, « Le droit à l'accompagnement : émergence d'un concept juridique », *Informations sociales*, vol. n° 169, n° 1, 2012, p. 20 : « le bénéficiaire de l'accompagnement peut à tout moment s'adresser à un 'référent' en vue d'être guidé dans ses décisions ».

[1543] Sur ce que les injonctions à l'autonomie ne produisent pas d'effets durables et conduisent « paradoxalement à renforcer des lignes de clivage au sein des populations précaires », voy. B. VALLERIE, « L'émergence en France de la référence à l'approche centrée sur le développement du pouvoir d'agir des personnes et des collectivités », *Interventions sociales et empowerment (développement du pouvoir d'agir)*, B. VALLERIE (coord.), L'Harmattan, Savoir et formation, 2012, p. 39 ; ainsi que N. DUVOUX, in *La régulation des pauvres*, Paris, PUF, Quadrige, 2013 (2ème éd.), p. 44-45 ; N. DUVOUX, « L'injonction biographique dans les politiques sociales. Spécificité et exemplarité de l'insertion », *Informations sociales*, vol. 156, n° 6, 2009, p. 114-122.

alternatives au postulat de l'autonomie individuelle sur lequel reposent les théories d'inspiration libérale. Les différents cas d'étude n'ont néanmoins pas permis de confirmer ces perspectives théoriques. Il faut en déduire que la dimension d'émancipation de la vulnérabilité reste à construire. Pour cela, il est nécessaire que les différents outils qui ont été proposés pour aider les personnes vulnérables à réduire les risques auxquels elles sont exposées (*empowerment*, démarches d'inclusion et de cohésion sociales, droit à l'information, à l'accompagnement, à la participation…) soient reliés à la perspective théorique de l'autonomie relationnelle et qu'ils mettent l'accent sur des valeurs comme la confiance en soi, le respect de soi ou l'estime de soi. Concrètement, il est proposé un meilleur encadrement du droit pour la personne accompagnée d'obtenir que l'accompagnement se déroule dans un environnement relationnel favorable à son autonomisation, ce qui suppose, à tout le moins, que l'éventuelle contractualisation de cet l'accompagnement soit assortie de différentes garanties.

CONCLUSIONS DE LA PARTIE IV : DES PERSPECTIVES CONCRÈTES POUR LE DROIT DE LA PROTECTION SOCIALE

Dans la dernière partie de la recherche, une orientation normative a été assumée. M'appuyant, tour à tour, sur les approches interdisciplinaires abordées dans la partie II et sur les constats plus empiriques opérés dans la partie III, j'ai défendu différentes options et formulé plusieurs suggestions, en suivant les différents axes du questionnement qui ont traversé toute la recherche.

Ainsi, en ce qui concerne l'identification des vulnérabilités, j'ai défendu que la référence à la vulnérabilité est plus utile au développement du droit de la protection sociale si les vulnérabilités sont envisagées de manière interactive et non comme des caractéristiques intrinsèques. Les avantages de l'approche interactive ont été soulignés : elle permet de prendre en compte la complexité des vulnérabilités, d'avoir égard aux asymétries et aux inégalités qui vont généralement de pair avec une situation de vulnérabilité et d'éviter les essentialisations qui contribuent au maintien des stéréotypes et favorisent la stigmatisation. J'ai suggéré que la démarche interactive est appropriable par le droit de la protection sociale pour autant que, pour l'identification des personnes vulnérables, ce droit adopte une approche contextualisée et ne se base pas sur des listes de personnes vulnérables et sur des définitions *a priori* de la vulnérabilité, qu'il identifie les barrières qui font problème et ne se focalise pas sur les carences individuelles et enfin qu'il donne la préférence aux dispositifs juridiques qui font appel aux solutions techniquement les moins stigmatisantes en préférant, par exemple, la 'sélectivité dans l'universalisme' à des catégorisations plus marquées.

En ce qui concerne la manière de traiter les vulnérabilités, j'ai souligné l'importance de l'idée de continuité en suggérant qu'elle devrait être associée aux expressions, plus fortes sur le plan normatif, de la cohésion et de l'inclusion sociales. Pour illustrer le fait que la cohésion sociale et l'inclusion sociale sont de nature à apporter à l'idée de continuité la formulation normative qui semble lui faire défaut, j'ai évoqué l'exemple de l'enseignement inclusif et j'ai recommandé que les droits à l'information, à l'accompagnement et à la participation soient mobilisés comme leviers de cohésion sociale pour les personnes vulnérables. Dans le chapitre consacré au traitement des vulnérabilités, j'ai toutefois aussi signalé que l'idée de continuité est parfois mise en perspective et concurrencée par le principe de subsidiarité. Il en résulte alors que la référence à la vulnérabilité est aussi susceptible d'alimenter un modèle de cohésion et de protection sociales dans lequel un retranchement du rôle des pouvoirs publics est souhaité. Dans le cadre d'une recherche qui prend au sérieux la possibilité d'un apport positif de la vulnérabilité pour le développement du droit de la protection sociale, il ne m'est pas apparu souhaitable de soutenir normativement une telle perspective.

Enfin, sur le plan de l'horizon d'autonomie qui se dégage de la référence à la vulnérabilité, j'ai souligné que les cas d'étude n'ont pas permis de confirmer les perspectives d'autonomisation qui avaient été identifiées dans les théories basées sur une conception élargie de la vulnérabilité. J'en ai donc déduit que l'apport émancipatoire de la vulnérabilité

pour le droit de la protection sociale restait à construire. M'appuyant sur les théories qui conceptualisent un mode relationnel d'accès à l'autonomie, j'ai ainsi défendu, comme perspective concrète pour le droit de la protection sociale, la construction relationnelle du droit à l'accompagnement des personnes vulnérables. Il s'agirait d'encadrer le droit pour ces personnes d'obtenir que toute forme d'accompagnement (stage, formation, mise au travail…) dans laquelle elle est impliquée se fasse dans un cadre relationnel qui contribue à renforcer des valeurs de confiance en soi et d'autonomie.

CONCLUSION GÉNÉRALE : UN BILAN CONTRASTÉ

« *La vulnérabilité, une ressource à manier avec prudence* »

(Marc-Henri SOULET).

Me voici au terme d'un long parcours qui m'a conduit à interroger la référence à la vulnérabilité et à questionner son apport pour le droit de la protection sociale. De manière très schématique, je résume l'ensemble en mettant en lumière quelques éléments saillants.

1° ***L'évidence d'une démarche interdisciplinaire*** − L'entreprise qui se clôture a été très largement interdisciplinaire. J'en ai expliqué les raisons au début de la recherche. Je suis parti de l'intuition et, après un premier tour d'horizon de la littérature, du constat que le droit n'avait que peu d'explications à fournir à propos de l'origine du concept de vulnérabilité et des usages qui en sont faits en droit de la protection sociale. L'attention portée au concept de vulnérabilité par les sciences humaines et sociales est d'ailleurs plus ancienne que l'immixtion de la vulnérabilité dans le champ de la protection sociale. Elle est aussi beaucoup plus nourrie. La vulnérabilité ne s'inscrit pas dans une tradition juridique particulière mais résulte ainsi plutôt de l'appropriation, un brin opportuniste, d'une notion qui s'est développée en-dehors du droit. Tenant compte de cette origine, le retour vers les sciences humaines et la démarche interdisciplinaire s'imposaient d'elles-mêmes.

2° ***La pertinence du point de vue externe modéré*** − Le choix d'une démarche interdisciplinaire impliquait de poser d'emblée la question de son degré d'ouverture. Après avoir passé en revue les différentes alternatives, le choix s'est porté sur un point de vue externe modéré. Un tel choix implique une rupture épistémologique. La démarche ne consiste ni à décrire le dispositif juridique, éventuellement en l'évaluant à l'aune de données internes au droit, ni à éclairer une analyse interne avec des éléments extérieurs. Elle implique d'introduire au cœur de l'analyse du droit des éléments tirés d'autres sciences. En l'espèce, des éléments empruntés à d'autres sciences humaines ont été introduits dans un outil destiné à faciliter la compréhension du terme vulnérabilité utilisé par différents dispositifs du droit de la protection sociale. Dans un point de vue externe modéré, la rupture épistémologique n'est pas totale puisque l'objet étudié reste le droit. De même, l'objectif reste la compréhension, et le cas échéant, l'explication ou la critique du droit. En l'espèce, la recherche s'est fixé comme premier objectif de mieux comprendre la référence à la vulnérabilité. Au vu des éléments extérieurs introduits dans la grille d'analyse, ce n'est donc pas une recherche en droit, mais une recherche sur le droit qui a été poursuivie.

3° ***La vulnérabilité en phase avec le contexte anthropologique contemporain*** − Pour rendre compte de la vulnérabilité, je me suis référé aux analyses anthropologiques de GENARD. Selon cet auteur, depuis le dernier quart du 20ème siècle, nous sommes pleinement inscrits dans une perspective conjonctive. Selon cette perspective, les humains se trouvent dans un *continuum* dans lequel la distinction entre ceux qui sont capables, responsables ou actifs… et ceux qui seraient incapables, irresponsables ou inactifs est très largement effacée. Selon les

coordonnées anthropologiques contemporaines, tout le monde est, à tout moment et avec des intensités variables, capable et incapable, responsable et irresponsable, actif et non actif. Ce contexte anthropologique est manifestement favorable à la reconnaissance de la vulnérabilité. Il permet de rendre compte aussi bien de l'idée que nous sommes tous vulnérables, que du fait que certains sont plus vulnérables que d'autres.

4° ***Nous sommes tous vulnérables…*** − Pour rendre compte de l'intérêt des sciences humaines pour le concept de vulnérabilité et identifier les éléments pouvant être introduits dans l'outil de compréhension, je ne me suis pas focalisé sur des délimitations disciplinaires strictes, mais plutôt sur différentes façons d'aborder la vulnérabilité. En sciences humaines, on constate, en effet, la coexistence d'une approche élargie qui considère la vulnérabilité comme une caractéristique partagée par tous les êtres humains et une approche catégorielle qui s'intéresse à la vulnérabilité de certaines catégories de personnes. L'approche élargie a permis de mettre en valeur la dimension éthique de la vulnérabilité qui postule une disponibilité au soin que nous sommes en permanence susceptibles soit de solliciter pour nous-mêmes, soit de fournir aux autres. A côté de cela, l'approche élargie s'intéresse à l'acquisition de l'autonomie sur un mode relationnel. Elle repose sur le constat que les relations sont à la fois ce qui nous rend vulnérables, car elles nous rappellent nos interdépendances, et ce qui nous permet de devenir autonomes. L'autonomie n'est pas un postulat, comme dans les théories d'inspiration libérale : elle s'acquiert grâce aux relations et aux interactions dans lesquelles nous sommes engagés en permanence. Ces développements m'ont conduit à considérer qu'il était pertinent d'introduire dans la grille de compréhension la question de savoir comment le dispositif juridique structure les relations et quel type d'autonomie cette structuration promeut.

5°… ***mais certains le sont plus que d'autres*** − L'approche catégorielle, quant à elle, renvoie aux techniques de catégorisation très présentes dans le droit de la protection sociale ainsi qu'au traitement des vulnérabilités particulières. Lorsqu'elles évoquent les catégorisations, les sciences sociales sont particulièrement sensibles aux interactions qui se nouent entre les catégories et les personnes catégorisées, de même qu'elles nous rendent attentifs au risque de stigmatisation qui se présente lorsqu'une catégorisation repose sur un stéréotype négatif. En lien avec les coordonnées anthropologiques, il a été suggéré que le traitement des vulnérabilités reste dans le *continuum* : la prise en compte des besoins des personnes vulnérables donne lieu à des dérogations et à des adaptations des régimes communs plus qu'à des traitements radicalement différents. Pour rendre compte de l'approche catégorielle, j'ai introduit dans la grille de compréhension la double question de savoir quel type d'actions et de dérogations sont mises en place afin de rencontrer les besoins spécifiques des personnes vulnérables et comment le risque de stigmatisation est ou non pris en compte.

6° ***Les origines des vulnérabilités : intrinsèques ou interactives*** **?** − Une question, commune aux deux approches, est également apparue lancinante et essentielle : la vulnérabilité (commune ou particulière) correspond-elle à des caractéristiques intrinsèques ou est-elle le résultat d'interactions entre des caractéristiques personnelles et l'environnement de la

personne ? Dans la matière du handicap, cette question trouve un écho particulier puisqu'au cours des dernières décennies, la perception dominante, y compris en droit, est passée d'un modèle dans lequel la déficience individuelle est centrale à un modèle dans lequel l'attention portée aux barrières extérieures qui font obstacle à l'intégration et à l'inclusion sociales des personnes handicapées est la préoccupation qui domine. Très inspirante, cette évolution a justifié l'inclusion dans la grille de compréhension d'une troisième question portant sur le point de savoir si les vulnérabilités sont des caractéristiques intrinsèques ou dérivent d'un risque de subir un tort dans un contexte donné.

7° ***Application de la grille de compréhension : des réponses convergentes sur certains points, contrastées sur d'autres*** − Les questions reprises dans la grille de compréhension ont été appliquées à quatre dispositifs juridiques qui font référence à la vulnérabilité. Ils ont été choisis parce qu'ils relèvent d'ordres juridiques différents. A la question de savoir si les vulnérabilités sont des caractéristiques intrinsèques ou dérivent d'un risque de subir un tort dans un contexte interactif, des réponses contrastées ont été fournies. Le droit de la protection sociale est apparu réceptif à la question, mais sans orientation claire. A la question de savoir comment se fait la prise en compte des besoins des personnes vulnérables, des réponses plus convergentes ont été données. L'hypothèse d'une continuité entre les personnes considérées comme vulnérables et celles qui ne le sont pas a été confirmée. Dans certains dispositifs, l'idée de continuité est concurrencée par celle de subsidiarité. J'y reviens ci-dessous. La question de la stigmatisation, par contre, est restée en-dehors des constatations : l'éventualité qu'un dispositif juridique puisse entretenir des stéréotypes et être à l'origine d'une stigmatisation n'est évoquée explicitement par aucun des dispositifs étudiés. Enfin, aucun des dispositifs ne confirme les perspectives d'émancipation ouvertes par l'approche élargie : l'autonomisation reste à construire.

8° ***Perspectives normatives : priorité à l'approche interactive, contribution à un objectif de cohésion sociale, et construction relationnelle du droit à l'accompagnement*** − En ce qui concerne l'identification des vulnérabilités, j'ai mis en avant les avantages de l'approche interactive et ai défendu qu'elle devait être préférée à l'approche dans laquelle les vulnérabilités sont considérées comme des caractéristiques intrinsèques. Le droit de la protection sociale peut s'approprier cette option, notamment, en définissant largement la vulnérabilité et en évitant d'avoir recours à des listes de personnes vulnérables. J'ai au passage indiqué pourquoi il me semblait que le droit de la protection sociale qui s'intéresse aux vulnérabilités fonctionne, ou à tout le moins devrait fonctionner, selon une logique différente de celle du droit antidiscrimination. J'ai ensuite observé que les mesures prévues pour assurer la prise en compte des besoins des personnes vulnérables manquaient fréquemment de consistance et que si elle est très en phase avec la perspective conjonctive, l'idée de continuité n'est, en définitive, que faiblement normative. J'ai donc suggéré qu'elle pouvait être associée à la notion de cohésion sociale. La référence à la vulnérabilité, et le souci de continuité qu'elle incarne, peuvent en effet contribuer à cette notion. Le droit de la protection sociale peut s'approprier cette perspective en développant l'inclusion sociale (à la manière de ce qui est déjà prévu pour la scolarisation des enfants handicapés) et en favorisant

des leviers de cohésion sociale par le renforcement du droit à l'information, à l'accompagnement et à la participation des personnes vulnérables. Enfin, je défends la construction relationnelle du droit à l'accompagnement comme perspective concrète pour le droit de la protection sociale. En pratique, il s'agit de veiller à ce que l'accompagnement social des personnes vulnérables se déroule dans un environnement relationnel favorable à certaines valeurs, telles que la confiance en soi et l'autonomie, et à ce que l'éventuelle contractualisation de l'accompagnement soit assortie de garanties aptes à assurer un mode relationnel d'accès à l'autonomie.

9. Quel est l'impact du principe de subsidiarité ? − Dans le chapitre consacré au traitement des vulnérabilités, j'ai signalé que dans certains dispositifs, le législateur mobilise le principe de subsidiarité avec lequel l'idée de continuité doit alors composer. Lorsqu'il en est ainsi, la référence à la vulnérabilité est susceptible d'alimenter un modèle de cohésion sociale dans lequel un certain retranchement des pouvoirs publics du champ de la protection sociale est encouragé. Le projet social de la subsidiarité implique en effet que la réponse aux difficultés sociales soit donnée, le plus largement possible, par la société civile et par les individus eux-mêmes, l'Etat assumant alors un rôle plus subsidiaire. Cette hypothèse que je n'avais pas réellement anticipée au terme du parcours préparatoire à la grille de compréhension doit être prise au sérieux. Elle invite à rester critique et à ne pas considérer que la référence à la vulnérabilité est par nature favorable au développement de la protection sociale.

* * *

Le bilan est assurément contrasté. La référence à la vulnérabilité permet de conceptualiser, avec souplesse, une série de difficultés sociales. L'approche contextualisée et interactive est de nature à éviter les analyses réductrices et essentialisantes. Elle permet de tenir compte des situations asymétriques en dépassant les postulats de l'égalité et de l'autonomie individuelle. Elle conduit à mettre en place des solutions adaptées qui assurent une continuité entre les personnes vulnérables et celles qui ne le sont pas. Elle peut de la sorte contribuer à la cohésion sociale. Ouverte à la différence dans l'égalité (ou à la 'sélectivité dans l'universalisme'), elle est potentiellement moins stigmatisante que les traitements plus disjonctifs. Pour toutes ces raisons, la référence à la vulnérabilité peut être utile au droit de la protection sociale.

Mais la souplesse du concept a un prix. Les solutions mises en place pour tenir compte des besoins des personnes vulnérables manquent souvent de consistance. Au-delà d'une reconnaissance de vulnérabilité, le contraste entre le traitement réservé aux personnes vulnérables et le traitement ordinaire manque parfois de netteté. La compatibilité avec le principe de subsidiarité interpelle. L'hypothèse que la référence à la vulnérabilité puisse aussi servir un projet de désengagement des pouvoirs publics du champ de la protection sociale doit être prise au sérieux.

BIBLIOGRAPHIE

I. LEGISLATIONS

A. LÉGISLATIONS INTERNATIONALES (HORS UE)

1. Conventions internationales

Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950

Convention de Genève relative au statut des réfugiés du 28 juillet 1951

Convention de l'O.I.T. n° 102 concernant la norme minimum de la sécurité sociale, 1952

Convention de l'O.I.T. n° 111 concernant la discrimination (emploi et profession), 1958

Charte sociale européenne du 18 octobre 1961

Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels du 16 décembre 1966

Convention relative aux droits de l'enfant du 20 novembre 1989

Charte sociale européenne (révisée) du 3 mai 1996

Convention des Nations-Unies du 13 décembre 2006 relative aux droits des personnes handicapées

Convention du Conseil de l'Europe du 11 mai 2011 sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique

2. Observations et décisions des organes de contrôle

Nations Unies, Comité des droits économiques, sociaux et culturels. Observation générale n° 20 (2009) sur la non-discrimination dans l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels

Nations Unies, Comité des droits de l'enfant des Nations Unies. Observation générale n° 5 (2003). Mesures d'application générales de la Convention relative aux droits de l'enfant

Nations Unies, Comité des droits de l'enfant. Observation générale n° 14 (2013) relative au droit de l'enfant de voir son intérêt supérieur pris en compte en tant que considération primordiale

Comité européen des Droits sociaux, décision du 23 octobre 2012 sur le bien-fondé de la réclamation n° 69/2011, *Défense des Enfants International (DEI) c. Belgique*

Comité européen des Droits sociaux, décision du 11 septembre 2013 sur le bien-fondé de la réclamation n° 81/2012, *Action européenne des handicapés (AEH) c. France*

Nations Unies, Comité des droits des personnes handicapées. Observation générale n° 4 (2016) sur le droit à l'éducation inclusive,

Comité européen des Droits sociaux, décision du 16 octobre 2017 sur la recevabilité et le bien-fondé de la réclamation n° 109/2014, *Centre de Défense des Droits des Personnes Handicapées Mentales (MDAC) c. Belgique*

3. Rapports et recommandations

WHO, International Classification of Impairments, Disabilities and Handicaps. A Manual of Classification Relating to the Consequence of Disease, Genève, 1980.

OMS, Classification internationale des handicaps : déficiences, incapacités, désavantages (CIH).

Recommandation n° 1203 (1993) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe relative aux Tsiganes en Europe

Nations Unies, Commission des droits de l'homme, Rapport sur les droits de l'homme et l'extrême pauvreté présenté par le Rapporteur spécial, Monsieur Leandro Despouy (1996)

Banque mondiale, Combattre la pauvreté, Rapport 2000/2001 sur le développement

Déclaration d'engagement sur le VIH/Sida adoptée le 27 juin 2001 par l'assemblée générale des Nations Unies

Recommandation n° 1557 (2002) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe relative à la situation juridique des Roms en Europe

Recommandation (2004)10 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe aux Etats membres relative à la protection des droits de l'homme et de la dignité des personnes atteintes de troubles mentaux

Recommandation (2006)5 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe aux Etats membres sur le Plan d'action du Conseil de l'Europe pour la promotion des droits et de la pleine participation des personnes handicapées à la société : améliorer la qualité de vie des personnes handicapées en Europe 2006-2015

UNICEF, The right of children with disabilities to education: A rights-based approach to Inclusive Education. Position Paper, 2012

Recommandation de l'O.I.T. n° 202 concernant les socles nationaux de protection sociale, 2012

Nations Unies, Conseil des droits de l'homme, Principes directeurs sur l'extrême pauvreté et les droits de l'homme, présentés par la rapporteuse spéciale sur les droits de l'homme et l'extrême pauvreté, Madame Sepulveda Carmona, le 18 juillet 2012, et adoptés par consensus le 27 septembre 2012

Conseil de l'Europe, Rapports d'experts, Vivre en dignité au XXIe siècle : le paradoxe des démocraties, 2013

PNUD, Rapport sur le développement humain 2014. Pérenniser le progrès humain : réduire les vulnérabilités et renforcer la résilience

UNHCR outil d'évaluation de la vulnérabilité dans le contexte particulier de la rétention et de la détention des étrangers http://www.unhcr.org/protection/detention/57fe30b14/unhcridc-vulnerability-screening-tool-identifying-addressing-vulnerability.html.

B. LEGISLATION UNION EUROPEENNE

1. Traités

Traité sur l'Union européenne

Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne

Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne,

2. Règlement

Règlement (UE) n°604/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant d'un pays tiers ou un apatride, *Journal officiel*, L 180/31, 29 juin 2013 (règlement Dublin III).

3. Directives

Directive 79/7/CEE du Conseil, du 19 décembre 1978, relative à la mise en œuvre progressive du principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes en matière de sécurité sociale, *Journal officiel,* L 6 du 10 janvier 1979

Directive 2000/43/CE du 29 juin 2000 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique, *Journal officiel,* L 180 du 19 juillet 2000

Directive 2000/78/CE du 27 novembre 2000 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail, *Journal officiel,* L 303 du 2 décembre 2000

Directive 2003/9/CE du Conseil du 27 janvier 2003 relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les Etats membres, *Journal officiel,* L 31/18 du 6 février 2003

Directive 2006/54/CE du 5 juillet 2006 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité des chances et de l'égalité de traitement entre hommes et femmes en matière d'emploi et de travail (refonte), *Journal officiel,* L 204/23 du 26 juillet 2006

Directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, *Journal officiel,* L 348/98 du 24 décembre 2008

Directive 2011/95/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et au contenu de cette protection (refonte), *Journal officiel,* L 337/9 du 20 décembre 2011

Directive 2012/29/UE du 25 octobre 2012 établissant des normes minimales concernant les droits, le soutien et la protection des victimes de la criminalité et remplaçant la décision-cadre 2001/220/JAI du Conseil, *Journal officiel,* L 315 du 14 novembre 2012

Directive 2013/32/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale (refonte), *Journal officiel,* L 180/60, 29 juin 2013

Directive 2013/33/UE Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale (refonte), *Journal officiel,* L 180/96, 29 juin 2013

4. Conclusions du Conseil, communications, rapports, documents divers

Conseil Européen de Tampere, 15 et 16 octobre 1999, Conclusions de la Présidence, Bull-CE n° 10-1999

Programme de La Haye, adopté lors du Conseil du 4 et du 5 novembre 2004

Livre vert, du 6 juin 2007, sur le futur régime d'asile européen commun, COM (2007) 301 final

Rapport du 26 novembre 2007 de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur l'application de la directive 2003/9/CE du 27 janvier 2003 relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les états membres, COM(2007)745 final, *Journal officiel,* C 55 du 28 février 2008

Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil du 3 décembre 2008 relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les États membres (Refonte), COM(2008) 815 final

European Migration Network (EMN), The Organisation of Reception Facilities for Asylum Seekers in different Member States, 2014, 69 p.

Commission européenne, Mapping of Asylum Seeker Integration. Policies across EU member States, 2016

Parlement européen, Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures Communiqué de presse du 25 avril 2017, http://www.europarl.europa.eu/news/fr/press-room/20170425IPR72302/faciliter-l-acces-des-demandeurs-d-asile-au-marche-du-travail

EASO, outil d'évaluation de la vulnérabilité de certains demandeurs d'asile, https://ipsn.easo.europa.eu/fr/easo-tool-identification-persons-special-needs

C. LÉGISLATION BELGE

1. Constitution

Constitution coordonnée le 17 février 1994, M.B., 17 février 1994

2. Loi spéciale

Loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, M.B., 15 août 1980.

3. Lois, décrets, ordonnances

Code judiciaire, M.B., 31 octobre 1967

Loi du 7 août 1974 instituant le droit à un minimum de moyens d'existence, M.B., 18 septembre 1974

Loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale, M.B., 5 août 1976 et 26 novembre 1976

Loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, M.B., 31 décembre 1980

Loi du 27 février 1987 relative aux allocations aux personnes handicapées, M.B., 1er avril 1987

Décret du Parlement flamand du 24 juillet 1991 relatif à l'aide sociale générale, M.B., 18 septembre 1991

Loi du 12 janvier 1993 contenant un programme d'urgence pour une société plus solidaire, M.B., 4 février 1993

Décret II du 19 juillet 1993 du Conseil de la Communauté française attribuant l'exercice de certaines compétences de la Communauté française, à la Région wallonne et à la Commission communautaire française, M.B., 10 septembre 1993

Loi du 11 avril 1995 visant à instituer « la charte » de l'assuré social, M.B., 6 septembre 1995
Décret du 19 décembre 1997 relatif à l'aide sociale générale, 17 février 1998

Décret du Parlement flamand du 30 mars 1999 portant organisation de l'assurance soins, M.B., 28 mai 1999

Loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale, M.B., 31 juillet 2002

Décret du Parlement flamand du 28 juin 2002 relatif à l'égalité des chances en éducation, M.B., 14 septembre 2002

Loi-programme (I) du 24 décembre 2002 - Titre XIII - Chapitre VI : Tutelle des mineurs étrangers non accompagnés, M.B., 31 décembre 2002

Loi du 25 février 2003 tendant à lutter contre la discrimination et modifiant la loi du 15 février 1993 créant un Centre pour l'égalité des changes et la lutte contre le racisme, M.B., 17 mars 2003

Décret du Parlement flamand du 28 février 2003 relatif à la politique flamande d'intégration civique, M.B., 8 mai 2003

Décret du Parlement flamand du 21 mars 2003 relatif à la lutte contre la pauvreté, M.B., 11 juin 2003

Loi du 17 septembre 2005 portant assentiment à l'accord de coopération du 30 avril 2004 entre l'Etat fédéral, les régions et les communautés relatif à l'accompagnement et au suivi actifs des chômeurs, M.B., 25 juillet 2007.

Loi du 15 septembre 2006 modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, M.B., 6 octobre 2006

Loi du 26 octobre 2006 modifiant la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale, M.B. 30 mars 2007

Loi du 26 octobre 2006 modifiant la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale en ce qui concerne les bénéficiaires âgés qui réduisent leur patrimoine, M.B., 30 mars 2007

Loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers, M.B., 7 mai 2007

Décret du Parlement wallon du 6 novembre 2008 relatif au plan de cohésion sociale dans les villes et communes de Wallonie, pour ce qui concerne les matières dont l'exercice a été transféré de la Communauté française, M.B., 26 novembre 2008

Décret du Parlement flamand du 8 mai 2009 relatif à l'aide sociale générale, M.B., 8 juillet 2009

Loi du 28 avril 2010 portant des dispositions diverses, M.B., 10 mai 2010

Loi du 19 janvier 2012 modifiant la législation concernant l'accueil des demandeurs d'asile, M.B., 17 février 2012

Décret du Parlement flamand du 7 décembre 2012 encourageant une politique flamande inclusive à l'égard des personnes âgées et la participation à la politique des personnes âgées, M.B., 8 janvier 2013

Décret du Parlement flamand du 7 juin 2013 relatif à la politique flamande d'intégration et d'intégration civique, M.B., 26 juillet 2013

Décret de l'Assemblée de la Commission communautaire française de la Région de Bruxelles-Capitale du 18 juillet 2013 relatif au parcours d'accueil pour primo-arrivants en Région de Bruxelles-Capitale, M.B., 18 septembre 2013

Décret du 17 octobre 2003 relatif à la qualité des établissements de santé et d'aide sociale, M.B., 10 novembre 2003

Décret du Parlement flamand du 21 mars 2014 relatif à des mesures pour les élèves à besoins éducatifs spécifiques, M.B., 28 août 2014

Décret du Parlement wallon du 27 mars 2014 remplaçant le livre II du Code wallon de l'Action sociale et de la Santé relatif à l'intégration des personnes étrangères ou d'origine étrangère, M.B., 18 avril 2014

Décret du Parlement flamand du 25 avril 2014 portant le financement qui suit la personne pour des personnes handicapées et portant réforme du mode de financement des soins et du soutien pour des personnes handicapées, M.B., 28 août 2014

Loi du 4 mai 2016 portant des dispositions diverses en matière d'asile et de migration et modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers et la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers, M.B., 27 juin 2016

Décret du Parlement flamand du 24 juin 2016 relatif à la protection sociale flamande, M.B., 6 septembre 2016

Loi du 21 juillet 2016 modifiant la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale, M.B., 2 août 2016

Loi du 17 mai 2017 modifiant le Code d'instruction criminelle en vue de promouvoir la lutte contre le terrorisme, M.B., 3 juillet 2017

Loi du 6 juillet 2017 portant simplification, harmonisation, informatisation et modernisation de dispositions de droit civil et de procédure civile ainsi que du notariat, et portant diverses mesures en matière de justice, M.B., 24 juillet 2017

Loi du 21 novembre 2017 modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers et la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers, M.B., 12 mars 2018

Décret du Parlement de la Communauté française du 7 décembre 2017 relatif à l'accueil, à l'accompagnement et au maintien dans l'enseignement ordinaire fondamental et secondaire des élèves présentant des besoins spécifiques, M.B., 1er février 2018.

Décret du Parlement flamand du 22 décembre 2017 sur l'administration locale, M.B., 15 février 2018

Décret du Parlement flamand du 9 février 2018 relatif à la politique sociale locale, M.B., 26 février 2018

Décret du 18 mai 2018 relatif à la protection sociale flamande, M.B., 17 août 2018

Décret du Parlement flamand du 29 juin 2018 portant création du Conseil flamand pour l'Aide sociale, la Santé publique et la Famille, M.B., 3 août 2018

4. Arrêtés royaux et arrêtés des Gouvernements régionaux et communautaires

Arrêté royal du 30 octobre 1974 portant règlement général en matière de minimum de moyens d'existence, M.B., 19 novembre 1974

Arrêté royal du 25 novembre 1991portant réglementation du chômage, M.B., 31 décembre 1991

Arrêté royal du 9 juin 1999 portant exécution de la loi du 30 avril 1999 relative à l'occupation des travailleurs étrangers, M.B., 26 juin 1999

Arrêté royal du 6 février 2003 modifiant l'arrêté royal du 9 juin 1999 portant exécution de la loi du 30 avril 1999 relative à l'occupation des travailleurs étrangers, M.B., 27 février 2003

Arrêté du Gouvernement flamand du 28 septembre 2001 concernant l'agrément, l'enregistrement, le mandat, l'affiliation, la demande et la prise en charge dans le cadre de l'assurance soins, M.B., 20 mars 2012

Arrêté royal du 11 juillet 2002 portant règlement général en matière de droit à l'intégration sociale, M.B., 31 juillet 2002

Arrêté royal du 11 juillet 2003 fixant certains éléments de la procédure à suivre par le service de l'Office des étrangers chargé de l'examen des demandes d'asile sur la base de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, M.B., 27 janvier 2004

Arrêté royal du 11 juillet 2003 fixant la procédure devant le Commissariat général aux Réfugiés et aux Apatrides ainsi que son fonctionnement, M.B., 27 janvier 2004

Arrêté royal du 4 juillet 2004 portant modification de la réglementation du chômage à l'égard des chômeurs complets qui doivent rechercher activement un emploi, M.B., 9 juillet 2004

Arrêté royal du 9 avril 2007 déterminant le régime et les règles de fonctionnement applicables aux centres d'observation et d'orientation pour les mineurs étrangers non accompagnés, M.B., 7 mai 2007

Arrêté royal du 9 avril 2007 déterminant l'aide et les soins médicaux manifestement non nécessaires qui ne sont pas assurés au bénéficiaire de l'accueil et l'aide et les soins médicaux relevant de la vie quotidienne qui sont assurés au bénéficiaire de l'accueil, M.B., 7 mai 2007

Arrêté royal du 25 avril 2007 déterminant les modalités de l'évaluation de la situation individuelle du bénéficiaire de l'accueil, M.B., 10 mai 2007

Arrêté du Gouvernement flamand du 5 février 2010 portant exécution du décret du 30 mars 1999 portant organisation de l'assurance soins, M.B., 9 avril 2010

Arrêté royal du 12 janvier 2011 relatif à l'octroi de l'aide matérielle aux demandeurs d'asile bénéficiant de revenus professionnels liés à une activité de travailleur salarié, M.B., 2 février 2011.

Arrêté royal du 10 novembre 2012 modifiant les articles 59*bis* et 89 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage et modifiant l'article 10 de l'arrêté royal du 4 juillet 2004 portant modification de la réglementation du chômage à l'égard des chômeurs complets qui doivent rechercher activement un emploi, M.B., 22 novembre 2012

Arrêté du Gouvernement flamand du 21 juin 2013 relatif à l'aide sociale générale, M.B., 1er août 2013.

Arrêté royal du 1er décembre 2013 relatif aux conditions minimales de l'enquête sociale établie conformément à l'article 9bis de la loi du 2 avril 1965 relative à la prise en charge des secours accordés par les centres publics d'action sociale, M.B., 14 mars 2014.

Arrêté royal du 1er décembre 2013 relatif aux conditions minimales de l'enquête sociale établie conformément à l'article 19, § 1er , de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale, M.B., 14 mars 2014.

Arrêté royal du 15 janvier 2014 relatif à l'intervention majorée de l'assurance visée à l'article 37, § 19, de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994.

Arrêté royal du 29 octobre 2015 modifiant l'article 17 de l'arrêté royal du 9 juin 1999 portant exécution de la loi du 30 avril 1999 relative à l'occupation des travailleurs étrangers, M.B., 9 novembre 2015

Arrêté royal du 14 décembre 2015 modifiant les articles 56 et 58 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage et insérant les articles 36/1 à 36/11, 56/1 à 56/6 et 58/1 à 58/12 dans le même arrêté, M.B., 23 décembre 2015

Arrêté du Gouvernement Flamand du 29 janvier 2016 portant exécution du décret du 7 juin 2013 relatif à la politique flamande d'intégration et d'intégration civique, M.B., 7 avril 2016

Arrêté du Gouvernement flamand du 14 octobre 2016 portant exécution du décret du 24 juin 2016 relatif à la protection sociale flamande, M.B., 16 décembre 2016

5. Arrêtés ministériels

Arrêté ministériel du 26 novembre 1991 portant les modalités d'application de la réglementation du chômage, M.B., 25 janvier 1992

Arrêté ministériel du 11 décembre 2013 portant fixation des indicateurs axés sur les résultats et concrétisation des aspects de soins pour les centres d'aide sociale générale et les contres de télé-accueil, M.B., 21 mars 2014

Arrêté ministériel du 19 décembre 2013 fixant le code de déontologie pour les membres du personnel des structures d'accueil pour les demandeurs d'asile, M.B., 28 mars 2014.

Arrêté ministériel du 23 décembre 2016 portant programmation des centres d'aide sociale générale, M.B., 20 février 2017.

6. Circulaires

Circulaire du 26 avril 1994 concernant les autorisations provisoires d'occupation pour candidats réfugiés, M.B., 30 avril 1994

Circulaire du 1er juillet 1994 modifiant la circulaire du 26 avril 1994, M.B., 14 juillet 1994

Circulaire du 6 avril 2000 concernant les autorisations provisoires d'occupation pour les ressortissants étrangers ayant introduit une demande de régularisation de séjour, M.B., 15 avril 2000

Circulaire du 6 février 2001 modifiant la circulaire du 6 avril 2000 concernant les autorisations provisoires d'occupation pour les ressortissants étrangers ayant introduit une demande de régularisation de séjour, M.B., 24 février 2001

Circulaire du 26 octobre 2006 concernant la loi modifiant la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale afin d'encourager l'effort d'intégration des personnes sans-abri consenti par un centre public d'action sociale, M.B., 11 juin 2007

Circulaire du 21 juin 2007 relative aux modifications intervenues dans la réglementation en matière de séjour des étrangers suite à l'entrée en vigueur de la loi du 15 septembre 2006, M.B., 4 juillet 2007.

Circulaire du 30 août 2013 abrogeant la circulaire du 20 juillet 2001 relative à la portée juridique de l'annexe 35 de l'arrêté royal du 8 octobre 1981 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, M.B., 6 septembre 2013

Circulaire relative au parcours d'intégration des primo-arrivants du 11 mai 2017 modifiant et remplaçant la circulaire sur le parcours d'accueil des primo-arrivants du 23 février 2015, M.B., 2 juin 2017.

7. Travaux préparatoires

Ontwerp van decreet betreffende het algemeen welzijnswerk, Doc. parl., Vl. parl., 514 (1990-1991) - n° 1

Projet de loi contenant un programme d'urgence pour une société plus solidaire, Doc. parl., Ch., 1991-1992, n° 630/1

Projet de loi contenant un programme d'urgence pour une société plus solidaire, Doc. parl. Sénat, 992-1993, n° 546/2, Rapport fait au nom de la Commission de la santé publique et de l'environnement

Voorstel van decreet van de heer Guy Swennen en mevrouw Sonja Becq c.s., houdende de organisatie van de zorgverzekering, Doc. parl., Vl. parl., 1239 (1998-1999) - n° 1

Projet de loi concernant le droit à l'intégration sociale, Doc. parl., Ch., 2001-2002, n° 50-1603/1

Proposition de loi modifiant la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale afin d'encourager l'effort d'intégration des personnes sans abri consenti par un centre public d'action sociale, déposée par M. Yvan Mayeur et Mmes Marie-Claire Lambert et Colette Burgeon, Doc. parl., Ch., n° 51-1763/001, 3-4.

Projet de loi sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers, Doc. parl., Ch., 51-2565/001

Ontwerp van decreet betreffende het algemeen welzijnswerk, Doc. parl., Vl. parl., 2074 (2008-2009) - n° 1

Conseil d'Etat, section de législation, avis n° 49.951/4 du 11 juillet 2011 sur une proposition de loi modifiant la législation en vue de résoudre la crise de l'asile (déposée par M. Bart Somers et consorts), *Doc. parl*., Chambre, 53-0813/010

Proposition de loi spéciale relative à la Sixième Réforme de l'État, Doc. parl., Sénat, 2012-2013, n° 5-2232/1

Projet de décret remplaçant le livre II du Code wallon de l'action sociale et de la santé relatif à l'intégration des personnes étrangères et d'origine étrangère, Doc. parl., Parl. wallon, 2013-2014, n° 992/1, p. 2.

Ontwerp van decreet houdende de Vlaamse sociale bescherming, Doc. parl., Vl. parl., 715 (2015-2016) - n° 1

Projet de loi portant des dispositions diverses en matière d'asile et de migration et modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement

des étrangers et la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers, Doc. parl., Ch. , 54-1696/001

Projet de loi modifiant la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers, Doc. parl., Ch., 54-1839/001

Projet de loi modifiant la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale, Doc. parl., Ch., 54-1864/001

Conseil d'Etat, section de législation, avis n° 59.067/VR du 9 mai 2016 sur un avant-projet de loi modifiant la loi organique du 8 juillet 1976 des centres publics d'action sociale

Ontwerp van decreet over het lokaal bestuur, Doc. parl., Vl. parl., 1353 (2017-2018) – n° 1

Conseil d'Etat, section de législation, avis n° 61.794/3 du 9 octobre 2017, *Doc. parl.*, Vl. parl., 1353 (2017-2018) - n° 1.

Projet de la loi modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers et la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers, Doc. parl., Ch., 54-2548/001

Ontwerp van decreet betreffende het lokaal sociaal beleid, Doc. parl., Vl. parl., 1375 (2017-2018) - n°1

Ontwerp van decreet houdende de Vlaamse sociale bescherming, Doc. parl., Vl. parl., 1474 (2017-2018) - n° 1

8. Avis, déclarations, instructions, autres documents officiels

Cour des comptes

- Cour des comptes, Subsidiëring van het algemeen welzijnswerk, Rapport au Parlement flamand approuvé par la Chambre néerlandaise le 25 avril 2006

- Cour des comptes, L'accueil des demandeurs d'asile, Rapport adopté par l'assemblée générale le 25 octobre 2017

CGRA (Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides)

- Statistiques 2017 https://www.cgra.be/fr/actualite/statistiques-dasile-bilan-2017

FEDASIL (Agence fédérale pour l'accueil des demandeurs d'asile)

- www.fedasil.be.

- Circulaire du 20 octobre 2011, instructions relatives à la suppression sur base volontaire du lieu obligatoire d'inscription pour les résidents avec une procédure d'asile en cours et un séjour ininterrompu dans une structure d'accueil d'au moins 6 mois.

- Instruction du 20 octobre 2015 relative au trajet de retour et à la désignation vers une place ouverte de retour

- Rapport annuel 2015

- Instruction du 20 juillet 2016 relative à la mise en œuvre du nouveau modèle de l'accueil

- Instruction d'août 2016 relative à la transition de l'aide matérielle vers l'aide sociale. Mesures pour les résidents des structures d'accueil collectives et accompagnement à la transition, août 2016

- Vade-mecum Soins médicaux, septembre 2016

- Service Etude et Politique, Etude sur les personnes vulnérables avec des besoins d'accueil spécifiques, 2016

- Instruction du 29 juin 2017 relative à la mise en œuvre du tarif augmenté lié aux personnes avec besoins spécifiques

Médiateur fédéral

- Recommandation RO 15/04, Rapport annuel 2015

Notes politiques et accords de Gouvernement

- Accord de Gouvernement fédéral du 1er décembre 2011

- Conceptnota Perspectief 2020. En nieuw ondersteuningsbeleid voor personen met een handicap, 17 février 2012

- Nota van de Vlaamse Regering Groenboek Zesde Staatshervorming, janvier 2014

- Het Vlaams regeerakkoord 2014-2019 « Vertrouwen, Verbinden, Vooruitgaan »

- Accord de Gouvernement fédéral du 11 octobre 2014

- Conceptnota over het Vlaamse welzijns- en zorgbeleid voor ouderen. Dichtbij en integraal. Visie en veranderagenda, février 2016

- Conceptnota Vlaamse sociale bescherming (VSB), mai 2016

SPP Intégration sociale

- www.mi-is.be

- Baromètre de l'intégration sociale

- Circulaire du 6 octobre 2006 concernant la loi modifiant la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale afin d'encourager l'effort d'intégration des personnes sans-abri consenti par un centre public d'action sociale, *M.B.*, 11 juin 2007.

- Circulaire générale du 17 juin 2015 concernant la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale

- Circulaire du 12 octobre 2016 relative à la loi du 21 juillet 2016 modifiant la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale

- Circulaire générale du 27 mars 2018 concernant la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale

- Circulaire du SPP Intégration sociale du 26 juillet 2018 suite à l'arrêt n° 86/2018 de la Cour constitutionnelle concernant le service communautaire

Steunpunt Algemeen Welzijnwerk et Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VVSG),

- CAW en OCMW werken samen aan welzijn, avril 2017 (note de travail)

Strategische Adviesraad voor het Welzijns-, Gezondheids- en Gezinsbeleid (SAR WWG),

- www.sarwgg.be

- Visienota Integrale Zorg en Ondersteuning in Vlaanderen, décembre 2012.

- Nouveau professionnalisme en matière de soins et de services : un défi pour l'avenir. Cadre conceptuel, décembre 2015

D. LEGISLATION FRANCAISE ET AUTRES DOCUMENTS

Loi n° 2016-832 du 24 juin 2016 visant à lutter contre la discrimination à raison de la précarité sociale, art. unique, *Journal Officiel de la République française*, n° 0147 du 25 juin 2016

Loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du 21ème siècle, *Journal Officiel de la République française*, n° 0269 du 19 novembre 2016

Commission nationale consultative des droits de l'homme, Avis sur les discriminations fondées sur la précarité sociale (Assemblée plénière du 26 septembre 2013).

+

Avis du Défenseur des droits (France), n°15-15 du 9 juin 2015

II. JURISPRUDENCE

A. COUR EUROPEENNE DES DROITS DE L'HOMME

COUR EUR. D.H., Engel et autres c. Pays-Bas, n° 5100/71, 8 juin 1976

COUR EUR. D.H., Kjeldsen, Busk Madsen et Pedersen c. Danemark, 7 décembre 1976

COUR EUR. D.H., Airey c. Irlande, n° 6289/73, 9 octobre 1979

COUR EUR. D.H., Dudgeon c. Royaume-uni, n° 7525/76, 22 octobre 1981

COUR EUR. D.H., Van Volsem c. Belgique (déc.), 9 mai 1990, *R.U.D.H.*, 1990, p. 390

COUR EUR. D.H., Tomasi c. France, n° 12850/87, 27 août 1992

COUR EUR. D.H., Ribitsch c. Autriche, 4 décembre 1995, série A, n° 336

COUR EUR. D.H ., Aksoy c. Turquie, n° 21987/93, 18 décembre 1996

COUR EUR. D.H., Selmouni c. France, n° 25803/94, 28 juillet 1999

COUR EUR. D.H., Salgueiro da Silva Mouta, n° 33290/96, 21 décembre 1999

COUR EUR. D.H., Thlimmenos c. Grèce, n° 34369/97, 6 avril 2000

COUR EUR. D.H., Salman c. Turquie, n° 21986/93, 27 juin 2000

COUR EUR. D.H., Kudła c. Pologne, n° 30210/96, 26 octobre 2000

COUR EUR. D.H., Chapman c. Royaume-Uni, n° 27238/95, 18 janvier 2001

COUR EUR. D.H., Keenan c. Royaume-Uni, n° 27229/95, 3 avril 2001

COUR EUR. D.H., O'Rourke c. Royaume-Uni (déc.), 26 juin 2001

COUR EUR. D.H., Larioshina c. Russie (déc.), 23 avril 2002

COUR EUR. D.H., Christine Goodwin c. Royaume-Uni, n° 28957/95, 11 juillet 2002

COUR EUR. D.H., Algür c. Turquie, n° 32574/96, 22 octobre 2002

COUR EUR. D.H., M.C. c. Bulgaria, n° 39272/98, 4 décembre 2003

COUR EUR. D.H., Sidabras et Džiautas c. Lithuanie, n°55480/00, 27 juillet 2004

COUR EUR. D.H., Storck c. Allemagne, n° 61603/00, 16 juin 2005

COUR EUR. D.H, Rivière c. France, n° 33834/03, 11 juillet 2006

COUR EUR. D.H., Wallova et Walla c. République Tchèque, n° 23848/04, 26 octobre 2006

COUR EUR. D.H., Tysiac. c. Pologne, n° 5410/03, 20 mars 2007

COUR EUR. D.H., D.H. c. République Tchèque, n° 57325/00, 13 novembre 2007

COUR EUR. D.H., Sampanis et autres c. Grèce, n° 32526/05, 5 juin 2008

COUR EUR. D.H., Bevacqua et S. c. Bulgarie, n° 71127/01, 12 juin 2008

COUR EUR. D.H., Renolde c. France, n° 5608/05, 16 octobre 2008

COUR EUR. D.H., Saadi c. Royaume-Uni, n° 13229/03, 29 novembre 2008

COUR EUR. D.H., Kaprykowski c. Pologne, n° 23052/05, 3 février 2009

COUR EUR. D.H., Sandra Jankovic v. Croatia, n° 38478/05, 5 mars 2009

COUR EUR. D.H., Glor c. Suisse, n° 13444/04, 30 avril 2009

COUR EUR. D.H., Opuz c. Turquie, n° 33401/02, 9 juin 2009

COUR EUR. D.H., Budina c. Russie (déc.), n° 45603/05, 18 juin 2009

COUR EUR. D.H., Danilenkov et autres c. Russie, n° 67336/01, 29 juillet 2009

COUR EUR. D.H., Vasilyev v. Russia, n° 32704/04, 17 décembre 2009,

COUR EUR. D.H., Carson et autres c. Royaume-Uni, n° 42184/05, 16 mars 2010

COUR EUR. D.H., Orsus c. Croatie, n° 15766/03, 16 mars 2010

COUR EUR. D.H., Peterka c. République Tchèque (déc.), n° 21990/08, 4 mai 2010

COUR EUR. D.H., Alajos Kiss c. Hongrie, n° 38832/06, 20 mai 2010

COUR EUR. D.H., Clift c. Royaume-Uni, n° 7205/07, 13 juillet 2010

COUR EUR. D.H., Hajduova v. Slovakia, n° 2660/03, 30 novembre 2010

COUR EUR. D.H., M.S.S. c. Belgique et Grèce, n° 30696/09, 21 janvier 2011

COUR EUR. D.H., Kiyutin c. Russie, n° 2700/10, 10 mars 2011

COUR EUR. D.H., Rahimi c. Grèce, n° 8687/08, 5 avril 2011

COUR EUR. D.H., R.R. c. Pologne, n° 27617/04, 26 mai 2011

COUR EUR. D.H., Stummer c. Autriche, n° 37452/02, 7 juillet 2011

COUR EUR. D.H., Heinisch c. Allemagne, n°28274/08, 21 juillet 2011

COUR EUR. D.H., M.B. c. Roumanie, n° 43982/06, 3 novembre 2011

COUR EUR. D.H., Kanagaratnam et autres c. Belgique, n° 15297/09, 13 décembre 2011

COUR EUR. D.H., Stanev c. Bulgarie, n° 36760/06, 17 janvier 2012

COUR EUR. D.H., Hirsi Jamaa et autres c. Italie, n° 27765/09, 23 février 2012

COUR EUR. D.H., C.A.S. et C.S. c. Roumanie, n° 26692/05, 20 mars 2012

COUR EUR. D.H., Yordanova and others v. Bulgaria, n° 25446/2006, 24 avril 2012

COUR EUR. D.H., B.S. c. Espagne, n° 47159/08, 24 juillet 2012

COUR EUR. D.H., H., P. and S. v. Poland, n° 57375/08, 30 octobre 2012

COUR EUR. D.H., E.M. c. Roumanie, n° 43994/05, 30 octobre 2012

COUR EUR. D.H., P. and S. v. Poland, n° 57375/08, 30 octobre 2012

COUR EUR. D.H., Sampani c. Grèce, n° 59608/09 , 11 décembre 2012

COUR EUR. D.H., Claes c. Belgique, n° 43418/09, 10 janvier 2013

COUR EUR. D.H., Horvath et Kiss c. Hongrie, n° 11146/11, 29 janvier 2013

COUR EUR. D.H., B. c. Roumanie, n° 1285/03, 19 février 2013

COUR EUR. D.H., Zarzycki c. Pologne, n° 15351/03, 12 mars 2013

COUR EUR. D.H., Lavida c. Grèce, n° 7973/10, 30 mai 2013

COUR EUR. D.H., Mudric v. The republic of Moldova, n° 74839/10, 16 juillet 2013

COUR EUR. D.H., I.B. c. Grèce, n° 552/10, 3 octobre 2013

COUR EUR. D.H., Söderman c. Suède, n° 5786/08, 12 novembre 2013

COUR EUR. D.H., Horvath and Kiss c. Hungary, n° 11146/11, 29 janvier 2013

COUR EUR. D.H., S.J. c. Belgique, n° 70055/10, 27 février 2014

COUR EUR. D.H., Mugenzi c. France, n° 2260/10, 10 juillet 2014

COUR EUR. D.H., Centre de ressources juridiques au nom de Valentin Campeanu c. Roumanie, n° 47848/08, 17 juillet 2014

COUR EUR. D.H., Sharifi et autres c. Italie et Grèce, n° 16643/09, 21 octobre 2014

COUR EUR. D.H., Tarakhel c. Suisse, 4 novembre 2014

COUR EUR. D.H., Helhal c. France, n° 10401/12, 19 février 2015

COUR EUR. D.H., S.J. c. Belgique, n° 70055/10, 19 mars 2015

COUR EUR. D.H., V.M. et autres c. Belgique, n° 60125/11, 7 juillet 2015

COUR EUR. D.H., Bamouhammad c. Belgique, n° 47687/13, 17 novembre 2015

COUR EUR. D.H., Mahamed Jama c. Malte, n° 10290/13, 26 novembre 2015

COUR EUR. D.H., Sow c. Belgique, n° 27081/13, 19 janvier 2016

COUR EUR. D.H., Soares de Melo, n° 72850/14, 16 février 2016

COUR EUR. D.H., Cam c. Turquie, n° 51500/08, 23 février 2016

COUR EUR. D.H., F.G. c. Suède, n° 43611/11, 23 mars 2016

COUR EUR. D.H., Bédat c. Suisse, n° 56925/08, 29 mars 2016

COUR EUR. D.H., Murray c. Pays-Bas, n° 10511/10, 26 avril 2016

COUR EUR. D.H., Comorasuc c. Roumanie, n° 16270/12, 31 mai 2016

COUR EUR. D.H., Stepanian c. Roumanie, n° 60103/11, 14 juin 2016

COUR EUR. D.H., Oleynik c. Russie, n° 23559/07, 21 juin 2016

COUR EUR. D.H., Halime Kiliç c. Turquie, n° 63034/11, 28 juin 2016

COUR EUR. D.H., A.B. et autres c. France, n° 11593/12, 12 juillet 2016

COUR EUR. D.H., Bélané Nagy c. Hongrie, n° 53080/13, 13 décembre 2016

COUR EUR. D.H., Khlaifia et autres c. Italie, n° 6483/12, 15 décembre 2016

COUR EUR. D.H., Gengoux c. Belgique, n° 76512/11, 17 janvier 2017

COUR EUR. D.H., Thimothawes c. Belgique, n° 39061/11, 4 avril 2017

COUR EUR. D.H., Fabian c. Hongrie, n° 78117/13, 5 septembre 2017

COUR EUR. D.H., Tekin et Arslan c. Belgique, n° 37795/13, 5 septembre 2017

COUR EUR. D.H., Achim c. Roumanie, n° 45959/11, 24 octobre 2017

COUR EUR. D.H., Garib c. Pays-Bas, n° 43494/09, 6 novembre 2017

COUR EUR. D.H., D.H. c. République Tchèque, n° 57325/00, 13 novembre 2007

COUR EUR. D.H., J.R. et autres c. Grèce, n° 22696/16, 25 janvier 2018

B. COUR DE JUSTICE DE L'UNION EUROPEENNE

1. Arrêts de la CJUE

CJUE, 27 mars 1979, *Wendy Smith*, C-129/79

CJUE, 7 mai 1991, *Commission contre Belgique*, C-229/89

CJUE, 30 avril 1998, *Evelyne Thibault*, C-136/95

CJUE, 17 juillet 2008, *Coleman*, C-303/06

CJUE, 1er avril 2008, *Gouvernement de la Communauté française et Gouvernement wallon c. Gouvernement flamand*, C-212/06

CJUE, 27 septembre 2012, *Cimade et Gisti*, C-179/11

CJUE, 11 avril 2013, *Jette Ring et Lone Skouboe Werge c. Dansk Arbejdsgiverforening*, C-335/11 et C-337/11

CJUE, 27 février 2014, *Saciri*, C-79/13

CJUE, 18 mars 2014, *Z. c. A Government department, The Board of management of a community school*, C- 363/12

CJUE, 18 décembre 2014, *Abdida*, C-562/13

CJUE,18 décembre 2014, *Karsten Kaltoft c. Billund Kommune*, C-354/13

CJUE, Gde ch., 16 juillet 2015, *Chez Razpredelenie Bulgaria*, C-83/14

CJUE, Gde ch., 15 février 2016, *J. N. c. Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*, C-601/15

CJUE, 1er décembre 2016, *Daouidi c. Bootes Plus SL, Fondon de Garantia Salarial, Ministerio Fiscal*, aff. C-395/15

CJUE, 6 septembre 2017, *Slovaquie et Hongrie c. Conseil*, C-643/15 et C-647/15

CJUE,17 décembre 2015, *Tall*, C-239/14

CJUE, 14 septembre 2017, *K. c. Staatssecretaris van veiligheid en justitie*, C-18/16

CJUE, 31 mai 2018, *Hassan*, C-647/16

2. Conclusions du Ministère public

CJUE, *Samira Achbita et Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding*, C-157/15, Conclusions de l'Avocat Général, Mme Juliane Kokott, présentées le 31 mai 2016.

CJUE, *Association belge des consommateurs Test-Achats ASBL*, C-236/09, Conclusions de l'Avocat Général, Mme Juliane Kokott, présentées le 30 septembre 2010

C. JURISPRUDENCE BELGE

1. Cour de cassation

Cass. 28 mai 2001, S.00.0135.F

Cass., 30 mai 2001, P. 010075.F

Cass., 30 avril 2003, P. 030168.F

Cass., 1er avril 2004, *J.T.*, 2005, p. 357

Cass., 12 octobre 2005, P. 050262.F

Cass. 12 janvier 2007, C.050083.N

Cass. 23 avril 2009, C.070568.F

Cass. 26 novembre 2012, S.11.0126.N

Cass. 16 décembre 2013, S.13.0056.F

Cass. 30 mars 2015, S.14.0017.F

Cass. 7 janvier 2016, S.11.0111.F

Cass. 5 septembre 2016, S.15.0104.F

Cass., 26 avril 2017, P.17.0375.F

2. Cour constitutionnelle

Cour const., 14 juillet 1994, n° 61/94

Cour const., 22 avril 1998, n° 43/98

Cour Const., 21 octobre 1998, n° 108/98

Cour const., 13 mars 2001, n° 33/2001

Cour const., 27 novembre 2002, n° 169/2002,

Cour const., 22 janvier 2003, n° 8/2003

Cour const., 14 janvier 2004, n° 5/2004

Cour. const., 6 octobre 2014, n° 157/2004

Cour const., 19 avril 2006, n° 51/2006

Cour const., 21 janvier 2009, n° 11/2009

Cour const., 12 février 2009, n° 17/2009

Cour const., 2 avril 2009, n° 64/2009

Cour const., 16 décembre 2013, n° 148/2010

Cour const., 18 juillet 2013, n° 106/2013

Cour const. 10 octobre 2013, n° 135/2013

Cour const., 16 décembre 2013, n° 148/2010

Cour const., 30 juin 2014, n° 95/2014

Cour const., 5 juillet 2018, n° 86/2018

3. Conseil d'Etat

C.E., 5 juin 2013, n° 224.068

C.E., 25 juin 2013, n° 224.068

C.E., 19 novembre 2013, n° 225.522

C.E., 19 novembre 2013, n° 225.523

C.E., 28 novembre 2013, n° 225.632

C.E., 25 novembre 2014, n° 229.317.

4. Conseil du contentieux des étrangers

CCE, 29 mai 2013, n° 103.722

CCE, 21 mars 2014, n° 121.233

CCE, 27 novembre 2014, n° 134.102

CCE (ass. gén.), 12 décembre 2014, n° 135.035, n° 135.037, n° 135.038, n° 135.039, n° 135.041, *JLMB*, 2015, p. 1367

CCE, 5 juin 2015, n° 147.203, *R.D.E.*, 2015, p. 247

CCE, 6 juin 2016, n° 169.113, *R.D.E.*, 2015, p. 752

CCE, 21 juin 2016, n° 170.245, *R.D.E.*, 2015, p. 749

5. Cours du travail

Cour trav. Liège, 15 mai 2003, R.G. n° 30.421/01

Cour trav. Liège, 18 décembre 2006, R.G. n° 33638/05.

Cour trav. Liège, section Namur, 17 février 2009, RG n° 8.617/08

Cour trav. Bruxelles, 4 juin 2009, R.G. n° 49.720

Cour trav. Bruxelles, 22 juillet 2009, RG n° 50.885

Cour trav. Bruxelles, 22 octobre 2009, RG n° 51.089

Cour trav. Bruxelles, 14 avril 2010, RG n° 50.568

Cour trav. Bruxelles, 13 avril 2011, R.G. n° 2010/AB/200.

Cour trav. Bruxelles, 11 mai 2011, RG n° 2010/AB/178

Cour trav. Bruxelles, 12 mai 2011, RG n° 2010/AB/614

Cour trav. Liège, sect. Namur, 17 avril 2012, RG n° 2011/AN/97

Cour trav. Liège, 5 septembre 2012, RG n° 2011/AL/298.

Cour trav. Bruxelles, 24 octobre 2012, RG n° 2011/AB/207 ;

Cour trav. Bruxelles, 20 novembre 2014, RG n° 2012/AB/1252

Cour trav. Bruxelles, 17 décembre 2014, RG n° 2013/AB/383 et 384

Cour trav. Bruxelles, 13 mai 2015, *Chron. D.S.*, 2017, p. 194

Cour trav. Liège, 22 mai 2015, *R.D.E*, n° 3, 2015, p. 370

Cour trav. Liège, 26 mai 2015, RG n° 2015/AL/50

Cour trav. Bruxelles, 22 octobre 2015, *Chron. D.S.*, 2017, p. 198

Cour trav. Bruxelles, 10 mars 2016, RG n° 2014/AB/872

Cour trav. Bruxelles, 11 mars 2016, *R.D.E,* 2016/1, p. 59

Cour trav. 13 avril 2016, RG n° 2014/AB/654

6. Tribunaux du travail

Trib. trav., Antwerpen, 22 décembre 2003, RG n° 359.067.

Trib. trav. Bruxelles (réf.), 21 janvier 2010, *R.D.E.*, 2010, p. 87.

Trib. trav. Mons, 21 novembre 2011, RG n° 10/2917/A.

Trib. trav. Bruxelles (réf.), 5 mars 2012, RG n° 12/80/C, *R.D.E.*, 2012, p. 105

Trib. trav. Bruxelles (réf.), 22 novembre 2012, RG n° 12/138/C, *R.D.E.*, 2012, p. 705

Trib. trav. Charleroi (réf.), 4 avril 2013, *R.D.E.*, 2013, p. 326.

III. DOCTRINE

A. OUVRAGES GÉNÉRAUX

Anissa AMALLAH, *Les réfugiés et les demandeurs d'asile ont-ils accès au marché du travail et à la sécurité sociale belge ?* , Waterloo, Kluwer, Etudes pratiques de droit social., 2016, 151 p.

Bernard ANDRIEU, *L'autosanté. Vers une médecine réflexive*, Paris, Armand Colin, Recherches, 2012, 252 p.

Hannah ARENDT, *Human condition* (1958), trad. Condition de l'homme moderne (1961), Paris, Pocket, Agora, 2002

Marie-Hélène BACQUE, Carole BIEWENER, *L'empowerment une pratique émancipatrice ?*, Paris, La découverte, Poche, 2013, 175 p.

Colette BEC, *De l'Etat social à l'Etat des droits de l'homme ?*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, Res publica, 2007, 237 p.

Ulrich BECK, *La société du risque. Sur la voie d'une autre modernité,* traduction, Paris, Flammarion, Champs essais, 2008, 521 p.

Esther BENBASSA (dir.) *Dictionnaire des racismes, de l'exclusion et des discriminations*, Paris, Larousse, A présent, 2010, 728 p.

Myriam BODART (dir.), *Vers le droit à l'intégration sociale*, Bruxelles, La Charte, Droit en Mouvement, 2002, 263 p.

Marion BLONDEL, *La personne vulnérable en droit international*, Thèse de doctorat en Droit public, défendue à Bordeaux le 3 décembre 2015, 602 p.

Maryse BRESSON, *La sociologie de la précarité*, Paris, Armand Colin, Domaines et approches, 2013 (2ème éd.), 127 p.

Maryse BRESSON, Vincent GERONIMI, Nathalie POTTIER (dir.), *La vulnérabilité : questions de recherche en sciences sociales*, Fribourg, Academic Press Fribourg, coll. Res Socialis, 2013, 299 p.

Maryse BRESSON (dir), *La psychologisation de l'intervention sociale : mythes et réalités*, Paris, L'Harmattan, Logiques sociales, 267 p.

Emmanuelle BRIBOSIA, Isabelle RORIVE, *L'accommodement de la diversité religieuse : regards croisés - Canada, Europe, Belgique*, Bruxelles, P.I.E. Peter Lang, 2015, 370 p.

Axelle BRODIEZ-DOLINO, *Combattre la pauvreté*, Paris, CNRS Editions, 2013, 328 p.

Axelles BRODIEZ-DOLINO, Isabelle von BUELTZINGLOEWEN, Benoît EYRAUD, Christian LAVAL, Bertrand RAVON (dir.), *Vulnérabilités sanitaires et sociales. De l'histoire à la sociologie*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2014, 277 p.

Brené BROWN, *Daring Greatly : how the courage to be vulnerable transforms the way we live, love, parent, and lead* », USA, Gotham Books, 2012, traduction *Le pouvoir de la vulnérabilité. Le best-seller du développement personnel. La vulnérabilité est une force qui peut transformer votre vie*, Guy Trédaniel Editeur, 2014, 319 p.

Fabienne BRUGERE, *La politique de l'individu,* Paris, Seuil, La République des Idées, 2013, 106 p.

Fabienne BRUGERE, *L'éthique du* care , Paris, PUF, Que sais-je ?, 2ème éd. 2014, 128 p.

Fabienne BRUGERE, *Le sexe de la sollicitude*, Lormont, BDL, Diagnostics, 2014, 167 p.

Laurence BURGORGUE-LARSEN (dir.), *La dignité saisie par les juges en Europe*, Bruxelles, Bruylant, droit et justice, 2010, p.

Jean CARBONNIER, *Sociologie juridique*, Paris, PUF, Quadrige manuels, 3ème éd., 2016, 416 p.

Jean-Yves CARLIER, Sylvie SAROLEA, *Droit des étrangers*, Bruxelles, Larcier, 2016, 831 p.

Sarah CARPENTIER, *Lost in Transition? Essays on the Socio-Economic Trajectories of Social Assistance Beneficiaries in Belgium*, Proefschrift voorgelegd tot het behalen van de graad van doctor in de sociale wetenschappen : sociologie aan de Universiteit Antwerpen, Faculteit Sociale Wetenschappen Departement Sociologie, 2016, 247 p.

Louis CARRE, *Axel Honneth. Le droit de la reconnaissance*, Paris, Michalon, Le Bien commun, 2013, 128 p.

Barbara CASSIN (dir.), *Vocabulaire européen des philosophies*, Paris, Seuil, 2004

Robert CASTEL, *La gestion des risques. De l'anti-psychiatrie à l'après-psychiatrie*, Paris, Éditions de Minuit, (1981), 2011, 222 p.

Robert CASTEL, *Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*, Paris, Fayard (1995), Gallimard, Folio-essais, 2000, 813 p.

Robert CASTEL, Claudine HAROCHE, *Propriété privée, propriété sociale, propriété de soi*, Paris, Fayard, 2001, 216 p.

Robert CASTEL, *L'insécurité sociale. Qu'est-ce qu'être protégé ?*, Paris, Seuil, La République des Idées, 2003, 95 p.

Robert CASTEL, *La montée des incertitudes. Travail, protections, statut de l'individu*, Paris, Seuil, Points-essais, 2013, 464 p.

Robert CASTEL, Nicolas DUVOUX (dir.), *L'avenir de la solidarité*, Paris, PUF, La vie des idées, 2013, 103 p.

Jean-Pierre CHAUCHARD, Jean-Yves KERBOUC'H, Christophe WILLMANN, *Droit de la sécurité sociale*, 7ème éd., Paris, Lextenso, L.G.D.J., 2015, 658 p.

François CHAZEL, Jacques COMMAILLE (dir.), *Normes juridiques et régulations sociales*, Paris, L.G.D.J., Droit et société, 1991, 426 p.

Jean-Louis CLERGERIE, *Le principe de subsidiarité*, Paris, Ellipses, Le droit en question, 1998, 126 p.

Comité belge d'Aide aux réfugiés (BCHB-CBAR), *L'asile et la protection de la vulnérabilité. Prise en considération de la minorité et du traumatisme dans la procédure d'asile belge*, 2014

Jacques COMMAILLE, Laurence DUMOULIN, Cécile ROBERT (dir.), *La juridicisation du politique*, Paris, Lextenso, L.G.D.J., coll. Droit et société Classics, 2010, 230 p.

Jacques COMMAILLE, *A quoi sert le droit* ?, Paris, Gallimard, Folio-essais, 2015, 522 p.

Yves CUSSET, *Prendre sa part de la misère du monde. Pour une philosophie politique de l'accueil*, Chatou, Editions de la transparence, Philosophie, 2010, 224 p.

Daniel CUYPERS, Stef KEUNEN, Sébastien VAN DAMME, *In welke mate bevordert het Vlaamse Beleid de inclusie van personen met een handicap*, Antwerpen-Cambridge, Intersentia, 2017, 457 p.

Laurence DE BAUCHE, *La vulnérabilité en droit européen de l'asile : une conceptualisation en construction. Etudes en matière de conditions d'accueil des demandeurs d'asile*, Bruxelles, Bruylant, Réseau Odysseus, Coll. Fac. Droit ULB, 2012, 476 p.

Bernard DE BACKER, *Projet de décret 'inclusion'. Origines, philosophie, calendrier et implications*, Bruxelles, CBCS, 2014, 36 p.

Alexander DE BECKER (ed.), *De samenwerking tussen de gemeenten en het OCMW vanuit juridisch en bestuurskundig oogpunt*, Bruges, Die Keure, 2017, 120 p.

Ivan DECHAMPS, Martine van RUYMBEKE, *L'aide sociale dans la dynamique du droit*, Bruxelles, De Boeck, Bibliothèque de droit social, 1995, 383 p.

Matthieu DE NANTEUIL, Laura MERLA (dir.), *Travail et* care *comme expériences politiques*, Louvain-la-Neuve, Presses universitaires de Louvain, 2017, 192 p.

Elise DERMINE, *Droit au travail et politiques d'activation des personnes sans emploi: étude critique du rôle du droit international des droits humains*, Bruxelles, Bruylant, Coll. Centre des droits de l'homme de l'UCL, 2017, 521 p.

Vanessa DE GREEF, *Droit au travail et troubles mentaux. Une analyse critique des exclusions et des inclusions par le droit en assurance chômage et en aide sociale*, Bruxelles, la Charte, coll. « Association belge pour le droit du travail et de la sécurité sociale », 2016, 553 p.

Marie-Bénédicte DEMBOUR, *Who Believes in Human Rights? Reflections on the European Convention*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006

Elise DERMINE, Daniel DUMONT (eds), *Activation Policies for the Unemployed, the Right to Work and the Duty to Work*, Bruxelles, P.I.E.- Peter Lang, coll. Work & Society, 2014, 284 p.

Olivier DE SCHUTTER, *Discriminations et marché du travail. Liberté et égalité dans les rapports d'emploi*, Bruxelles, Bern, Berlin, Franfurt/M., New York, Oxford, Wien, P.I.E.- Peter Lang, coll. Travail & Société, 2001, 234 p.

Jean DREZE, Amartya SEN, *An uncertain glory : India and its contradictions*, New Delhi, Penguin Books, 2013, 448 p., traduction *Splendeur de l'Inde ? Développement, démocratie et inégalités*, Paris, Flammarion, 2014, 400 p.

Daniel DUMONT, *La responsabilisation des personnes sans emploi en question - Une étude critique de la contractualisation des prestations sociales en droit belge de l'assurance chômage et de l'aide sociale*, Bruxelles, La Charte, coll. Association belge pour le droit du travail et de la sécurité sociale, 2012, 613 p.

Daniel DUMONT (dir.), *L'impact de la sixième réforme de l'Etat sur la sécurité sociale et le marché du travail : regards de juristes, RBSS*, n° 2, 2015

Louis DUMONT, Essais sur l'individualisme. Une perspective anthropologique sur l'idéologie moderne, Paris, Seuil, Points-essais, 1983 (1ère ed.), 1985, 310 p.

Jean-Jacques DUPEYROUX, Michel BORGETTO, Robert LAFORE, *Droit de la sécurité sociale*, 18ème éd., Dalloz, Précis, Entreprise, économie & droit, 2015, 1300 p.

Daniel DURAND, *La systémique*, Paris, PUF, Que sais-je ?, 12ème éd., 2016, 127 p.

Lydie DUTHEIL-WAROLIN, *La notion de vulnérabilité de la personne physique en droit privé*, Thèse de doctorat, Université de Limoges, Faculté de droit et de sciences économiques, 2004, 654 p.

Julien DUVAL, *Le mythe du trou de la Sécu*, Paris, Raisons d'agir, 2007, 137 p.

Nicolas DUVOUX, *Le nouvel âge de la solidarité. Pauvreté, précarité et politiques publiques*, Paris, seuil, La république des Idées, 2012, 105 p.

Gøsta ESPING-ANDERSEN, *Les trois mondes de l'État-providence. Essai sur le capitalisme moderne*, Paris, PUF, Le lien social, 2007, 310 p.

Gøsta ESPING-ANDERSEN avec Bruno PALIER, *Trois leçons sur l'État-providence*, Paris, Seuil, La République des Idées, 2008, 138 p.

François EWALD, *L'Etat-providence*, Paris, Grasset, 1986, 608 p.

Jean-Luc FAGNART, *La causalité*, Waterloo, Kluwer, 2009, 366 p.

Alexandra FELDER, *L'activité des demandeurs d'asile. Se reconstruire en exil*, Toulouse, Érès, coll. Clinique du travail, 2016, 248 p.

Cristina FERREIRA, *Invalides psychiques, experts et litiges*, Lausanne, Antipodes, Existence et société, 2015, 302 p.

Jacques FIERENS, *Droit et pauvreté. Droits de l'homme, sécurité sociale et aide sociale*, Bruxelles, Bruylant, 1992, 456 p.

Valérie FLOHIMONT, Gelijkheid in de pensioenregelingen voor de werknemers, de ambtenaren en de zelfstandigen, Bruges, Die Keure, Begasoz, 2013, 442 p.

Nancy FRASER, « Qu'est-ce que la justice sociale ? Reconnaissance et distribution », La découverte, Poche, Paris, 2011, 179 p.

Jean-François FUNCK, *Droit de la sécurité sociale*, avec la collaboration de Laurence MARKEY, Bruxelles, Larcier, Droit actuel, 2014, 754 p.

Nicole GALLUS, Thomas N. GALLUS, TH. VAN HALTEREN, *Le nouveau régime de protection des personnes majeures. Analyse de la loi du 17 mars 2013*, Bruxelles, Bruylant, 2014

Charles GARDOU, La société inclusive, parlons-en ! Il n'y a pas de vie minuscule, Toulouse, Eres, Connaissance de la diversité, 2016 (1ère éd. 2012), 170 p.

Charles GARDOU (ed.), *Handicap, une encyclopédie des savoirs. Des obscurantismes à de Nouvelles Lumières*, Toulouse, ERES, Connaissance de la diversité, 2014, 469 p.

Marie GARRAU, Alice LE GOFF, *Care, justice et dépendance. Introduction aux théories du care*, 2010, Paris, PUF, Philosophies, 2010, 151 p.

Jean-Louis GENARD, *La grammaire de la responsabilité*, Paris, Cerf, Humanités, 1999, 209 p.

Anthony GIDDENS, *Beyond Left and Right. The future of radical politics*, Cambridge, Polity Press, 1994, 284 p.

Anthony GIDDENS, Tony BLAIR, *La troisième voie. Le renouveau de la social-démocratie*, Paris, Seuil, La couleur des idées, 2002, 267 p.

Carol GILLIGAN, *In a Different Voice : Psychological Theory and Women's Development*, Cambridge, Harvard university Press, 1982, traduction *Une si grande différence*, Paris, Flammarion, 1986 ; nouvelle traduction, *Une voix différente. Pour une éthique du care*, Paris, Flammarion, Champs essais, 2008, 285 p.

Erving GOFFMAN, *Stigmate. Les usages sociaux des handicaps*, Paris, Editions de minuit, Le sens commun, 1975, 175 p.

Pierre GOLDSTEIN, *Vulnérabilité et autonomie dans la pensée de Martha C. Nussbaum*, Paris, PUF, Philosophies, 2011, 160 p.

Robert E. GOODIN, *Protecting the Vulnerable: A Reanalysis of Our Social Responsibilities*, Chicago, University of Chicago Press, 1985, 235 p.

Haud GUEGUEN, Guillaume MALOCHET, *Les théories de la reconnaissance*, Paris, La découverte, Repères, 2012, 126 p.

Serge GUERIN, *De l'État-providence à l'État accompagnant*, Michalon, 2010, 282 p.

Véronique GUIENNE, *L'injustice sociale. L'action publique en question*, Ramonville, Erès, Sociologie clinique, 2006, 188 p.

Tatiana GRÜNDLER, *Aménagements raisonnables et non-discrimination*, Rapport de recherche, Ardis, 2016, 118 p.

Ian HACKING, *Entre sciences et réalité. La construction sociale de quoi ?*, Paris, La découverte, 2008, 299 p.

Claude HAMONET, *Les personnes en situation de handicap*, Paris, PUF, Que sais-je ?, 2016, p. 89-91.

Anton HEMERIJCK (éd.), *The Uses of Social Investment*, Oxford university Press, 2017, 512 p.

Stéphanie HENETTE-VAUCHEZ, Diane ROMAN, *Droits de l'homme et libertés fondamentales*, Paris, Dalloz, Hyper Cours, 2017, 838 p.

Annie HONDEGHEM (coord.), *Evaluation de la politique des initiatives de quartier dans les Centres d'accueil pour les demandeurs d'asile*, Recherche conjointe KUL - ULg, 2016, 125 p.

Axel HONNETH, *La lutte pour la reconnaissance*, traduction, Paris, Gallimard, Folio-essais, (1992), 2015, 350 p.

Hugues-Olivier HUBERT, Myriam BODART, Xavier DIJON (dir.), *Un nouveau passeport pour l'accès aux droits sociaux : le contrat*, Bruxelles, La Charte, Droit en mouvement, 2006

Pascal HUBERT, *Le statut administratif des étrangers après les réformes du 15 septembre 2006*, Waterloo, Kluwer, Pratique du droit, 2009, 361 p.

Francesca IPPOLITO, Sara IGLESIAS SANCHEZ (eds), *Protecting Vulnerable Groups: The European Human Rights Framework*, Hart Bloomsburry, Modern Studies in European Law, 2015, 481 p.

Will KYMLICKA, *Les théories de la justice. Une introduction*, Paris, La découverte, Poche, 2003, 363 p.

Lawrence KOHLBERG, *Essays on Moral Development.* Vol. I: *The Philosophy of Moral Development: Moral Stages and the Idea of Justice*, San Francisco, Harper and Row, 1981 et Vol. II: *The Psychology of Moral Development: The Nature and Validity of Moral Stages*, San Francisco, Harper and Row, 1984

Guillaume le BLANC, *Vies ordinaires, vies précaires*, Paris, Seuil, La couleur des idées, 2007, 291 p.

Guillaume le BLANC, *L'Invisibilité sociale*, Paris, PUF, Pratiques Théoriques, 2009, 198 p.

Guillaume le BLANC, *Dedans, dehors : la condition d'étranger*, Paris, Seuil, La couleur des idées, 2010, 218 p.

Guillaume le BLANC, *Que faire de notre vulnérabilité ?*, Paris, Bayard, Le temps d'une question, 2011, 212 p.

Luc LEBOEUF, *Le droit européen de l'asile au défi de la confiance mutuelle*, Limal, Anthémis, 2016, 470 p.

Jacques LECOMTE, *La résilience. Se reconstruire après un traumatisme*, Paris, Éditions Rue d'Ulm, coll. La Rue ? Parlons-en !, 2010, 64 p.

Mathieu LEFEBVRE, Pierre PESTIEAU, *L'Etat-Providence, Défense et Illustration*, Paris, PUF, 2017, 233 p.

Jean-Philippe LEYENS, Vincent YZERBYT, Georges SCHADRON, *Stereotypes and social cognition*, SAGE Publications, 1994, 240 p.

Florence LORIAUX (dir.), *Le chômeur suspect. Histoire d'une stigmatisation*, Bruxelles, Crisp, Carhop, 2015, 280 p.

Marc LORIOL, *La construction du social. Souffrance, travail et catégorisation des usagers dans l'action publique*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, Le sens social, 2012, 214 p.

Nathalie MAILLARD, *La vulnérabilité, une nouvelle catégorie morale*, Genève, Labor et Fides, Champ éthique, 2011, 386 p.

Philippe MARTIN (dir.), *La dépendance des personnes âgées, un défi pour l'état social*, Presses universitaires de Bordeaux, 2014, 186 p.

Béatrice MAURER, *Le principe du respect de la dignité humaine et la Convention européenne des droits de l'homme*, Paris, Coll. Monde européen et international, La documentation française, 1999, p. 351.

Michel MIAILLE, *Une introduction critique au droit*, Paris, Maspero, textes à l'appui, 1976 (1ère éd.), 1980, 388 p.

Michel MIAILLE, *L'Etat du droit. Introduction à une critique du doit constitutionnel*, Presses universitaires de Grenoble, Maspero, 1980, 275 p.

Chantal MILLION-DELSOL, *Le principe de subsidiarité*, Paris, PUF, Que sais-je ?, 1993, 127 p.

Michel MINE, *Droit des discriminations dans l'emploi et le travail*, Bruxelles, Larcier, Paradigme, 2016, 852 p.

Louise MEHAUDEN, Jan DEPAUW, Abraham FRANSSEN, Kristel DRIESSENS, *Le projet individualisé d'intégration sociale. Recherche évaluative et prospective au sein des CPAS belges*, 2015, 144 p.

Pascale MOLINIER, *Le travail du care*, Paris, La dispute, Le genre du monde, 2013, 219 p.

Pascale MOLINIER, Sandra LAUGIER, Patricia PAPERMAN, *Qu'est-ce que le care ? Souci des autres, sensibilité, responsabilité*, Paris, Petite Bibliothèque Payot, 2009, 302 p.

Alex MUCCHIELLI, *L'identité*, Paris, PUF, Que sais-je ? (1986), 2016, 127 p.

Laure MURAT, L'homme qui se prenait pour Napoléon. Pour une histoire politique de la folie, Paris, Gallimard, Hors-série Connaissance, 2011, 384 p.

Jennifer NEDELSKY, *Law's relations. A relational theory of Self, Autonomy, and Law*, New York, Oxford University Press, 2011, 542 p.

Gilles NEZOSI, *La protection sociale*, Paris, Documentation française, Découverte de la vie publique, 2016, 239 p.

Vanessa NUROCK (coord.), *Carol Gilligan et l'éthique du* care, Paris, PUF, Débats philosophiques, 2010, 174 p.

Martha C. NUSSBAUM, *Frontiers of Justice. Disability, Nationality, Species Membership*, Cambridge, Londres, The Belknap Press, Harvard University Press, The Tanner Lectures on Human Values, 2007, 487 p.

Martha C. NUSSBAUM, *Creating Capabilities. The Human development Approach*, Press of The Belknap Press, Harvard University Press, 2011, traduction *Capabilités. Comment créer les conditions d'un monde plus juste* ?, Paris, Flammarion, Climats, 2012, 299 p.

Pascal MBONGO (dir.), *Migrants vulnérables et droits fondamentaux*, Paris, Berger Levrault, Au fil du débat, 2015, 211 p.

François OST, Michel van de KERCHOVE, *De la pyramide au réseau ? Pour une théorie dialectique du droit*, Bruxelles, Publications des facultés universitaires Saint-Louis, 2002, 597 p.

Patricia PAPERMAN, P. MOLINIER (eds), *Contre l'indifférence des privilégiés. A quoi sert le* care *?*, Paris, Payot, 2013, 137 p.

Patricia PAPERMAN, *Care et sentiments*, Paris, PUF, Care Studies, 2013, 67 p.

Patricia PAPERMAN, Sandra LAUGIER (dir.), *Le souci des autres. Ethique et politique du* care, Paris, EHSS, Raisons pratiques, 393 p.

Yves PASCOUAU, *La politique migratoire de l'Union européenne. De Schengen à Lisbonne*, Paris, L.G.D.J., Collection des Thèses, 2010, 744 p.

Serge PAUGAM (dir.), *Repenser la solidarité. L'apport des sciences sociales*, Paris, PUF, (2007), Quadrige, essais Débats, 2011, 980 p.

Serge PAUGAM, Nicolas DUVOUX, *La régulation des pauvres. Du RMI au RSA*, Paris, PUF, Quadrige, Essais Débats, 2008, 114 p.

Corine PELLUCHON, *Éléments pour une éthique de la vulnérabilité. Les hommes, les animaux, la nature*, Paris, Cerf, Humanités, 2011, 352 p.

Corine PELLUCHON, *Manifeste animaliste. Politiser la cause animale*, Paris, Alma, 2017, 116 p.

Joanna PETIN, *La vulnérabilité en droit européen de l'asile*, Thèse présentée pour obtenir le grade de Docteur en droit, soutenue publiquement à Bayonne le 30 novembre 2016.

Dominique PICARD, Edmond MARC, *L'école de Palo Alto,* Paris, PUF, Que sais-je ?, 2ème éd., 2015, p. 126 p.

Didier PIRONET, *L'intégration des demandeurs d'asile sur le marché du travail. Etat de la situation en 2017*, CEPAG, 2018

Johan PUT (ed.), *Het handvest van de sociaal verzekerde en bestuurlijke vernieuwing in de sociale zekerheid*, Bruges, die Keure, 1999, 435 p.

André REA, J. WETS, *The Long and Winding Road to Employment. An Analysis of the Labour Market Careers of Asylum Seekers and Refugees in Belgium*, Bruxelles, Editions BELSPO, accessible via http://www.myria.be/files/Careers_LR.pdf, p. 1.

Paul RICOEUR, *Du texte à l'action. Essais d'herméneutique II*, Seuil (1986), Points-essais, 1998, 452 p.

Paul RICOEUR, *Soi-même comme un autre*, Paris, Seuil (1990), Points-essais, 2015, 425 p.

Julie RINGELHEIM, *Diversité culturelle et droits de l'homme. La protection des minorités par la Convention européenne des droits de l'homme*, Bruxelles, Bruylant, Coll. Centre des droits de l'homme de l'UCL, 2006, 490 p.

Julie RINGELHEIM, Ginette HERMAN, André REA (dir.), *Politiques antidiscriminatoires*, Louvain-la-Neuve, De Boeck, Ouvertures politiques, 2015, 247 p.

Lisa RODGERS, *Labour Law , Vulnerability and the Regulation of Precarious Work*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2016, 247 p.

Diane ROMAN, *Le droit public face à la pauvreté*, Paris, L.G.D.J., Bibliothèque de droit public, 2002, 489 p.

Pierre ROSANVALLON, *La Crise de l'État-providence*, Seuil, Points-politique, 1984, 184 p.

Pierre ROSANVALLON, *La Nouvelle Question sociale. Repenser l'État-providence*, Seuil, Points-essais, 1995, 228 p.

Pierre ROSANVALLON, *La société des égaux*, Paris, Seuil, coll. Les livres du nouveau monde, 2011, 432 p.

Pierre ROSANVALLON (préf.), *Refaire société*, Seuil, La République des Idées, 2011, 96 p.

Frédéric ROUVIERE, (dir.), *Le droit à l'épreuve de la vulnérabilité*, Bruxelles, Bruylant, 2011, 730 p.

Gwendolyn RUTTEN, *De gengageërde burger. Inleiding tot een nieuwe politieke lente*, Edipa, 2013, 144 p.

Sylvie SAROLEA, Evangelia TSOURDI, Jean-Yves CARLIER, *La réception du droit européen de l'asile en droit belge: la directive accueil*, UCL, 2014, 175 p.

Patrick SAVIDAN, *Repenser l'égalité des chances*, Paris, Grasset, 2007, 328 p.

Jo SCHEPERS, *Inleiding tot het welzijnrecht*, Bruges, Die Keure, 1996, 395 p.

Jo SCHEPERS, *Sociaal hulpverleningsrecht in de praktijk*, Deel 2, Rechten en plichten in de sociale hulpverlening, Bruges, Die Keure, 1999,

Amartya SEN, *L'idée de Justice*, traduction, Paris, Flammarion, Champs essais, 2012, 558 p.

Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (éd.), *Pauvreté – Dignité - Droits de l'homme, Les 10 ans de l'accord de coopération*, Bruxelles, 2008, 207 p.

Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, *Citoyenneté et pauvreté. Rapport bisannuel 2016-2017*, Bruxelles, 2017, 162 p.

Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (éd.), *Pauvreté et ineffectivité des droits/Armoede en ineffectiviteit van rechten*, Bruxelles, La Charte/Die Keure, Droit en mouvement, 2017, 195 p.

Georges SIMMEL, *Les pauvres*, (1ère éd. en allemand, 1907), Paris, PUF, Quadrige, 1998

Dries SIMOENS, Dirk TORFS, *Handboek OCMW-dienstverlening*, Bruges, Die Keure, 2009

Iyiola SOLANKE, *Discrimination as Stigma. A Theory of Anti-discrimination Law*, Oxford, Hart Publishing, 2017, 223 p.

Alain SUPIOT, *L'esprit de Philadelphie. La justice sociale face au marché total*, Paris, Seuil, 2010, 184 p.

Alain SUPIOT (dir.), *La solidarité. Enquête sur un principe juridique*, Paris, Odile Jacob, Collège de France, 2015, 355 p.

Charles TAYLOR, *Les sources du moi. La formation de l'identité moderne* (traduc.), Paris, Seuil, La couleur des idées, 1998, 712 p.

Alexandra TIMMER, *Strengthening the Equality Analysis of the European Court of Human Rights: The Potential of the Concepts of Stereotyping and Vulnerability*, Thèse défendue en vue de l'obtention du grade de docteure en droit, Faculté de droit université de Gand, 2014

Hélène THOMAS, *Les vulnérables. La démocratie contre les pauvres*, Bellecombe-en-Bauge, Editions du Croquant, Terra, 2010, 254 p.

Joan C. TRONTO, *Moral Boundaries : A Political Argument for an Ethic of Care*, New York, Londres, Routledge, 1993, traduction, *Un monde vulnérable. Pour une politique du care*, Paris, La découverte, Textes à l'appui, Philosophie pratique, 2009, 239 p.

Joan C. TRONTO, *Le risque ou le care ?*, Paris, PUF, Care Studies, 2012, 50 p.

Véronique van der PLANCKE (dir.), *Les droits sociaux fondamentaux dans la lutte contre la pauvreté*, Bruxelles, La Charte, Droit en mouvement, 2012, 313 p.

Sébastien VAN DROOGHENBROECK, *La proportionnalité dans le droit de la Convention européenne des droits de l'homme. Prendre l'idée simple au sérieux*, Bruxelles, Bruylant, Publications des facultés universitaires Saint-Louis, 2001, 597 p.

Sébastien VAN DROOGHENBROECK, Filip DORSSEMONT, Guido VAN LIMBERHEN (eds), *Charte sociale européenne, droits sociaux et droits fondamentaux au travail / Europees Sociaal Handvest, sociale rechten en grondrechten op de werkvloer*, Bruxelles/Bruges, La Charte/Die Keure, Begasoz / Abetrass, 2016, 456 p

Jef VAN LANGENDONCK, Yves STEVENS, Anne VAN REGENMORTEL, *Handboek Socialezekerheidsrecht*, Intersentia, 9ème éd., 2015, 780 p.

Guy VANTEMSCHE, *La sécurité sociale. Les origines du système belge. Le présent face à son passé*, Bruxelles, De Boeck Université, Politique & Histoire, 1994, 200 p.

Philippe VERSAILLES, *Le droit à l'intégration sociale*, Waterloo, Kluwer, Etudes pratique de droit social, 2014, 486 p.

Bram VERSCHUERE, Koen HERMANS, *Welzijn in Vlaanderen. Beleid, bestuurlijke organisatie en uitdadingen*, Bruges, Die Keure, 2016, 263 p.

Pascale VIELLE, Philippe POCHET, Isabelle CASSIERS (dir.), *L'État social actif: vers un changement de paradigme ?*, Bruxelles, P.I.E. Peter Lang, Travail & société, 2005

Pascale VIELLE, Pierre REMAN (coord.), *Les 60 ans de la sécurité sociale*, RBSS, vol. 47, n° 2, 2007

Pascale VIELLE, *Sustainable work : the role of social systems with regard to men and women's careers, including cover for risks over their life course.* Report for EUROFOUND, Bruxelles, janvier 2014.

Philippe WARIN, *Le non-recours aux politiques sociales*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 2017, 244 p.

Paul WATZLAWICK, Janet HELMICK BEAVIN, Don D. JACKSON, *Une logique de la communication*, traduction, Paris, Seuil (1972), Points-essais, 2014, 280 p.

Paul WATZLAWICK (dir.), *L'invention de la réalité. Contributions au constructivisme*, Paris, Seuil, Points-essais, 1988, 374 p.

Jean-Jacques WITTEZAELE, *L'homme relationnel*, Paris, Seuil, Couleur Psy, 2003, 359 p.

Jean-Jacques WITTEZAELE, Teresa GARCIA-RIVERA, *A la recherche de l'Ecole de Palo Alto*, Paris, Seuil, Points-essais, 2006, 476 p.

Louis YARROUDH-FEURION, *La santé en détention au regard du droit européen. Milieu carcéral en France et exigences européennes*, Connaissances et savoirs, Droit et Sciences politiques. Droit public, 2017, 236 p.

B. ARTICLES PUBLIÉS DANS DES REVUES, DES OUVRAGES COLLECTIFS, JURIDIQUES

Emmanuel AUBIN, « La réception de la vulnérabilité des étrangers dans les décisions de la Cour européenne des droits de l'Homme », in *Migrants vulnérables et droits fondamentaux*, P. MBONGO (dir.), Paris, Berger Levrault, Au fil du débat, 2015, p. 33-53

Gaëlle AUSSEMS, « Les obligations positives des Etats parties à la Convention européenne des droits de l'homme en matière d'accueil des migrants mineurs non accompagnés », *R.D.E.*, 2011, p. 116-118

Gaëlle AUSSEMS, « Existe-t-il un droit au travail salarié pour les étrangers sous annexe 35 ? », Association pour le droit des étrangers (ADDE), *Newsletter*, n°107, mars 2015

Samantha BESSON, « La vulnérabilité et la structure des droits de l'homme – L'exemple de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme », in *La vulnérabilité saisie par les juges en Europe*, L. BURGORGUE-LARSEN (dir.), Paris, Pedone, 2014, p. 59-85

Xavier BIOY, « Rapport introductif. Le concept de dignité », in *La dignité saisie par les juges en Europe*, L. BURGORGUE-LARSEN (dir.), Bruxelles, Bruylant, Droit et justice, 2010, p.14-51

Marion BLONDEL, « La personne atteinte d'un cancer et qui décède en détention n'est pas vulnérable », *Journal d'Actualité des Droits européens* (JADE), n° 1, 2017

Fabienne BOUQUELLE, Christophe MAES, Katrin STANGHERLIN, « Natures et formes des droits à l'intégration sociale et à l'aide sociale », in *Aide sociale – Intégration sociale. Le droit en pratique*, Hugo MORMONT, Katrin STANGHERLIN (coord.), Bruxelles, La Charte, 2011, p. 1-48

Elodie BOUBLIL, Laure WOLMARK, « Vulnérabilité, soin et accueil des demandeurs d'asile », *La Revue des droits de l'homme* [En ligne], n° 13, 2017, http://revdh.revues.org/3502

Gwénaële CALVES, Diane ROMAN, « La discrimination à raison de la précarité sociale : progrès ou confusion ? », *R.D.T*, 2016, p. 526-531

Jean-Yves CARLIER, « Des droits de l'homme vulnérable à la vulnérabilité des droits de l'homme, la fragilité des équilibres », *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, 2017, p. 184

Rebecca COOK, Cornelia WEISS, « Gender Stereotyping in the Military. Insights From Court Cases » in *Stereotypes and Human Rights Law*, E. BREMS, A. TIMMER (eds), Cambridge, Intersentia, 2016, p. 175-198

Olivier CORTEN, « Éléments de définition pour une sociologie politique du droit », in Droit et société, vol. n° 39, 1998, p. 347-370

Marc DALLEMAGNE, Pierre LAMBILLON, Jean-Claude STEVENS, « Les écueils de la loi accueil ou de Charybde en Scylla », in *Regards croisés sur la sécurité sociale*, Francine ETIENNE, Michel DUMONT (dir.), Liège, Anthémis, CUP, 2012, p.731-894

C. DAUTRICOURT et S. THOMAS, « Reverse Discrimination and Free Movement of Persons under EU law : All for Ulysses, Nothing for Penelope? », European Law Rev., 2009, p. 433-454

Joyce DE CONINCK, « Rétention de demandeurs d'asile dans l'Union européenne et instruments parallèles de protection des droits fondamentaux. Enseignements de l'arrêt 'N.' », *Cah. dr. eur.*, 2017, p. 83-116

Vanessa DE GREEF, « Les chômeurs «MMPP»: la trouvaille d'un arbre pour cacher la forêt. Quelles limites à l'insertion professionnelle des sans-emploi ? », *Chron. D.S.*, 2013, p. 1-14

Vanessa DE GREEF, « La catégorie des chômeurs MMPP, boîte aux trésors ou boîte de Pandore », *Pauvérité*, déc. 2015, p. 5-22

Vanessa DE GREEF, « L'activation silencieuse des personnes partiellement inaptes au travail dans l'assurance chômage », *R.D.S.*, 2016, p. 245-275

Konstantin DE HAES, « La schizophrénie n'est pas un traitement adéquat », *J.T.*, 2014, p. 761

Xavier DELGRANGE, « La Cour d'arbitrage momifie la compétence fédérale en matière de sécurité sociale », *Rev. b. dr. const.* 2001, p. 216-240

Xavier DELGRANGE, Mathias EL BERHOUMI, « Le découpage des compétences régionales et communautaires à Bruxelles ou la tentation de la transgression », in *Le droit bruxellois. Un bilan après 25 ans d'application (1989 - 2014)*, Pierre-Olivier DE BROUX, Bruno LOMBAERT, Dimitri YERNAULT, Bruxelles, Larcier, 2015, p. 67-98

Elise DERMINE, « La contrepartie dans l'assurance chômage : Retranchement ou restructuration de la protection sociale ? », *Annales de droit de Louvain*, 2008, p. 3-95

Elise DERMINE, Jean-François NEVEN, « Le contrôle de l'obligation pour les chômeurs de rechercher activement un emploi », in *Actualités de droit social, Revenu d'intégration sociale, activation chômage et règlement collectif de dettes*, J. CLESSE M M. DUMONT (dir.), Louvain-la-Neuve, Anthémis, Commission Université-Palais, n° 116, 2010, p. 45-135

Elise DERMINE, Daniel DUMONT, Jean-François NEVEN, « L'activation des chômeurs, vecteur de flexibilisation ou de rigidification des sanctions ? », in *La flexibilité des sanctions, Actes des XXIèmes Journées juridiques Jean Dabin*, Dan KAMINSKI (dir.), Bruxelles, Bruylant, 2012, p. 317-341

Elie DERMINE, Vanessa DE GREEF, « Le droit au travail librement entrepris (art. 1er, § 2 de la CSE) face aux situations de travail non protégées par le droit social. Les cas du travail pénitentiaire et des mesures de workfare », in *Charte sociale européenne, droits sociaux et droits fondamentaux au travail*, S. VAN DROOGHENBROECK, F. DORSSEMONT, G. VAN LIMBERGHEN (eds.), Bruxelles, La Charte, 2016, p. 332-342

J. DUMONT, « La mise à l'emploi », in *Actualités de la sécurité sociale. Evolution législative et jurisprudentielle*, Larcier, CUP, 2004, p. 21, n° 25

Daniel DUMONT, « Vers un Etat social « actif » ?, *J.T.*, 2008, p. 133-139

Daniel DUMONT, «Les traductions de l''activation'. La douce européanisation des systèmes nationaux de protection sociale», *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, n° 63, 2009, p. 1-94

Daniel DUMONT, « Pour ou contre l'activation des chômeurs ? Une analyse critique du débat », *R.D.S.*, 2010, p. 356-385

Daniel DUMONT, « Du minimex au droit à l'intégration sociale: beaucoup de bruit pour rien ? », *Droits sociaux fondamentaux et pauvreté*, Véronique VAN DER PLANCKE (dir.), Bruxelles, La Charte, coll. Droit en mouvement, 2010, p. 129-158

Daniel DUMONT, « De Tocqueville à Lucky Bunny : la (dé)responsabilisation des personnes sans emploi en question », *Chron. D.S.*, 2011, p. 101-106

Daniel DUMONT, « Activation rime-t-elle nécessairement avec stigmatisation ? Une mise en perspective critique du procès de l'Etat social actif », *Droit et société*, n° 78, 2011, p. 447-471

Daniel DUMONT, « Que peuvent les droits de l'homme face aux politiques de retour à l'emploi autoritaires? », *Journal européen des droits de l'homme*, 2013, p. 741-745

Daniel DUMONT, « L'emploi et la formation professionnelle après la sixième réforme de l'Etat : quelles perspectives (en particulier à Bruxelles) ? », in *L'impact de la sixième réforme de l'Etat sur la sécurité sociale et le marché du travail : regards de juristes*, D. DUMONT (dir.), RBSS, 2015, p. 307-409

Daniel DUMONT, « Que reste-t-il du principe de légalité en droit de la sécurité sociale ? Sécurité sociale et démocratie parlementaire », *RDS*, 2017, p. 113-146

Daniel DUMONT, « Le revenu de base universel, avenir de la sécurité sociale ? Une vue sceptique », à paraître, in *La quatrième révolution industrielle et le droit social*, Frank HENDRICKX, Valérie FLOHIMONT (dir.), *RDS*, n° 1, 2019

Mathias EL BERHOUMI, Isabelle HACHEZ, « Lorsque l'inclusion se décrète : le décret de la Commission communautaire française du 17 janvier 2014 relatif à l'inclusion de la personne handicapée », *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, vol. 74, n° 1, 2015, p. 55-89

Muriel FABRE-MAGNAN, « La dignité en Droit : un axiome », *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, vol. 58, n° 1, 2007, p. 1-30.

Jacques FIERENS, « Le droit à l'intégration social. Mise en perspectives », in *Vers le droit à l'intégration sociale*, Myriam BODART (dir.), Bruxelles, La Charte, Droit en Mouvement, 2002, p. 15-29

Jacques FIERENS, « La privation de liberté des enfants et la Convention européenne des droits de l'homme », *J.T.*, 2010, p. 357-362

Martha Albertson FINEMAN, « Equality, Autonomy, and the Vulnerable Subject in Law and Politics », in *Vulnerability. Reflections on a New Ethical Foundation of Law and Politics*, Martha A. FINEMAN, Anna GREAR (eds), Ashgate, Gender in Law, Culture, and Society, 2013, p. 13-27

Martha Albertson FINEMAN, « The Vulnerable Subject and the Responsive State », Emory University School of Law Public Law & Legal Theory Research, *Paper Series Research*, Paper n° 10-130, p. 1-41

Valérie FLOHIMONT, « Comparaison et comparabilité dans la jurisprudence de la Cour constitutionnelle: rigueur ou jeu de hasard ? », *Rev.b.dr.const*., 2008, p. 217-235

Valérie FLOHIMONT, « Gelijkheid en discriminatie: wordt het recht op sociale zekerheid in vraag gesteld ? » , *TSR*, 2008, p. 73-88

Valérie FLOHIMONT, « Réforme des pensions légales: vers un plus ou moins d'égalité entre catégories professionnelles ? », *RDS*, 2013, p. 3-30

Valérie FLOHIMONT, Véronique VAN DER PLANCKE, « Discriminations dans la sécurité sociale? Du moine au détenu », in *Jérusalem, Athènes, Rome. Liber amicorum Xavier Dijon*, Jacques FIERENS (ed.), Bruxelles, Bruylant, Droit et religion, 2012, p. 241-262

Valérie FLOHIMONT, Elise DERMINE, Marie de FAUCONVAL, Julie PRUD'HOMME, « Bijstandsregelingen: de OCMW's en het recht op maatschappelijke integratie en op maatschappelijke hulpverlening », in Ontwikkelingen van de sociale zekerheid 2011-2016, Johan PUT, Yves STEVENS (eds.), *RDS*, 2016, p. 701-703.

Sarah GANTY, Pauline DELGRANGE, « Heurs et malheurs des parcours d'accueil et d'intégration des étrangers en Belgique », *Revue du droit des étrangers*, n° 185, 2015, p. 511-528

Janneke GERARDS, « The Discrimination Grounds of Article 14 of the European Convention on Human Rights », *Human Rights Law Review*, n° 99, 2013, p. 99-124

Steve GILSON, Jean-François NEVEN, « La Charte de l'assuré social à la lumière de la jurisprudence », in *Questions de droit social*, Jacques CLESSE, Fabienne KEFER (dir.), Liège, Anthémis, coll. Université-Palais (CUP), 2007, p. 49-123

Steve GILSON, Jean-François NEVEN, « Les obligations d'information et de conseil des institutions de sécurité sociale », in *Dix ans d'application de la Charte de l'assuré social*, J.-FR. NEVEN, S. GILSON (dir.), Waterloo, Kluwer, coll. Etudes pratiques de droit social, 2008, p. 7-55

Bernadette GRAULICH, « L'activation du comportement de recherche d'emploi des chômeurs en parallélisme avec le projet d'individualisation d'intégration sociale de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale », *Colloque Droit et Dignité*, Jeune Barreau de Liège, 6 et 7 novembre 2008

Bernadette GRAULICH, « Plan d'activation des chômeurs », in *La réglementation du chômage : vingt ans d'application de l'arrêté royal du 25 novembre 1991*, Waterloo, Kluwer, Etudes pratiques de droit social, 2011, p. 117-133

Constance GREWE, « La dignité de la personne humaine dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme », *Revue générale du droit, Etudes et réflexions*, vol. 3, 2014, p. 6, www.revuegeneraledudroit.eu .

Marlies HESSELMAN, « Sharing International Responsibility for Poor Migrants ? An Analysis of Extra-Territorial Socio-Economic Human Rights Law », *European Journal of Social Security*, 2013, p. 187-208

Pascal HUBERT, Christophe MAES, Jérôme MARTENS et Katrin STANGHERLIN, « La condition de nationalité ou de séjour », in *Aide sociale – intégration sociale, le droit en pratique*, Hugo MORMONT ET Kantrin STANGHERLIN (dir.), Bruxelles, La Charte, 2011, p. 134 à 142

Francesca IPPOLITO, « (De)Constructing Children's Vulnerability under European Law », in Francesca IPPOLITO, Sara IGLESIAS SANCHEZ (eds), *Protecting Vulnerable Groups: The European Human Rights Framework*, Hart Bloomsburry, Modern Studies in European Law, 2015, p. 28-38

Jean-Manuel LARRALDE, « La Cour européenne des droits de l'homme et le droit à l'avortement entre avancées prudentes et conservatisme assumé. Cour européenne des droits de l'homme, R.R. c. Pologne, 26 mai 2011 », *Rev.trim.d.h.*, 2012, p. 609-624

Luc LEBOEUF, « Le séjour médical (9ter) offre une protection plus étendue que l'article 3 CEDH », *Newsletter EDEM*, décembre 2013

LUC LEBOEUF, « Le titre de séjour pour motif médical. Bruxelles, terminus de la ligne Strasbourg – Luxembourg », obs. sous CCE (assemblée générale), 12 décembre 2014, *JLMB*, 2015, p. 1367

Luc LEBOEUF, « Rétention des demandeurs d'asile. De la subsidiarité et des imprécisions du contrôle strasbourgeois », *Newsletter EDEM*, mai 2017

Samuel A. MARCOSSON, « Constructive Immutability », *Journal of Constitutional Law*, n° 3, 2001, p. 646-721

Jean-Pierre MARGUENAUD, « Le moment unique de l'accouchement troublé par le paternalisme médical (obs. sous Cour eur. D.H., Gde ch., arrêt Dubska et Krejzova c. République tchèque, 15 novembre 2016) », *Rev.trim.d.h.*, 2017, p. 639-650

Paul MARTENS, « La nouvelle controverse de Valladolid », *Rev.trim.d.h.*, 2014, p. 307-331

Jérôme MARTENS et Jean-François NEVEN, « La consolidation du devoir d'assistance des Etats envers les mineurs étrangers en séjour irrégulier (Com. E.D.S., D.E.I. c. Belgique, 23 octobre 2012) », *Rev.trim.d.h.*, 2014, p. 159-187

Jérôme MARTENS, « Le chagrin de l'Etat-providence », in *Contestation, combats et utopies. Liber amicorum Christine Matray*, J.-P. BUYLE, M. CASTIN, P. HENRY (dir.), Bruxelles, Larcier, 2015, p. 381-388

Bénédicte MASSON, « Un enfant n'est pas un étranger comme les autres. Cour européenne des droits de l'homme (1ère section) Mubilanzila Mayeka et Kaniki Mitunga c. Belgique, 12 octobre 2006 », *Rev.trim.d.h.*, 2007, p. 823-835

Amaury MECHELYNCK, « Mettre l'Etat social actif au service des capacités : propositions à partir de l'analyse du comportement de recherche d'emploi des chômeurs et de l'inburgering », *R.D.S.*, 2014, p. 411-482

R. MEDARD, « Le droit à la non-discrimination fait peau neuve : brèves considérations sur les incidences de la loi de modernisation de la justice du 21ème siècle », *Revue D.L.F*, Chronique n° 27, 2016

Anne-Valérie MICHAUX, « Intégration sociale et recherche d'emploi : l'illusion du contrat ? », in *Un nouveau passeport pour l'accès aux droits sociaux : le contrat*, Hugues-Olivier HUBERT (dir.), Bruxelles, La Charte, Droit en Mouvement, 2006

Jean-François NEVEN, Les principes de bonne administration, la Charte de l'assuré social et la réglementation du chômage, in La réglementation du chômage : 20 ans d'application de l'arrêté royal du 25 novembre 1991, J.-FR. NEVEN, S. GILSON (coord.), Kluwer, coll. Etudes pratiques de droit social, 2011, p. 581-652.

Jean-François NEVEN, Hugo MORMONT, « Le droit à l'aide sociale et le droit à l'intégration sociale en faveur des étrangers : questions d'actualité », in Questions spéciales de droit social, Hommage à Michel Dumont, Jacques CLESSE, Joël HUBIN (dir.), Bruxelles, Larcier, CUP, 2014, p. 69-88 ;

Jean-François NEVEN, « La Charte de l'assuré social : un outil méconnu au service de l'effectivité des droits sociaux », *J. dr. jeun.*, vol. 353, 2016, p. 20-22

Michel ORIS, « La vulnérabilité, une approche par le parcours de vie », *Revue de droit comparé du travail et de la sécurité sociale*, 2017, p. 36-45

Paul PALSTERMAN, Bernadette GRAULICH, « Le 'contrôle des chômeurs', commentaire de l'arrêté royal du 4 juillet 2004 portant modification de la réglementation du chômage à l'égard des chômeurs complets qui doivent rechercher activement un emploi », *Chron. D. S.*, 2004, p. 489-499

PAUL PALSTERMAN, « Evolution de la notion de chômage involontaire dans l'assurance chômage belge (1945-2004) », in *L'Etat social actif, vers un changement de paradigme ?*, Pascale VIELLE, Philippe POCHET, Isabelle CASSIERS (dir.), Bruxelles, PI.E.-Peter Lang, 2005, p. 151-178

Paul PALSTERMAN, « La figure du contrat dans l'octroi des allocations sociales. Réflexions à propos de l'arrêt de la Cour de cassation du 9 juin 2008 », *Chron. D.S.*, 2009, p. 125-134

Béatrice PASTRE-BELDA, « La protection à géométrie variable de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme », *Rev.trim.d.h.*, 2016, p. 596

Amir PAZ-FUCHS, Anja ELEVELD, « Workfare Revisited », *Industrial Law Journal*, vol. 45, n°1, 2016, p. 29-59

Franck PETIT, « Le droit à l'accompagnement : émergence d'un concept juridique », *Informations sociales*, vol. n° 169, n° 1, 2012, p. 14-21

Johan PUT, « Het handvest van de sociaal verzekerde », in Ontwikkelingen van de sociale zekerheid 1996-2001. Wetgeving - Rechtspraak , *RDS*, 2001, p. 1-24

Lourdes PERONI, Alexandra TIMMER, « Vulnerable groups: The promise of an emerging concept in European Human Rights Convention law », *Int. J. Const. Law*, 2013, p. 1065-1070

Julie RINGELHEIM, « La non-discrimination dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. Bilan d'étape », CRIDHO, *Working Paper*, n° 2, 2017

Ioannis RODOPOULOS, « L'absence de la précarité sociale parmi les motifs de discrimination reconnus par le droit français : un frein normatif à l'effectivité de la lutte contre les discriminations ? », *La Revue des droits de l'homme* [En ligne], n° 9, 2016, p.1-15

Diane ROMAN, « La justiciabilité des droits sociaux ou les enjeux de l'édification d'un État de droit social », *La Revue des droits de l'homme* [En ligne], n°1, 2012

Diane ROMAN, « La discrimination fondée sur la condition sociale, une catégorie manquante du droit français », *Rec. Dalloz*, n° 28, 2013, p. 1911-1918

Diane ROMAN, « La discrimination fondée sur la précarité sociale, un nouvel outil en faveur de l'effectivité des droits ? », *Lettre Actualités Droits-Libertés* du CREDOF, 8 octobre 2013.

Diane ROMAN, « Care et protection sociale », *Regards*, n° 50, 2016, p. 25-34

Diane ROMAN, « La 'responsabilisation' de l'individu : quel équilibre entre droits et devoirs ? », in *Quelle(s) protection(s) sociale(s) demain ?*, Michel BORGETTO, Anne-Sophie GINON, Frédéric GUIOMARD, Dalloz, 2016, p. 233-258

Diane ROMAN, « La discrimination à raison de la précarité sociale : progrès ou confusion », *R.D.T*, 2016, p. 529-530

Céline RUET, « Sentiments et droits de l'homme – Philosophie des sentiments moraux et jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme », *Rev.trim.d.h.*, 2016, p. 351-379

Céline RUET, « La vulnérabilité dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme », *Rev.trim.d.h.*, 2015, p. 317-340

Dries SIMOENS, « Zin en onzin van de contractuelisering binnen de wettelijke sociale zekerheid », T.S.R., 2009, p. 391-423

Marc-Henry SOULET, « La vulnérabilité, une ressource à manier avec prudence » in La vulnérabilité saisie par les juges en Europe, L. BURGORGUE-LARSEN (dir.), Paris, Pédone, 2014, p. 7-27

Marie STERKENDRIES, « Un étranger sous annexe 35 a le droit de s'inscrire comme demandeur d'emploi ! », Association pour le droit des étrangers (ADDE), *Newsletter*, n° 141, avril 2018

Jean-Charles STEVENS, « La légalité de certaines pratiques en matière d'accueil », *R.D.E.*, 2011, p. 327-338

Frédéric SUDRE, note sous Comm. eur. D.H., décision Van Volsem c. Belgique (déc.) du 9 mai 1990, *R.U.D.H.*, 1990, p. 390

Frédéric SUDRE, « La première décision 'quart-monde' de la Commission européenne des droits de l'homme : une 'bavure' dans une jurisprudence dynamique », *R.U.D.H.*, 1990, p. 349-353

Frédéric SUDRE, « Les obligations positives dans la jurisprudence européenne des droits de l'homme », *Rev.trim.d.h.*,1995, p. 363-384

Delphine THARAUD, « Etude critique du motif de discrimination résultant de la vulnérabilité économique », *Revue des Droits et Libertés, Chronique*, n° 5, 2017

Alexandra TIMMER, « A quiet revolution: vulnerability in the European Court of Human Rights », in *Vulnerability : reflections on a new ethical foundation for law and politics*, M. A. FINEMAN, A. GREAR (eds.), Ashgate, Gender in Law, Culture, and Society, 2013, 147-170

Evangelia (Lilian) TSOURDI, « Reception Conditions for Asylum Seekers in the EU: Towards the Prevalence of Human Dignity », *Journal of Immigration, Asylum and Nationality Law*, 2015, p. 9-24

Marileen VANDENBERGHE, « De Raad voor Vreemdelingenbetwistingen en de al dan niet toekenning van de vluchtelingenstatus aan kwetsbare asielzoekers met een gendergerelateerde asielclaim », *T. Vreemd.*, 2016, p. 326-351

Peter VAN ELSUWEGE, Stanislas ADAM, « Situations purement internes, discriminations à rebours et collectivités autonomes après l'arrêt sur l'assurance soins flamande », *Cahiers de droit européen*, 2008, p. 655-711

Benoît VAN KEIRSBILCK, « Shame on you », *J.D.J.*, n° 219, novembre 2002

Liesbeth VAN ROMPAEY, Béa VAN BUGGENHOUT, « De Vlaamse zorgverzekering: de kwalificatie naar Europees versus Belgisch recht », *Chron. D.S.*, 2002, p.105-115

Philippe VERSAILLES, « Le projet individualisé en matière de droit à l'intégration sociale », in *Actualités de droit social, Revenu d'intégration sociale, activation chômage et règlement collectif de dettes*, J. CLESSE et M. DUMONT (dir.), Louvain-la-Neuve, Anthémis, Commission Université-Palais, n°116, 2010, p. 27-29

Herwig VERSCHUEREN, « The Impact of EU Law on the Devolution of Social Powers in the Member States », in *Federalism in the European Union*, Cloots, De Baere and Sottiaux (eds.), Oxford and Portland, Hart, Modern Studies in European Law, 2012

Jukka VILJANEN, Heta-Elena HEISKANEN, « The European Court of Human Rights : a Guardian of Minimum Standards in the Context of Immigration », *Netherlands Quarterly of Human Rights*, 2016, p. 174-193

Pierre-Paul WATRIN, « Analyse de la notion d'inaptitude permanente au travail de 33% au moins dans la réglementation du chômage », *Chron. D. S.*, 2005, 206-210

Pierre-Paul WATRIN, « Notions d'aptitude au travail dans la réglementation du chômage », *Chron. D.S.*, 2017, p. 328-329.

C. ARTICLES PUBLIÉS DANS DES REVUES, DANS DES OUVRAGES COLLECTIFS ET SUR DES SITES INTERNET NON JURIDIQUES

Marie ABSIL, « Les discours sur la notion de vulnérabilité », *www.psychiatries.be*, juin 2014

Serge ALLEMAND, « Pour un statut épistémologique de l'autonomie dans le champ du travail social », in *Autonomie et dépendance*, G. FERREOL (dir.), Bruxelles, EME, Proximités, 2011, p. 221-231

Joel ANDERSON, Axel HONNETH, « Autonomy, Vulnerability, Recognition, and Justice », in *Autonomy and the Challenges to Liberalism : New Essays*, Joel ANDERSON, John CHRISTMAN, Cambridge, Cambridge University Press, 2005, p. 127-149

Joel ANDERSON, « Autonomy and the Authority of Personal Commitments : From Internal Coherence to Social Normativity », *Philosophical Explorations*, n° 6, 2003, p. 90-108

Caroline ARNAL, « Ressorts et enjeux du travail de catégorisation au sein des maraudes parisiennes », in *La Vulnérabilité : questions de recherche en sciences sociales*, Maryse BRESSON, Vincent GERONIMI, Nathalie POTTIER (dir.), Fribourg, Academic Press Fribourg, Res Socialis, 2013, p. 43-54

Joshua ARONSON, Carrie B. FRIED, Catherine GOOD, « Reducing the effect of stereotype threat on African American college students by shaping theories of intelligence », *Journal of Experimental Social Psychology*, vol. 38, n° 2, 2002, p. 113-125

Medhi ARRIGNON, « Comptes rendus », *Revue française de science politique*, vol. 60, 2010, p. 1056-1057

Alison ASSITER, « Kierkegaard and Vulnerability », in *Vulnerability: Reflections on a New Ethical Foundation for Law and Politics*, M.A. FINEMAN, A. GREAR (eds.), Surrey, Ashgate, Gender in Law, Culture, and Society, 2013, p. 29-40

Catherine AUDARD, « Care », in B. CASSIN (éd.), *Vocabulaire européen des philosophies*, Paris, Seuil, Le Robert, 2004, p. 211-212

Jean-Michel APATHIE, « Le care ou la nunucherie en politique », Blog RTL, *www.rtl.fr*.

Michaël BAILLEUL, « Les jeunes des quartiers, entre vulnérabilité au stigmate et attachement au territoire », in La vulnérabilité : questions de recherche en sciences sociales, Maryse BRESSON, Vincent GERONIMI, Nathalie POTTIER (dir.), Fribourg, Academic Press Fribourg, Res Socialis, 2013, p. 55-71

Jean-Claude BARBIER, « Peut-on parler d' 'activation' de la protection sociale en Europe ? », *Revue française de sociologie*, vol. 43, n°2, 2002, p. 307-332

Jean-Claude BARBIER, « Pour un bilan du workfare », *La vie des idées*, 4 novembre 2008, http://www.laviedesidees.fr/Pour-un-bilan-du-workfare.html

Colin BARNES, « A Legacy of Oppression: A History of Disability in Western Culture », in *Disability Studies: Past Present and Future*, L. BARTON, M. OLIVER (ed.), Leeds, The Disability Press, 1997, p. 3-24

Catherine BARRAL, « La Classification internationale du fonctionnement, du handicap et de la santé : un nouveau regard pour les praticiens », *Contraste*, vol. 27, n° 2, 2007, p. 231-246

Jacques BICHOT, « L'effet Matthieu revisité », *Droit social*, 2002, p. 575-581

Sandra BOEHRINGER, Estelle FERRARESE, « Féminisme et vulnérabilité. Introduction », *Cahiers du Genre*, vol.58, n°1, 2015, 5-19

Jean-Michel BONVIN, Eric MOACHON, « L'activation et son potentiel de subversion de l'État social », in *L'État social actif: vers un changement de paradigme* ?, Pascale VIELLE, Philippe POCHET, Isabelle CASSIERS (dir.), Bruxelles, P.I.E Peter Lang, coll. Travail & société, 2005, p. 63-92

Pierre BOURDIEU, « La force du droit. Eléments pour une sociologie du champ juridique », in *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 64 : « De quel droit ? », 1986, p. 3-19

David BOURGUIGNON, Ginette HERMAN, « Les individus stigmatisés face aux programmes de lutte contre les discriminations », in *Politiques antidiscriminatoires*, J. RINGELHEIM, G. HERMAN, A. REA (dir.), Louvain-la-Neuve, De Boeck, Ouvertures politiques, 2015, p. 139-155

Robert BOYER, « Comment concilier solidarité sociale et efficacité économique à l'ère de la globalisation : une lecture régulationniste », in *Repenser la solidarité. L'apport des sciences sociales*, S. PAUGAM (dir.), Paris, PUF, 2007 (1ère éd.), Quadrige, 2011, p. 887-914

Axelle BRODIEZ-DOLINO, « Le concept de vulnérabilité », *La vie des idées*, 11 février 2016, www.laviedesidées.fr

Axelle BRODIEZ-DOLINO, « La vulnérabilité, un concept opératoire ? », in *Vulnérabilités sanitaires et sociales. De l'histoire à la sociologie*, Axelle BRODIEZ-DOLINO, Isabelle VON BUELTZINGLOEWEN, Benoît EYRAUD, Christian LAVAL, Bertrand RAVON (dir.), Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2014, p. 19-26

Joost BRONSELAER, Barbara DEMEYER, Véronique VANDEZANDE, Lui VANDEN BOER, « Wat weten we (niet) over informele zorg in Vlaanderen ? Voorstel voor het dichten van de cijfer- en kennislacunes », *Departement Welzijn, Volksgezondheid en Gezin*, 2018, p. 1-104

Marie-Claire CAGNOLO, « Le handicap dans la société : problématiques historiques et contemporaines », *Humanisme et Entreprise*, vol. 295, n° 5, 2009, p. 57-71

Gauthier CAMUS, Sophie BERJOT, « Comment sont perçues les personnes au chômage au sein de la société française ? Etude de la composition du stéréotype », in *Cahiers internationaux de psychologie sociale*, vol. 105, n° 1, 2015, p. 53-81

Béa CANTILLON, « L'indispensable réorientation de l'assurance indépendance Flamande », *RBSS*, 2004, p. 9-18

Béa CANTILLON, Wim VAN LANCKER, « Le paradoxe de l'État d'investissement social : pourquoi la pauvreté n'a-t-elle pas baissé ? », *Reflets et perspectives de la vie économique*, n° 4, 2011, p. 55-73

Jean CARTIER-BRESSON, « L'analyse économique des vulnérabilités microéconomiques dans les pays en développement » in *La Vulnérabilité : questions de recherche en sciences sociales*, Maryse BRESSON, Vincent GERONIMI, Nathalie POTTIER (dir.), Fribourg, Academic Press Fribourg, Res Socialis, 2013, p. 225-243

Yves CARTUYVELS, Introduction, in *Les ambivalences du risque. Regards croisés en sciences sociales*, Yves CARTUYVELS (dir.), Bruxelles, Publication des facultés universitaires Saint-Louis, 2008

Gilles CHANTRAINE, Jean-François CAUCHIE, « Entre réalisme et constructivisme. Les états épistémologiques du risque », in *Les ambivalences du risque. Regards croisés en sciences sociales*, Yves CARTUYVELS (dir.), Bruxelles, Publication des facultés universitaires Saint-Louis, 2008

CIRE, « Quand la Belgique enferme ses demandeurs d'asile », 2015, p. 1-9

Samuel COAVOUX, « Ian Hacking, Entre science et réalité. La construction sociale de quoi ? », *Lectures* [En ligne], Les comptes rendus, 2008, http://lectures.revues.org/689

Joseph COHEN, « Après Lévinas, l'éthique aujourd'hui », in *Cités*, vol. 58, n° 2, 2014, p. 39-60

Alyson COLE, « All of Us Are Vulnerable, But Some Are More Vulnerable than Others : The Political Ambiguity of Vulnerability Studies, an Ambivalent Critique », *Critical Horizons*, vol. 17, n° 2, 2016, p. 260-277

CRISP, Vocabulaire politique, V° subsidiarité, www.vocabulairepolitique.be/subsidiarite/

Amy DAHAN DAMLMEDICO, « À plusieurs voix sur Entre science et réalité. La construction sociale de quoi ? », *Mouvements*, n° 4, 2001, p. 144-150

Sandrine DAUPHIN, « Hélène Thomas, Les vulnérables. La démocratie contre les pauvres », *Revue des politiques sociales et familiales*, vol. 104, 2011, p. 116-118

Michel DELAGE, « Résilience dans la famille et tuteurs de résilience. Qu'en fait le systémicien ? », *Thérapie Familiale*, vol. 25, n° 3, 2004, p. 339-347

Herman DELEECK, « L'effet Matthieu », *Recherches sociologiques*, 1978, p. 315-319

Lei DELSEN, « La réalisation de la société de la participation. Réforme de l'Etat-providence aux Pays-Bas : 2010-2015 », *RBSS*, 2015, p. 763-796

Valérie DESOMER, « CPAS, un cadre commun pour une action 'hors cadre' », *Revue Nouvelle*, n° 8, 2017, p. 35-38

Estelle D'HALLUIN, « Comment produire un discours légitime ? », *Plein droit, Revue du GISTI*, vol. 63, n° 4, 2004, p. 30-33

Elsa DORLIN, « Dark care: de la servitude à la sollicitude », in *Le souci des autres. Ethique et politique du care*, Patricia PAPERMAN, Sandra LAUGIER (dir.), Paris, Editions de l'EHSS, 2011, p. 117-127

Nicolas DUVOUX, « L'injonction biographique dans les politiques sociales. Spécificité et exemplarité de l'insertion », Informations sociales, vol. 156, n° 6, 2009, p. 114-122

Gerald DWORKIN, « Paternalism », The Monist, vol. 56, n° 1, 1972, p. 181-188

Didier FASSIN, « Entre politiques du vivant et politiques de la vie : pour une anthropologie de la santé », *Anthropologie et Sociétés*, vol. 24, n° 1, 2000, p. 95-116

Didier FASSIN, « Quand le corps fait loi. La raison humanitaire dans les procédures de régularisation des étrangers », *Sciences Sociales et Santé*, vol.19, n°4, 2001, p. 5-34

Didier FASSIN, « L'humanitaire contre l'État, tout contre », *Vacarme*, n° 34, 2006, p. 15-19

Olivier FAURE, « La 'fabrique' des populations 'vulnérables' » in *Vulnérabilités sanitaires et sociales. De l'histoire à la sociologie*, Axelle BRODIEZ-DOLINO, Isabelle VON BUELTZINGLOEWEN, Benoît EYRAUD, Christian LAVAL, Bertrand RAVON (dir.), Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2014, p. 169-174

Estelle FERRARESE, « Vivre à la merci. Les trois figures de la vulnérabilité dans les théories politiques contemporaines », *Multitudes*, Éd. Inculte, 2009, p.132-142

Estelle FERRARESE, « Les vulnérables et le géomètre. Sur l'usage du concept de vulnérabilité dans les sciences sociales », *Raison publique*, 2013, www.raison-publique.fr/article655.html

Estelle FERRARESE, « Does Overcoming Discrimination Require Recognition ? », in *European Anti-Discrimination and the Politics of Citizenship*, Christophe BERTOSSI (ed.), Palgrave Macmillan, 2006, p. 64-78

Martha A. FINEMAN, « The Vulnerable Subject: Anchoring Equality in the Human Condition », *Yale Journal of Law and Feminism*, vol. 20, n° 1, 2008, 1-23

Martha A. FINEMAN, « Equality, Autonomy, and the Vulnerable Subject in Law and Politics », in *Vulnerability: Reflections on a New Ethical Foundation for Law and Politics*, Martha A. FINEMAN, Anna GREAR (eds), Surrey, Ashgate, Gender in Law, Culture, and Society, 2013, p. 13-28

Patrick FOUGEYROLLAS, « Modèles individuel, social et systémique du handicap. Une dynamique de changement social », *Réseau International sur le Processus de Production du Handicap (RIPPH)*, vol. 16, n° 2, 2007, p. 7-21

Abraham FRANSSEN, « Etat social actif : une nouvelle grammaire des risques sociaux », *Les ambivalences du risque. Regards croisés en sciences sociales*, Yves CARTUYVELS (dir.), Bruxelles, Publication des facultés universitaires Saint-Louis, 2008, p. 113-148

Marilyn FRIEDMAN, « Beyond caring : the de-moralization of gender », *Canadian Journal of Philosophy*, vol. 17, n° 1, 1987, 87-110

Marilyn FRIEDMAN, « Self-Rule in Social Context : Autonomy From a Feminist Perspective », in *Freedom, Equality, and Social Change*, C. PEDEN, J.P. STERBA (eds.), Lewiston NY, Edwin Mellen, 1989, p. 158- 169

Marilyn FRIEDMAN, « Relational autonomy and individuality », University of Toronto Law Journal, vol. 63, n° 2, 2013, p. 327-341

Marie GAILLE et Sandra LAUGIER, « Grammaires de la vulnérabilité », *Raison Publique*, 2013, www.raison-publique.fr/article435.html

Marie GARRAU, « Regards croisés sur la vulnérabilité. Anthropologie conjonctive et épistémologie du dialogue », *Tracés. Revue de sciences humaines* [En ligne], http://traces.revues.org/5731

Marie GARRAU, « Comment définir la vulnérabilité ? L'apport de Robert Goodin », *Raison publique*, 2013, www.raison-publique.fr/article658.html

Jean-Louis GENARD, « Une mutation anthropologique », *Revue Nouvelle*, n° 10, 2007, p. 30-39

Jean-Louis GENARD, « Capacités et capacitation : une nouvelle orientation des politiques publiques ? », in *Action publique et subjectivité*, Jean-Louis GENARD, Fabrizio CANTELLI (eds), Paris, L.G.D.J., 2007, p. 41-64

Jean-Louis GENARD, « Expliquer, comprendre, critiquer », *SociologieS* [En ligne], La recherche en actes, Régimes d'explication en sociologie

Jean-Louis GENARD, Fabrizio CANTELLI, « Êtres capables et compétents : lecture anthropologique et pistes pragmatiques », *SociologieS* [En ligne], Théories et recherches

Jean-Louis GENARD, « Une réflexion sur l'anthropologie de la fragilité, de la vulnérabilité et de la souffrance » , in *Destins politiques de la souffrance. Intervention sociale, justice, travail*, Th. PERILLEUX, J. CULTIAUX, (dir.), Eres, Sociologie clinique, 2009, p. 27-46

Jean-Louis GENARD, « La question de la responsabilité sous l'horizon du référentiel humanitaire », in *Vulnérabilités sanitaires et sociales. De l'histoire à la sociologie*, Axelle BRODIEZ-DOLINO, Isabelle VON BUELTZINGLOEWEN, Benoît EYRAUD, Christian LAVAL, Bertrand RAVON (dir.), Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2014, p. 41-57

Jean-Louis GENARD, « L'humain sous l'horizon d'incapacité », *Recherches sociologiques et anthropologiques*, vol. 46, n°1, 2015, p. 129-146

Jean-Louis GENARD, « La place du care dans la réorientation des théories critiques », in *Travail et care comme expériences politiques*, M. de NANTEUIL, L. MERLA (dir.), Louvain-la-Neuve, UCL Presses universitaires de Louvain, 2017, p. 21-35

Emily R. GILL, « Beyond Immutability: Sexuality and Constitutive Choice », *The Review of Politics*, vol. 76, n°1, 2014, p. 93-117

Carol GILLIGAN, « Une voix différente. Un regard prospectif à partir du passé », in *Carol Gilligan et l'éthique du care*, Vanessa NUROCK (coord.), Paris, PUF, Débats philosophiques, 2010, p. 19-38

Carol GILLIGAN, « Résister à l'injustice : une éthique féministe du care », in *Contre l'indifférence des privilégiés. A quoi sert le care ?*, P. PAPERMAN, P.MOLINIER (eds.), Paris, Payot, 2013, p. 35-67

Audrey GONIN, « Hélène Thomas, Les vulnérables : la démocratie contre les pauvres », *Nouvelles pratiques sociales*, vol. 23, n° 1, 2010, p. 289–292

Anna GREAR, « Vulnerability, Advanced Global Capitalism and Co-Symptomatic Injustice : Locating the Vulnerable Subject » in *Vulnerability : Reflections on a New Ethical Foundation for Law and Politics*, Martha. A. FINEMAN, Anna GREAR (eds), Burlington, Ashgate, 2013, p. 41-60

Doris HANAPPI, Laura BERNARDI, Dario SPINI, « Vulnerability as a heuristic concept for interdisciplinary research: assessing the thematic and methodological structure of empirical life course studies », *Longitudinal and Life Course Studies*, vol. 6, n° 1, 2015, p. 1-29

G. HERMAN, G. LIENARD, « Travail, chômage, stigmatisation », *La revue nouvelle*, n° 1, 2009, p. 42-49

Arlie R. HOCHSCHILD, « Ethique du care et capitalisme émotionnel », in *Contre l'indifférence des privilégiés. A quoi sert le care ?*, Patricia PAPERMAN, Pascale MOLINIER (eds), Paris, Payot, 2013, p. 69-97

Maike HOHBERG, Katja LANDAU, Thomas KNEIB, Stephan KLASEN, Walter ZUCCHINI, « Vulnerability to poverty revisited: Flexible modeling and better predictive performance », *The Journal of Economic Inequality*, vol. 16, n° 3, 2018, p. 439-454

Axel HONNETH, *La lutte pour la reconnaissance*, traduction de *Kampf Um Anerkennung* (1992), Paris, Gallimard, Folio-essais, 2015, 350 p.

Olivier JACQUES, Alain NOEL, « The case for welfare state universalism, or the lasting relevance of the paradox of redistribution », *Journal of European Social Policy*, vol. 28, n° 1, 2018, p. 70-85

Henning JORGENSEN, « From a Beautiful Swan to an Ugly Duckling : The Renewal of Danish Activation Policy since 2003 », *European Journal of Social Security*, vol. 11, n° 4, 2009, p. 337-367

Magali JOSEPH, « Le PIIS en question(s) », *Lire et Ecrire ASBL*, avril 2017

Robert E. KLECK, Angelo STRENTA, « Perception of The Impact of Negatively Valued Physical Characteristics on Social Interaction », *Journal of Personality and Social Psychology*, vol. 39, n° 5, 1980, p. 861-873

Walter KORPI, Joakim PALM, « The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality : Welfare State Institutions, Inequality, and Poverty in the Western Countries », *American Sociological Review*, vol. 63, n° 5, 1998, p. 661-687

Susan KUIVALAINEN, Mikko NIEMELÄ, « De l'universalisme à la sélectivité ? L'émergence des politiques contre la pauvreté en Finlande », http://www.espaces-marx.net/IMG/pdf/T_3KUIVALAINEN_pdf.pdf , p. 77-84.

La Libre, « Le revenu d'intégration rarement un tremplin vers l'emploi durable », *www.lalibre.be*, 18 juillet 2016

La Libre, « La capacité des centres fermés va plus que doubler », *www.lalibre.be*, 16 mai 2017

Sandra LAUGIER, « L'éthique d'Amy : le care comme changement de paradigme en éthique », in *Carol Gilligan et l'éthique du care*, Vanessa NUROCK (coord.), Paris, PUF, Débats philosophiques, 2010, p. 57-98

Sandra LAUGIER, « Care et perception. L'éthique comme attention au particulier » in *Le souci des autres. Ethique et politique du care*, P. PAPERMAN, S. LAUGIER (dir.), Paris, Editions de l'EHSS, 2011, p. 359-393

Sandra LAUGIER, Patricia PAPERMAN, « L'éthique de la sollicitude », *Sciences humaines*, déc. 2006, https://www.scienceshumaines.com/l-ethique-de-la-sollicitude_fr_15029.html

Alice LE GOFF, « Care, empathie et Justice. Un essai de problématisation », *Revue du MAUSS*, vol. 32, n° 2, 2008, p. 203-241

Claudine LELEUX, « Théorie du développement moral chez Lawrence KOHLBERG et ses critiques (GILLIGAN et HABERMAS) » in *Pour une éducation postnationale*, J.-M. FERRY, B. LIBOIS (dir.), Editions de l'Université de Bruxelles, Philosophie et Société, 2003, p. 111-128

Le Monde, « Le Parlement adopte définitivement le texte sur la rétention des '*dublinés*' », *www.Lemonde.fr*, 16 février 2018

Les 20 ans de la charte de l'assuré sociale, Actes du colloque organisé le 23 octobre 2015 à l'occasion du 20ème anniversaire de la Charte de l'assuré social, *RBSS*, n° 1, 2016, p. 51-178

Le Soir du 11 février 2017, interview de l'administratrice générale du Forem indiquait : « Tous les demandeurs d'emploi n'ont pas besoin du même accompagnement »

Véronique LESPINET-NAJIB, Christian BELIO, « Classification des handicaps : enjeux et controverses », Hermès, La Revue, vol. 66, n° 2013, p. 104-110

Serge LHOMME, Damien SERRE, Richard LAGANIER, « Réflexions autour du binôme vulnérabilité-résilience », in *La Vulnérabilité : questions de recherche en sciences sociales*, Maryse BRESSON, Vincent GERONIMI, Nathalie POTTIER (dir.), Fribourg, Academic Press Fribourg, Res Socialis, 2013, p. 151-163

Bruce G. LINK et Jo C. PHELAN, « Conceptualizing Stigma », *Annual Review of Sociology*, vol. 27, 2001, p. 363-385

Catriona MACKENZIE, Natalie STOLJAR, « Autonomy Refigured » in *Relational Autonomy: Feminist Perspectives on Autonomy, Agency, and the Social Self*, Catriona MACKENZIE, Natalie STOLJAR (eds.), New York, Oxford University Press, 2000, p. 3-31

Catriona MACKENZIE, « The Importance of Relational Autonomy and Capabilities for an Ethics of Vulnerability », in *Vulnerability: New Essays in Ethics and Feminist Philosophy*, Catriona MACKENZIE, Wendy ROGERS, Susan DODDS (eds), New York, Oxford University Press, 2014, p. 33-59

Michel MANCIAUX, « La résilience. Un regard qui fait vivre », *Études*, vol. 395, n° 10, 2001, p. 321-330

Claude MARTIN, « Penser la vulnérabilité. Les apports de Robert Castel », *Alter : European Journal of Disability Research / Revue européenne de recherche sur le handicap*, n° 7, 2013, p. 293-298

Danilo MARTUCELLI, « La vulnérabilité, un nouveau paradigme ? » in *Vulnérabilités sanitaires et sociales. De l'histoire à la sociologie*, Axelle BRODIEZ-DOLINO, Isabelle VON BUELTZINGLOEWEN, Benoît EYRAUD, Christian LAVAL, Bertrand RAVON (dir.), Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2014, p. 27-39

Ive MARX, Lina SALANAUSKAITE, Gerlinde VERBIST, « The Paradox of Redistribution Revisited: And That It May Rest in Peace? », IZA, Discussion Paper Series n° 7414, mai 2013

Hugh MEHAN, « Le constructivisme social en psychologie et en sociologie », *Sociologie et sociétés*, n° 142, 1982, p. 77-96

Robert K. MERTON, « The Matthew Effect in Science », *Science*, vol. 159, 1968, p. 56-63

Joris MICHIELSEN, Sanne VAN DE POL, Peter DE CUYPER, Joris WAUTERS, « 10 jaar Vlaams inburgeringsbeleid : inburgering in een diversifiërende context », in *Klokslag twaalf. Tijd voor een ander migratie- en integratiebeleid*, Bilal BENYAICH (éd.), Brussel, Itinera Institute, 2014, p. 69-93

Philippe MILBURN, « La catégorie de 'vulnérabilité' et la question sociale ou le ressort d'une nouvelle gouvernementalité », in *La Vulnérabilité : questions de recherche en sciences sociales*, Maryse BRESSON, Vincent GERONIMI, Nathalie POTTIER (dir.), Fribourg, Academic Press Fribourg, Res Socialis, 2013, p. 165-176

Nathalie MOREL, Bruno PALIER, Joakim PALME, « Social investment: a paradigm in search of a new economic model and political mobilisation », in *Towards a Social Investment Welfare State ?*, Nathalie MOREL, Bruno PALIER, Joakim PALME (eds.), Bristol, Ideas, policies and challenges, Policy Press, 2012, p. 353-376

Ninke MUSSCHE, « De grenzen van het sociaal burgerschap in een federaal bestel. De Vlaamse sociale bescherming en het territorialiteitprincipe », in *De gelaagde welvaartsstaat*, Antwerpen Oxford, Intersentia, Forum Federalism, 2010, p. 199-227

Jennifer NEDELSKY, « Reconceiving Autonomy: Sources, Thoughts, and Possibilities », *Yale Journal of Law and Feminism*, n° 1, 1989

Ann NETTEN, José-Luis FERNANDEZ, « Personnaliser l'aide aux personnes dépendantes : le dispositif des « budgets individuels » en Angleterre, quels résultats et pour quelles catégories de bénéficiaires ? », in *La dépendance des personnes âgées, un défi pour l'état social*, PH. MARTIN (dir.), Presses universitaires de Bordeaux, 2014, p. 159-182

Ahogni N'GBALA, « La causalité d'après la psychologie sociale cognitive : les explications naïves du comportement », *Linx*, n° 54, 2006, p. 113-124

Vanessa NUROCK, « Le berceau du care : être et devoir être », in *Carol Gilligan et l'éthique du care*, Vanessa NUROCK (coord.), Paris, PUF, Débats philosophiques, 2010, p. 39-56

Mike OLIVER, « Defining Impairment and Disability : Issues at Stake », in *Exploring the Divide : Illness and Disability*, C. BARNES, G. MERCER (dir.), Leeds, The Disability Press, 1996, p. 39-54

Susan M. OKIN, « Reason and feeling in thinking about justice », *Ethics*, vol. 99, n°2, 1989, p. 229-249 (traduction in *Le souci des autres. Ethique et politique du care*, P. PAPERMAN, S. LAUGIER (dir.), Paris, Editions de l'EHSS, 2011, p. 131-156)

Ann Shola ORLOFF, « Gender and the social rights of citizenship : The comparative analysis of gender relations and welfare states », *American Sociological Review*, 1993, p. 303-328

Bruno PALIER, « L'investissement social : une orientation pour repenser et réformer la protection sociale », in *Quelle(s) protection(s) sociale(s) demain*, Michel BORGETTO, Anne-Sophie GINON, Frédéric GUIOMARD (dir.), Paris, Dalloz, 2016, p. 275-291

Patricia PAPERMAN, « Les gens vulnérables n'ont rien d'exceptionnel », in *Le Souci des autres. Éthique et politique du care*, Sandra LAUGIER, Patricia PAPERMAN (dir.), Paris, Éditions de l'EHESS, 2011, p. 320-337

Patricia PAPERMAN, Sandra LAUGIER, « Introduction à la première édition », in *Le souci des autres. Ethique et politique du care*, Paris, Editions de l'EHSS, 2011, p. 21-34

Anne-Sophie PARISOT, « Les savoirs de sciences juridiques », in *Handicap, une encyclopédie des savoirs. Des obscurantismes à de Nouvelles Lumières*, Ch. GARDOU (éd.), Toulouse, Erès, 2014, p. 347-365

Serge PAUGAM, « Vers un nouveau contrat social », in *Repenser la solidarité. L'apport des sciences sociales*, S. PAUGAM (dir.), Paris, PUF, 2007 (1ère éd.), Quadrige, 2011, p. 949-980

Julien PIERET, « Epistémologie du risque : la troisième voie d'Ulrich Beck et son influence sur la doctrine environnementaliste », *Lex Electronica*, vol. 17, n° 1 (été/summer 2012)

Julien PIERET, « De la société du risque à la société réflexive. Beck peut-il sauver la modernité ? », in *Les ambivalences du risque. Regards croisés en sciences sociales*, Yves CARTUYVELS (dir.), Bruxelles, Publication des facultés universitaires Saint-Louis, 2008

Philippe POCHET, « Gouverner la sécurité sociale : les enjeux européens. Essai de clarification méthodologique », *RBSS*, vol. 47, n° 2, 2007, p. 263-284

Nathalie POTTIER, Bruno BARROCA, « Du concept à la mesure de la vulnérabilité aux risques naturels : mutations et ouvertures dans l'analyse géographique », in *La Vulnérabilité : questions de recherche en sciences sociales*, Maryse BRESSON, Vincent GERONIMI, Nathalie POTTIER (dir.), Fribourg, Academic Press Fribourg, Res Socialis, 2013, p. 127 à 150

Jean-François RAVAUD, « Vers un modèle social du handicap », in *Une Nouvelle Approche de la différence : comment repenser le handicap*, R. RIEDMATTEN (ed.), Genève, Éditions Médecine et Hygiène, coll. Cahiers médico-sociaux, 2001, p. 55-68

Jean-François RAVAUD, Pierre MORNICHE, « Handicaps et incapcités », in *Les inégalités sociales de la santé*, Paris, La découverte, 2000, p. 295-314

Laurence RICARD, « L'autonomie relationnelle : un nouveau fondement pour les théories de la justice », *Philosophiques*, vol. 40, n° 1, 2013, p. 139-169

Charles ROIG, « La théorie générale des systèmes et les perspectives de développement dans les sciences sociales », *Revue française de sociologie*, vol.11, n° 1, 1970, p. 47-97

Odile ROHMER, Eva LOUVET, « Le stéréotype des personnes handicapées en fonction de la nature de la déficience. Une application des modèles de la bi-dimensionnalité du jugement social », *L'année psychologique*, vol. 111, n° 1, 2011, p. 69-85

Georges SCHADRON « Déterminabilité sociale et essentialisme psychologique : quand une conception essentialiste renforce la confirmation des attentes stéréotypiques », *Cahiers internationaux de psychologie sociale*, vol. 67-68, n° 3, 2005, p. 77-84

Arjun SENGUPTA, « L'extrême pauvreté en tant que violation des droits de l'homme », in *Pauvreté, dignité, droits de l'homme, 10 ans d'accord de Coopération 1998-2008*, Service de lutte contre la pauvreté, p. 23-38

Nicolas SIRVEN, « De la pauvreté à la vulnérabilité : Évolutions conceptuelles et méthodologiques », *Mondes en développement*, vol. 140, n° 4, 2007, p. 9-24

Theda SKOCPOL, « Targeting within universalism: Politically viable policies to combat poverty in the United States », in *The Urban underclass*, C. JENCKS, P.E. PETERSON (eds.), Washington, The Brookings Institution, 1991, p. 411-436

Alexandra TASIAUX et Valérie FLOHIMONT, « Approche méthodologique de l'analyse juridique au travers d'autres sciences humaines. Application aux aidants proches », in *Vieillissement et entraide: quelles méthodes pour décrire et mesurer les enjeux* ?, Namur, Presses universitaires de Namur, 2017, p. 115-143

Alexandra TASIAUX, Valérie FLOHIMONT, « Risques et opportunité des nouvelles technologies pour les adultes âgés et/ou les personnes porteuses d'un handicap » (à paraître)

Günther TEUBNER, Nathalie BOUCQUEY, « Pour une épistémologie constructiviste du droit », *Annales. Économies, Sociétés, Civilisations*, n° 6, 1992 p. 1149-1169

Craig Steven TITUS, « Le développement moral dans la psychologie morale de Lawrence KOHLBERG et de Martin SELIGMAN », *Revue d'éthique et de théologie morale*, vol. 251, n° HS, 2008, p. 31-50

Joan TRONTO, « Particularisme et responsabilité relationnelle en morale : une autre approche de l'éthique globale », in *Contre l'indifférence des privilégiés. A quoi sert le care* ?, Patricia PAPERMAN, Pascale MOLINIER (eds), Paris, Payot, 2013, p. 99-137

Joan TRONTO, « Beyond gender difference. To a theory of care », traduction « Au-delà d'une différence de genre. Vers une théorie du care » in *Le souci des autres. Ethique et politique du care*, Patricia PAPERMAN, Sandra LAUGIER (dir.), Paris, Editions de l'EHSS, 2011, p. 51-77

Françoise TULKENS, Sébastien VAN DROOGHENBROECK, « Pauvreté et droits de l'homme. La contribution de la Cour européenne des droits de l'homme », in *Pauvreté, dignité, droits de l'homme, Service de lutte contre la pauvreté. 10 ans d'accord de coopération 1998-2008*, p. 65-73

Bernard VALLERIE, Yann LE BOSSE, « Le développement du pouvoir d'agir (*empowerment*) des personnes et des collectivités : de son expérimentation à son enseignement », *Les Sciences de l'éducation - Pour l'Ère nouvelle*, vol. 39, 2006, p. 87-100

Bernard VALLERIE, « L'émergence en France de la référence à l'approche centrée sur le développement du pouvoir d'agir des personnes et des collectivités », *Interventions sociales et empowerment (développement du pouvoir d'agir)*, Bernard VALLERIE (coord.), L'Harmattan, Savoir et formation, 2012, p. 36-37

Frédéric VANDENBERGHE, « Introduction à la sociologie (cosmo)politique du risque d'Ulrich Beck », La découverte, *Revue du MAUSS*, vol 17, n° 1, 2001, p. 25-39

Lieve VANDERLEYDEN, Dirk MOONS, « Informele zorg in Vlaanderen opnieuw onderzocht », Studiedienst van de Vlaamse Regering, *SVR-Webartikel*, n ° 4, 2015

Wim VAN LANCKER, Joris GHYSELS, Béa CANTILLON, « L'impact des allocations familiales sur le risque de pauvreté des mères célibataire : la Belgique dans une perspective comparative », *RBSS*, 2012, p. 337-364

Wim VAN LANCKER, Natascha VAN MECHELEN, « Universalism under siege ? Exploring the association between targeting, child benefits and child poverty across 26 countries », Antwerp, Herman Deleeck Centre for Social Policy, Working Paper n°1, 2014

Wim VAN LANCKER, Joris GHYSELS, Béa CANTILLON, « The impact of child benefits on single mother poverty : Exploring the role of targeting in 15 European countries », *International Journal of Social Welfare*, vol. 24, n° 3, 2015, p. 210-220

Natascha VAN MECHELEN, « Lutte contre la pauvreté et sécurité sociale : fissures dans un paradigme politique », *RBSS*, 2013, p. 341-371

Jeroen VAN NIEUWENHOVE, « Les nouvelles compétences communautaires en matière de soins de santé et d'aide aux personnes handicapées », in *L'impact de la sixième réforme de l'Etat sur la sécurité sociale et le marché du travail : regards de juristes*, D. DUMONT (dir.), *RBSS*, n° 2, 2015, p. 265-306

Bram VERSCHUERE, Filip DE RYNCK, « Regie zonder macht, besturen zonder kracht? Samenwerking tussen lokale besturen en de private sector », *Res Publica: Belgian Journal of Political Science*, vol. 51, n° 3, 2009, p. 351-373

Herwig VERSCHUEREN, « La régionalisation de la sécurité sociale en Belgique à la lumière de l'arrêt de la Cour de Justice européenne portant sur l'assurance soins flamande », *RBSS*, n° 2, 2008, p. 173-228

Herwig VERSCHUEREN, « Regional Social Powers and Free Movement of Persons within the European Union », *RBSS*, n° 2, 2013, p. 271-293

Myriam WINANCE, « La notion de handicap et ses transformations à travers les classifications internationales du handicap de l'OMS, 1980 et 2001 », *Dynamis*, n° 28, 2008, p. 377-406

Frédéric WORMS, « Le care selon Carol Gilligan et le problème du soin », in *Carol Gilligan et l'éthique du care*, Vanessa NUROCK (coord.), PUF, Débats philosophiques, Paris, 2010, p. 137-150

Catherine XHARDEZ, « L'intégration des nouveaux arrivants à Bruxelles : un puzzle institutionnel et politique », *Brussels Studies* [En ligne], Collection générale, n° 105, 2016, http://journals.openedition.org/brussels/1429

Vincent YZERBYT, Olivier CORNEILLE, Claudia ESTRADA, « The interplay of subjective essentialism and entitativity in the formation of stereotypes », *Personality and Social Psychology Review*, vol. 5, n° 2, 2001, p. 141-155

LISTE DES ENCADRES

Encadré n°1. La voix du *care* : d'une morale genrée à une critique sociale *p.80*

Encadré n°2. L'indifférence des privilégiés : l'invulnérabilité est-elle à vendre ? *p.87*

Encadré n°3. L'autonomie relationnelle et recognitionnelle dans la pensée d'Axel HONNETH : l'importance de la confiance en soi, du respect de soi et de l'estime de soi comme rapports à soi forgés dans les relations aux autres *p.90*

Encadré n°4. La société du risque (U. BECK) : de la potentialité à la réflexivité *p.102*

Encadré n°5. Ne pas expulser l'étranger gravement malade : pour préserver sa dignité de mourant ou lui permettre de conserver une place dans la cité ? *p.107*

Encadré n°6. L'intervention majorée dans les soins de santé : un exemple de sélectivité dans l'universalisme *p.132*

Encadré n°7. Résumé des différents arrêts de la Cour. Eur. D.H. cités dans le cadre de la reprise critique *p.189*

Encadré n°8. Service Etude et Politique de FEDASIL, Etude sur les personnes vulnérables avec des besoins d'accueil spécifiques (extraits du rapport) *p.229*

Encadré n°9. Extraits du site *LE GUIDE SOCIAL* : « quel est le travail de l'assistant social de CPAS en ILA ? » *p.243*

Encadré n°10. Les parcours d'intégration destinés aux étrangers primo-arrivants *p.248*

Encadré n°11. *« La généralisation du PIIS et les personnes analphabètes »*. Extraits de M. JOSEPH, « Le PIIS en question(s) », Lire et Ecrire ASBL, avril 2017 *p.286*

Encadré n°12. L. Mehauden, J. Depauw, A. Franssen, K. Driessens, Le projet individualisé d'intégration sociale. Recherche évaluative et prospective au sein des CPAS belges, 2015 (extrait du rapport) *p.294*

Encadré n°13. De l'assurance soins à la protection sociale flamande *p.300*

Encadré n°14. Les déclinaisons multiples du principe de subsidiarité : des fondements du fédéralisme à l'Etat subsidiaire comme alternative à l'Etat-providence ? *p.331*

LISTE DES FIGURES

Figure n°1. fréquence des références au terme « vulnérabilités » *p.11*

Figure n°2. le schéma conceptuel de la CIH *p.61*

Figure n° 3. les différentes phases du *care* et les éléments éthiques correspondants *p.83*

Figure n°4. le référentiel humanitaire comme point-limite de l'anthropologie conjonctive *p.104*

Figure n°5. définition constructiviste d'une personne vulnérable *p.119*

Figure n°6. localisation du traitement des vulnérabilités particulières *p.134*

Figure n°7. comparaison de l'approche élargie et de l'approche catégorielle *p.141*

Figure n°8. situation du réseau d'accueil à la date du 18 septembre 2017 *p.217*

Figure n°9. articulation des différentes dispenses pour raisons d'équité *p.272*

Figure n°10. synthèse des profils spécifiques envisagés dans le cadre de la contractualisation *p.274*

Figure n°11. dispenses et aménagements de l'obligation de recherche d'emploi: comparaison entre le droit à l'intégration sociale et la règlementation du chômage *p.280*

Figure n°12. comparaison des types d'horizons d'autonomie en cas de dérogation à la contractualisation *p.293*

Figure n°13. comparaison CAW / CPAS *p.315*

Figure n°14. les cinq cercles du « *cirkel model* » selon *l'American Association on Mental Retardation* *p.330*

Figure n°15. inclusion des personnes handicapées : les distinctions proposées par le Comité des Nations Unies *p.374*

TABLE DES MATIÈRE

REMERCIEMENTS *p.3*

SOMMAIRE *p.5*

ABREVIATIONS *p.7*

PARTIE I. PRÉSENTATION DE LA RECHERCHE *p.10*

CHAPITRE 1. PROBLÉMATISATION : LA VULNERABILITÉ ET SES MANIFESTATIONS JURIDIQUES *p.10*

SECTION 1. LA VULNÉRABILITÉ : LE SUCCÈS D'UN CONCEPT *p.11*

SECTION 2. L'APPROPRIATION PLUS TARDIVE DU CONCEPT PAR LE DROIT DE LA PROTECTION SOCIALE *p.13*

CHAPITRE 2. LE CADRE CONCEPTUEL ET CONTEXTUEL DE LA RECHERCHE : LA PROTECTION SOCIALE ET LA RESPONSABILISATION INDVIDUELLE *p.17*

SECTION 1. DÉLIMITATION DU CADRE DE RÉFÉRENCE : LA PROTECTION SOCIALE AU SENS LARGE *p.17*

A. Les risques sociaux et les prestations considérées comme relevant de la protection *p.17*

B. Le cadre juridique : dispositions légales applicables en Belgique *p.20*

SECTION 2. LE CONTEXTE GÉNÉRAL DE LA RECHERCHE : L'ETAT SOCIAL ACTIF ET LA RESPONSABILISATION CROISSANTE DES ASSURÉS SOCIAUX *p.20*

A. Quelques manifestations de l'Etat social actif *p.21*

B. A propos des origines de l'Etat social actif : l'inscription dans un temps long *p.23*

CHAPITRE 3. FORMULATION DES QUESTIONS DE RECHERCHE *p.27*

SECTION 1. UNE QUESTION EN LIEN AVEC L'OBJECTIF DE COMPRÉHENSION DE LA RÉFÉRENCE À LA VULNÉRABILITÉ *p.27*

SECTION 2. UNE QUESTION EN LIEN AVEC L'APPORT DE LA VULNÉRABILITÉ POUR LE DROIT DE LA PROTECTION SOCIALE *p.28*

CHAPITRE 4. MÉTHODOLOGIE DE LA RECHERCHE *p.30*

SECTION 1. POINT DE VUE INTERNE ET POINT DE VUE EXTERNE : LES DIFFÉRENTES MANIÈRES D'ÉTUDIER UNE QUESTION JURIDIQUE *p.30*

SECTION 2. L'ADOPTION POUR LA PRÉSENTE RECHERCHE D'UN POINT DE VUE EXTERNE MODÉRÉ : MOBILISER AU MIEUX LES ACQUIS DES SCIENCES NON JURIDIQUES *p.33*

SECTION 3. PORTÉE ET MODALITÉS DE L'OUVERTURE INTERDISCIPLINAIRE : L'IMPORTANCE DE LA DÉMARCHE DE COMPRÉHENSION *p.35*

CHAPITRE 5. CONSTRUCTION DE LA RECHERCHE *p.37*

SECTION 1. LES APPROCHES DE LA VULNÉRABILITÉ EN SCIENCES HUMAINES ET SOCIALES : MISE AU POINT D'UNE GRILLE DE COMPRÉHENSION *p.37*

SECTION 2. L'APPLICATION DE LA GRILLE DE COMPRÉHENSION À DIFFÉRENTS DISPOSITIFS JURIDIQUES FAISANT RÉFÉRENCE À LA VULNÉRABILITÉ PARTICULIÈRE DE CERTAINS DESTINATAIRES *p.39*

SECTION 3. PERSPECTIVES NORMATIVES : L'APPORT DE LA RÉFÉRENCE À LA VULNÉRABILITÉ *p.40*

PARTIE II : LES APPROCHES DE LA VULNERABILITÉ EN SCIENCES HUMAINES ET SOCIALES : ENTRE CARACTÉRISTIQUE COMMUNEMENT PARTAGÉE ET CATÉGORIES PARTICULIÈRES *p.41*

CHAPITRE 1. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES APPROCHES DE LA VULNÉRABILITÉ *p.42*

SECTION 1. LES CONTOURS DE L'OUVERTURE INTERDISCIPLINAIRE *p.42*

SECTION 2. PERTINENCE D'UNE DOUBLE APPROCHE DE LA VULNÉRABILITÉ POUR UNE RECHERCHE SUR LE DROIT *p.46*

SECTION 3. UNE QUESTION COMMUNE AUX DEUX APPROCHES : LE CARACTÈRE INTRINSÈQUE OU INTERACTIF DE LA VULNÉRABILITÉ *p.51*

A. A propos du caractère intrinsèque de la vulnérabilité : le débat suscité par un rapport de la Banque mondiale *p.51*

a) La vulnérabilité comme indice de pauvreté des populations *p.52*

b) Une condamnation sans appel de la conception intrinsèque de la vulnérabilité *p.53*

B. La persistance du débat : des sensibilités différentes en fonction des disciplines *p.55*

a) Préserver la dimension de potentialité de la vulnérabilité *p.56*

b) Tenir compte de l'influence de l'analyse systémique *p.57*

C. Une illustration pertinente pour le droit de la protection sociale : l'évolution de la définition du handicap *p.59*

a) L'évolution du handicap dans la classification de l'Organisation mondiale de la santé *p.60*

b) L'intégration du modèle social au sein du droit de l'Union européenne *p.63*

CHAPITRE 2. L'APPROCHE ÉLARGIE DE LA VULNÉRABILITÉ *p.66*

SECTION 1. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE L'APPROCHE ÉLARGIE *p.66*

A. La vulnérabilité comme caractéristique communément partagée *p.67*

B. Un contexte anthropologique favorable à une approche élargie de la vulnérabilité *p.68*

SECTION 2. LE *CARE* : UNE ILLUSTRATION DE L'APPROCHE ÉLARGIE DE LA VULNÉRABILITÉ *p.71*

A. Les origines du *care* et les critiques dont il est issu *p.73*

a) Le *care* et la théorie du développement moral *p.73*

b) Le *care* et les théories de la justice *p.77*

B. Les implications pratiques du *care* : l'importance des activités de soin *p.80*

SECTION 3. LES PERSPECTIVES CONTRASTÉES DE L'APPROCHE ÉLARGIE : ENTRE PROLONGEMENTS NORMATIFS INCERTAINS ET « AUTONOMIE RELATIONNELLE » *p.84*

A. L'imprécision des prolongements normatifs de l'approche élargie : la difficulté de lui donner une traduction spécifique et non catégorielle *p.84*

B. De la critique de l'autonomie individuelle à l'« autonomie relationnelle » : l'émergence d'une dimension anticipatrice *p.87*

SECTION 4. ANALYSER LE DROIT DE LA PROTECTION SOCIALE EN TERMES D'IMPACT SUR LES RELATIONS : UN APPORT POUR LA GRILLE DE COMPRÉHENSION *p.94*

CHAPITRE 3. L'APPROCHE CATÉGORIELLE DE LA VULNÉRABILITÉ *p.99*

SECTION 1. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE L'APPROCHE CATÉGORIELLE *p.100*

A. La vulnérabilité comme caractéristique particulière : potentielle et réflexive *p.100*

B. L'approche catégorielle et le contexte anthropologique contemporain *p.104*

SECTION 2. OBJET ET FONCTIONNEMENT DES CATÉGORIES : CE QU'IMPLIQUE LE FAIT D'ÊTRE CATÉGORISÉ COMME PERSONNE VULNÉRABLE *p.109*

A. La construction des catégories de personnes vulnérables *p.110*

a) Les catégories sociales : la perception à un moment donné de la réalité sociale *p.110*

b) Appréhender les catégories : l'apport du constructivisme social *p.112*

B. Qualification et caractère interactif des catégories *p.115*

SECTION 3. LES PERSPECTIVES CONTRASTÉES DE L'ACTION CATÉGORIELLE : ENTRE RISQUE DE STIGMATISATION ET AFFINEMENT DE LA SÉLECTIVITÉ DES POLITIQUES SOCIALES *p.120*

A. Le danger de stigmatisation : le point de faiblesse de l'action catégorielle *p.121*

a) La stigmatisation selon ERVING GOFFMAN *p.121*

b) La stigmatisation des personnes vulnérables : l'impact négatif des catégories *p.124*

B. La sélectivité plus affinée des politiques sociales : inscrire l'action catégorielle dans une perspective de continuité *p.126*

a) Les politiques sociales de type universaliste en débat *p.127*

b) Contribution de l'action catégorielle à un affinement de la sélectivité dans les politiques sociales *p.130*

Section 4. L'APPORT DE L'APPROCHE CATÉGORIELLE POUR LA GRILLE DE COMPRÉHENSION : SITUER LES ACTIONS EN FAVEUR DES PERSONNES VULNÉRABLES DANS UNE PERSPECTIVE DE CONTINUITÉ

p.134

CONCLUSION DE LA PARTIE II : UNE GRILLE DE COMPRÉHENSION DES RÉCEPTIONS JURIDIQUES DE LA NOTION DE VULNÉRABILITÉ *p.138*

SECTION 1. ENSEIGNEMENTS DES CHAPITRES PRÉCÉDENTS *p.138*

SECTION 2. MISE AU POINT D'UNE GRILLE D'ANALYSE ET DE COMPRÉHENSION *p.142*

PARTIE III : LECTURE CRITIQUE DE DISPOSITIFS JURIDIQUES FAISANT RÉFÉRENCE A LA VULNÉRABILITÉ DE LEURS DESTINATAIRES *p.144*

CHAPITRE 1. LECTURE CRITIQUE DE LA RÉFÉRENCE À LA VULNÉRABILITÉ DANS LA JURISPRUDENCE DE LA COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

p.147

SECTION 1. LE POINT DE VUE INTERNE AU DROIT : UNE JURISPRUDENCE EN QUÊTE DE COHÉRENCE

p.149

A. La vulnérabilité : un 'label' attribué sans vision d'ensemble *p.150*

a) Les hypothèses dans lesquelles la vulnérabilité est reconnue par la jurisprudence *p.150*

1° La vulnérabilité particulière des enfants et des personnes âgées *p.151*

2° La vulnérabilité particulière des détenus *p.153*

3° La vulnérabilité particulière des personnes atteintes de déficience mentale *p.154*

4° La vulnérabilité particulière de certaines femmes *p.154*

5° La vulnérabilité particulière de certains migrants (autres que les demandeurs d'asile) *p.156*

6° La vulnérabilité de groupe des Roms et des Tsiganes *p.157*

7° La vulnérabilité de groupe des personnes séropositives *p.159*

8° La vulnérabilité de groupe des demandeurs d'asile *p.159*

b) Une faible prise en compte de la vulnérabilité économique *p.161*

1° Les situations de grande pauvreté *p.161*

2° La vulnérabilité de certaines familles face aux services sociaux *p.164*

B. Une jurisprudence qui renforce les mécanismes de protection habituels *p.166*

a) Mise en œuvre de la disposition antidiscrimination de la CEDH *p.166*

b) Atténuation de la marge d'appréciation des Etats *p.168*

c) Renforcement des obligations positives à charge des Etats *p.170*

SECTION 2. REPRISE CRITIQUE : UNE VULNÉRABILITÉ MARQUÉE PAR LA DISTINCTION ENTRE LES PERSONNES ET LES GROUPES ET PAR L'IMPORTANCE DE LA DÉPENDANCE À L'ÉGARD DES AUTORITÉS

p. 174

A. L'identification des vulnérabilités et des groupes vulnérables : entre contexte et essentialisation

p.175

a) L'origine des vulnérabilités : plus contextuelle qu'intrinsèque *p.175*

b) Les vulnérabilités de groupes : le risque d'essentialisation *p.178*

B. Le traitement catégoriel : protéger les personnes vulnérables dans la mesure nécessaire *p. 180*

a) L'action catégorielle la plus fréquente : assurer la protection des personnes et des groupes vulnérables contre les mauvais traitements *p. 180*

b) Le choix des mesures catégorielles : assurer un *continuum* de protection *p. 181*

C. L'horizon d'autonomie : de la dépendance au paternalisme *p. 183*

a) La conception des relations par le droit : la focalisation sur la dépendance à l'égard des autorités *p.183*

b) L'autonomie limitée des personnes et des groupes vulnérables : une faiblesse qui peut conduire au paternalisme *p.185*

CHAPITRE 2. LECTURE CRITIQUE DE LA PRISE EN CHARGE DES BESOINS SPÉCIFIQUES DES DEMANDEURS D'ASILE VULNÉRABLES *p.193*

SECTION 1. LE POINT DE VUE INTERNE AU DROIT : RÉPONDRE AUX BESOINS PARTICULIERS DES DEMANDEURS D'ASILE DANS LE CADRE DE L'AIDE MATÉRIELLE PLUTÔT QUE FINANCIÈRE *p. 194*

A. Le contexte d'origine : le droit à une aide financière à charge des CPAS *p.195*

B. L'européanisation de la question et l'émergence de la référence à la vulnérabilité *p.197*

a) Les objectifs de la directive refonte : entre dignité humaine et limitation des mouvements secondaires *p.199*

b) Les modalités minimales d'accueil : une importante marge d'appréciation laissée aux Etats membre *p.199*

1° Les conditions matérielles d'accueil : des obligations peu contraignantes *p.200*

2° L'accès au marché du travail et à la formation professionnelle :des restrictions persistantes *p.202*

3° Les possibilités de rétention : un régime juridique plus clair mais aussi moins protecteur de la liberté individuelle *p.203*

c) La prise en compte des besoins particuliers des demandeurs d'asile vulnérables *p.205*

1° Une liste non exhaustive de demandeurs d'asile vulnérables *p.206*

2° L'appréciation des besoins particuliers *p.207*

3° L'absence d'obligation procédurale en vue d'identifier la vulnérabilité et évaluer les besoins particuliers *p.210*

C. La transposition de la directive en droit belge : confirmation de la priorité donnée à l'hébergement en centre d'accueil *p.212*

a) Le régime général applicable à l'ensemble des demandeurs d'asile *p.212*

1° Les modalités de l'aide matérielle : l'hébergement en centre d'accueil *p.213*

2° Diversité du réseau d'accueil : la difficile gestion des 'flux' *p.216*

3° L'accès au marché du travail : un intérêt fluctuant pour une question sensible *p.220*

4° Une évolution récente : le renforcement des possibilités de rétention *p.223*

b) La prise en compte des besoins spécifiques des demandeurs d'asile vulnérables *p.225*

1° L'identification des besoins spécifiques des personnes vulnérables : une préoccupation réelle mais qui pâtit de carences procédurales *p.225*

2° Les demandeurs d'asile vulnérables : une catégorie devenue prioritaire pour les logements individuels *p.230*

3° Des possibilités de recours et une justiciabilité mieux assurées qu'en droit européen *p.231*

SECTION 2. REPRISE CRITIQUE : UN DISPOSITIF QUI PRODUIT PEU DE RÉSULTATS CONCRETS POUR LES DEMANDEURS D'ASILE VULNÉRABLES *p.236*

A. L'identification des vulnérabilités : l'écart entre le droit et la pratique *p.236*

a) Le point de vue théorique :une liste de demandeurs d'asile intrinsèquement vulnérables *p.237*

b) Le point de vue des acteurs de terrain: une liste à valeur indicative *p.238*

B. Le traitement catégoriel :des enjeux qui dépassent les demandeurs d'asile vulnérables *p.240*

a) Le souci de continuité : le maintien d'un lien avec les acteurs de l'aide sociale ordinaire et le milieu associatif *p.241*

b) Un traitement différencié qui permet de tempérer un durcissement des conditions d'accueil *p.245*

C. L'horizon d'autonomie : des perspectives limitées par une certaine méfiance à l'égard des demandeurs d'asile *p.247*

a) La procédure d'asile envisagée par le droit comme une période d'attente : une dépendance à l'égard des autorité d'accueil défavorable à l'autonomie *p.247*

b) La seule réponse du droit : accélérer les procédures d'asile *p.251*

CHAPITRE 3. LECTURE CRITIQUE DE LA RÉFÉRENCE AUX RAISONS D'ÉQUITÉ ET À LA VULNÉRABILITÉ DANS LE CADRE DE LA CONTRACTUALISATION DU DROIT À L'INTÉGRATION SOCIALE *p.255*

SECTION 1 : LE POINT DE VUE INTERNE AU DROIT : LES DIFFICULTÉS D'INSERTION SOCIOPROFESSIONNELLE ENVISAGÉES SELON DIFFÉRENTS NIVEAUX *p.256*

A. L'évolution du dispositif : des origines du projet individualisé d'intégration sociale à sa généralisation *p.257*

a) Les origines de la contractualisation : une obligation qui ne concerne que les jeunes de moins de 25 ans *p.257*

b) La loi du 26 mai 2002 : l'activation conceptualisée de manière plus approfondie *p.259*

c) La réforme de 2016 :la généralisation du projet individualisé d'intégration sociale *p.261*

B. La référence aux raisons d'équité et à la vulnérabilité *p.263*

a) L'obligation de disposition au travail et la dispense de cette obligation pour des raisons d'équité *p.263*

1° L'obligation de disposition au travail : une obligation de recherche active d'emploi *p.264*

2° Dispense de l'obligation de disposition au travail : motifs de santé, d'équité ou d'études *p.267*

b) L'obligation de conclure un projet individualisé et la dispense totale ou partielle de cette obligation pour des raisons de santé ou d'équité *p.269*

1° L'obligation de conclure un projet individualisé d'intégration sociale *p.269*

2° La dispense, totale ou partielle, de l'obligation de conclure un projet individualisé d'intégration sociale *p.270*

c) La référence à la vulnérabilité en lien avec le subventionnement de l'activation et de contractualisation *p.272*

C. La référence aux raisons d'équité et aux vulnérabilités : comparaison avec les dispenses accordées en matière d'activation des chômeurs et demandeurs d'emploi *p.274*

a) Brève présentation du dispositif d'activation des chômeurs et des demandeurs d'emploi *p.274*

b) Eléments de comparaison : dispense avec ou sans accompagnement adapté *p.278*

1° La durée des dispenses *p.278*

2° La conditionnalité de la dispense : le suivi d'un accompagnement spécifique ou adapté *p.278*

SECTION 2. REPRISE CRITIQUE : LA VULNÉRABILITÉ COMME MODALISATEUR D'UN DISPOSITIF ORIENTÉ VERS L'AUTONOMIE INDIVIDUELLE ET L'INDÉPENDANCE ÉCONOMIQUE *p.281*

A. L'identification des vulnérabilités : des difficultés individuelles et non structurelles à s'insérer sur le marché du travail *p.282*

a) Des raisons d'équité et des vulnérabilités liées à l'insertion sur le marché du travail *p.282*

b) Des difficultés ramenées à des caractéristiques individuelles : le peu d'intérêt porté aux causes structurelles *p.283*

B. Le traitement de la vulnérabilité : un effacement tendanciel d'obligations caractéristiques de l'Etat social actif *p.284*

a) Déroger à l'obligation de recherche d'emploi et à la contractualisation : la marque d'un Etat social actif modéré *p.285*

b) Des dérogations qui s'inscrivent dans un allègement tendanciel des obligations qui est susceptible de générer un risque de stigmatisation *p.287*

C. L'horizon d'autonomie : l'indépendance économique grâce à l'emploi *p.289*

a) L'horizon commun : priorité à l'insertion socioprofessionnelle et à l'indépendance économique *p.289*

1° Des engagements réciproques mais dans un contexte d'asymétrie et de réflexivité *p.289*

2° La priorité à l'emploi et à l'insertion socioprofessionnelle sur toute autre forme d'insertion sociale

p.291

b) L'incidence des raisons d'équité et des vulnérabilités particulières : l'absence de parcours et d'horizon d'autonomie alternatifs *p.292*

CHAPITRE 4. LECTURE CRITIQUE DE LA RÉFÉRENCE À LA VULNÉRABILITÉ DANS LE DISPOSITIF D'AIDE SOCIALE GÉNÉRALE EN COMMUNAUTÉ FLAMANDE *p.297*

SECTION 1. LE DÉCRET RELATIF À L'AIDE SOCIALE GÉNÉRALE : L'ÉMERGENCE PROGRESSIVE D'UNE RÉFÉRENCE À LA VULNÉRABILITÉ *p.303*

A. L'évolution de la législation et de ses objectifs *p.303*

a) Le décret initial : une aide de première ligne qui s'adresse à tous *p.305*

b) La réforme de 1997 : une volonté de responsabilisation et de dérégulation *p.306*

c) Les réformes ultérieures : orienter l'action vers les plus vulnérables *p.307*

B. L'organisation actuelle des centres d'aide sociale générale *p.308*

a) Les missions des centres d'aide sociale générale : accueil, accompagnement psychosocial et prévention générale *p.309*

1° Les missions d'accueil : être accessible à tous, y compris en cas de crise *p.309*

2° Les missions de prévention générale : sensibiliser et alerter *p.310*

3° L'accompagnement psychosocial : une action prioritairement orientée vers les plus vulnérables *p.311*

b) Les actions à entreprendre et les moyens mis à disposition des CAW *p.312*

c) L'articulation avec les Centre publics d'action sociale et l'implication dans la politique sociale locale *p.314*

1° Les CAW et les CPAS : des acteurs complémentaires *p.314*

2° La collaboration avec les communes : l'inclusion des CAW dans le partenariat social local *p.317*

C. La référence à la vulnérabilité : pluralité de définitions *p.321*

a) Les personnes vulnérables : public-cible des CAW et des partenariats locaux *p.321*

b) Les indicateurs de vulnérabilité comme critères de subventionnement *p.322*

SECTION 2. REPRISE CRITIQUE : UN DISPOSITIF QUI COMBINE CONTINUITÉ ET SUBSIDIARITÉ *p.325*

A. L'identification des vulnérabilités : une approche contextualisée *p.325*

a) Le public-cible des CAW : des personnes dont la vulnérabilité peut découler de différents contextes *p.326*

b) La dynamique des vulnérabilités : l'interaction entre différents facteurs *p.327*

B. Les fonctions de la référence aux vulnérabilités : une priorité soumise aux principes de continuité et de subsidiarité *p.328*

a) Une priorité qui opère selon un principe de continuité *p.328*

b) Le principe de subsidiarité : fournir l'aide la moins intensive possible *p.330*

C. L'horizon d'autonomie : diversité des perspectives *p.336*

a) La réflexivité comme mode de résolution des problèmes *p.336*

b) L'accès à l'autonomie : un objectif sans orientation prédéfinie *p.338*

CONCLUSIONS DE LA PARTIE III : RÉSUMÉ DES CONSTATATIONS ET PERSPECTIVES OUVERTES PAR LA GRILLE DE COMPRÉHENSION *p.341*

SECTION 1. DES RÉPONSES CONTRASTÉES EN CE QUI CONCERNE L'IDENTIFICATION DES VULNÉRABILITÉS, LA CONTINUITÉ COMME PRINCIPE CONVERGENT POUR LE TRAITEMENT DES VULNÉRABILITÉS ET UNE ABSENCE D'HORIZON D'AUTONOMIE POUR LES PERSONNES VULNÉRABLES *p.341*

SECTION 2. DES PERSPECTIVES NORMATIVES À PARTIR DES CONSTATATIONS CONVERGENTES ET CONTRASTÉES FAITES À PROPOS DES DIFFÉRENTS DISPOSITIFS JURIDIQUES *p.344*

PARTIE IV. LE POTENTIEL DE LA VULNÉRABILITÉ POUR LE DROIT DE LA PROTECTION SOCIALE : CONSTRUCTION DES PERSPECTIVES NORMATIVES *p.346*

CHAPITRE 1. L'IDENTIFICATION DES VULNÉRABILITES : LES ATOUTS DE LA CONCEPTION INTERACTIVE *p.348*

SECTION 1. LES RAISONS DE LA PRÉFÉRENCE DONNÉE À LA CONCEPTION INTERACTIVE *p.348*

A. Situer les vulnérabilités dans leur contexte et leur complexité : accepter l'éventualité de causes et d'origines multiples *p.349*

B. Prendre en compte la réalité des situations de vulnérabilité : accepter leur dimension asymétrique *p.350*

C. Rencontrer le risque d'essentialisation et de stigmatisation généré par les dispositifs de protection sociale *p.352*

SECTION 2. LES IMPLICATIONS PRATIQUES POUR LE DROIT DE LA PROTECTION SOCIALE DE LA CONCEPTION INTERACTIVE *p.354*

A. Identifier les vulnérabilités de manière contextualisée et non sur la base d'une liste de critères personnels : une différence essentielle avec le droit antidiscrimination *p.355*

B. Identifier les barrières qui restreignent les capacités d'action : ne pas se focaliser sur les carences individuelles *p.360*

C. Faire le choix des dispositifs les moins stigmatisants : les vertus discrètes de la sélectivité dans l'universalisme *p.363*

CHAPITRE 2. LE TRAITEMENT DES VULNÉRABILITÉS : LES ATOUTS DU PRINCIPE DE CONTINUITÉ ET L'ÉMERGENCE DE LA SUBSIDIARITÉ COMME PRINCIPE CONCURRENT *p.366*

SECTION 1. LE TRAITEMENT DES VULNÉRABILITÉS DANS UN *CONTINUUM* ANTHROPOLOGIQUE : VARIATIONS SUR LE THÈME DE LA COHÉSION SOCIALE *p.366*

A. Une continuité favorable à la cohésion et à l'inclusion sociales *p.367*

B. La continuité concurrencée par la subsidiarité : les deux visages de la cohésion sociale *p.369*

SECTION 2 : LES PERSPECTIVES CONCRÈTES POUR LE DROIT DE LA PROTECTION SOCIALE : L'EXEMPLE DE L'ENSEIGNEMENT INCLUSIF ET LE DROIT À L'INFORMATION, À L'ACCOMPAGNEMENT ET À LA PARTICIPATION COMME LEVIERS DE COHÉSION SOCIALE *p.373*

A. Un exemple de démarche inclusive : la scolarisation des enfants handicapés en milieu ordinaire *p.374*

B. Des leviers de cohésion sociale : le droit à l'information, à l'accompagnement et à la participation *p.376*

CHAPITRE 3. LA VULNÉRABILITÉ ET LE DROIT DE LA PROTECTION SOCIALE : UNE RENCONTRE EN QUÊTE D'ÉMANCIPATION *p.382*

SECTION 1. DES PERSPECTIVES THÉORIQUES D'ÉMANCIPATION QUI À CE JOUR NE SONT PAS CONFIRMÉES *p.382*

SECTION 2. INCLURE DES PERSPECTIVES D'AUTONOMISATION DANS LES DISPOSITIFS JURIDIQUES FAISANT RÉFÉRENCE À LA VULNÉRABILITÉ DE LEURS DESTINATAIRES *p.385*

CONCLUSIONS DE LA PARTIE IV : DES PERSPECTIVES CONCRÈTES POUR LE DROIT DE LA PROTECTION SOCIALE *p.389*

CONCLUSION GÉNÉRALE : UN BILAN CONTRASTE *p.391*

BIBLIOGRAPHIE *p.395*

LISTE DES ENCADRÉS *p. 451*

LISTE DES FIGURES *p. 452*