

Les chômeurs «MMPP»: la trouvaille d'un arbre pour cacher la forêt. Quelles limites à l'insertion professionnelle des sans-emploi? (*)⁽¹⁾

Voilà quelques années que courait l'idée de créer une nouvelle catégorie de chômeurs particulièrement éloignés du marché de l'emploi en raison d'une problématique de nature médicale, mentale, psychique ou psychiatrique (dits «MMPP»). En effet, Joëlle Milquet (cdH), alors ministre de l'Emploi, avait travaillé dès 2010 à cette nouvelle catégorie, en proposant une réforme qui avait pour but de s'attaquer au problème des chômeurs victimes de la mise en place de la «procédure d'activation du comportement de recherche d'emploi» de 2004⁽²⁾. C'est finalement le nouveau gouvernement et une nouvelle ministre de l'Emploi, Monica De Coninck (Sp.a), qui ont remis sur la table cette catégorie au niveau fédéral.

Si les personnes «MMPP» sont amenées à constituer une nouvelle catégorie de sans-emploi⁽³⁾, l'objectif du gouvernement actuel a été, dans un premier temps, de s'y intéres-

ser au travers de la limitation dans le temps des allocations d'insertion (anciennes allocations d'attente)⁽⁴⁾. Afin de tenir compte de l'éloignement de certains demandeurs d'emploi par rapport au marché du travail, le gouvernement a souhaité créer un régime spécifique qui permette aux demandeurs d'emploi MMPP ou à ceux qui ont une capacité de travail fortement réduite (33 %) de conserver leur allocation d'insertion pendant une première période de 3 ans, prolongeable de 2 ans, s'ils acceptent de collaborer positivement à la trajectoire qui leur sera proposée par le service régional de l'emploi⁽⁵⁾. Cette modification du système des allocations d'insertion fait partie de la réforme structurelle de l'emploi pilotée par la ministre Monica De Coninck qui vise à opérer, en matière d'emploi, des aménagements destinés à «améliorer les dispositions déjà adoptées et d'éviter toute forme d'anomalie qui pourrait survenir dans le cadre de leur application sur le terrain»⁽⁶⁾. Les grandes lignes de cette réforme ont été validées le 14 février 2012 par le Conseil des ministres au terme de discussions avec les interlocuteurs sociaux et des modifications seront prochainement apportées à l'accord de coopération du 30 avril 2004 entre l'Etat fédéral, les Régions et les Communautés relatifs à l'accompagnement et au suivi actifs des chômeurs⁽⁷⁾. Au niveau fédéral, ces modifications à l'accord de coopération nécessiteront de modifier les dispositions du Code du chômage relatives au système des allocations d'insertion.

Parallèlement à cette réforme, la catégorie «MMPP» suit déjà son cours au niveau régional: elle est effective en Flandre – qui se positionne ici à l'avant-garde – et prend forme en Région wallonne et en Région bruxelloise⁽⁸⁾.

(*) «De werklozen met een medische, mentale, psychische of psychiatrische aandoening (z.g. «MMPP» – werklozen): een boom uitgevonden om het bos niet meer te zien. Hoe beperkt is de beroeps-integratie van de werklozen?» (n.v.d.r.)

(1) L'auteur remercie Daniel DUMONT, Julien PIERET et Jean JACQMAIN pour leurs commentaires sur une version antérieure du présent texte, qui n'engage bien entendu que sa seule auteure. Les sites internet mentionnés dans les notes de bas de page ont tous été consultés à la date du 1^{er} septembre 2012.

(2) Le principe d'une réforme du plan d'accompagnement et de suivi actifs des chômeurs avait ainsi été approuvé le 22 mars 2010 par le Conseil des ministres, sur la base d'une note rédigée par la ministre de l'Emploi Joëlle Milquet, intitulée «Une politique d'accompagnement des demandeurs d'emploi plus personnalisée et plus efficace», réalisée en préparation de la reprise des discussions sur l'actualisation de l'accord de coopération du 30 avril 2004 entre l'Etat fédéral, les Régions et les Communautés relatifs à l'accompagnement et au suivi actifs des chômeurs. Nous renvoyons le lecteur vers la thèse de Daniel DUMONT pour davantage d'informations sur les victimes de cette réforme, dont la mise en œuvre aurait d'après lui, entraîné un certain «recentrage de l'assurance chômage sur le noyau de la population sans emploi qui seul est considéré comme répondant «vraiment» à la définition originelle du chômeur involontaire, soit le travailleur involontairement privé d'emploi, immédiatement disponible pour le marché de l'emploi et en recherche active de travail» (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 Chartre, 2012, n° 706, p. 389).

(3) En effet, la ministre De Coninck cible la problématique des MMPP de façon large. A titre d'exemple, elle a évoqué la nécessité d'une collaboration positive entre le VDAB et les demandeurs d'emploi de longue durée présentant des problèmes graves de nature médicale, mentale, psychique ou psychiatrique (MMPP) (Réponse de la ministre de l'Emploi M. De Coninck à la question n°9702 de Miranda Van Eetvelde sur «l'accord conclu avec les partenaires sociaux en matière d'emploi» in *Compte-rendu analytique*, Chambre, Commission des affaires sociales, 20 mars 2012, n° COM 435, p. 4). Remarquons, qu'en Flandre, les «MMPP» ont eu pour but de cibler les chômeurs de longue durée et que la catégorie «MMPP» n'a donc jamais eu pour unique but de s'attaquer aux «jeunes» chômeurs uniquement. Enfin, en guise d'un autre exemple encore, la ministre avait annoncé en matière de dégressivité des allocations de chômage qu'elle examinerait la demande syndicale de rectifier les mesures adoptées, surtout pour les chômeurs qui présentent des problèmes d'ordre médical, mental, psychiques ou psychiatrique (MMPP) et pour les chômeurs présentant une capacité de travail réduite de 33% (voyez «La ministre De Coninck à la rencontre des travailleurs sans emploi», publié le 24 avril 2012 sur le site de la CSC. URL: http://www.csc-enligne.be/Actualite/Communiques/detail/recontre_tse_ministre.as). Cette question n'a finalement été abordée par la Ministre que pour les personnes ayant une inaptitude permanente de 33% au moins qui ont droit au montant de l'allocation, prévu pour la première

phase de la deuxième période d'indemnisation pour une période indéterminée (voyez l'article 19 de l'arrêté royal du 23 juillet 2012 modifiant l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant la réglementation du chômage dans le cadre de la dégressivité renforcée des allocations de chômage et modifiant l'arrêté royal du 28 décembre 2011 modifiant les articles 27, 36, 36ter, 36quater, 36sexies, 40, 59quinquies, 59sexies, 63, 79, 92, 93, 94, 97, 124 et 131septies de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant la réglementation du chômage (M.B. 30 juillet 2012).

(4) Il s'agit d'allocations de chômage attribuées sur la base des études et sans avoir travaillé auparavant.

(5) Communiqué de presse du cabinet de la ministre de l'Emploi, «Réforme structurelle de l'Emploi: clarifications et ajustements», disponible depuis le 14 février 2012 sur le site du SPF Emploi, Travail et Concertation sociale. URL: <http://www.emploi.belgique.be/defaultNews.aspx?id=36226>. Au terme de la première période de trois ans, une solution alternative sera élaborée avec les régions pour les personnes dont le service régional juge qu'elles collaborent positivement (*Ibidem*).

(6) *Ibidem*.

(7) Annexé à la 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.

(8) En effet, en l'absence d'un gouvernement et d'une consécration formelle au niveau fédéral, cette catégorie avait été annoncée au niveau régional. La création de la catégorie de chômeurs «MMPP» a fait l'objet d'un battage médiatique et d'une forte résistance des acteurs de terrain en Région wallonne (à l'exception du territoire de la région de langue allemande sur lequel la Communauté germanophone exerce les compétences de la Région wallonne en matière de placement) lorsque le ministre régional wallon de l'Emploi et de la formation, André Antoine, l'avait annoncée. Actuellement, le gouvernement se réserve le droit de déterminer des groupes-cibles prioritaires de demandeurs d'emploi dont feraient partie les «MMPP» (art. 3 du décret du 12 janvier 2012 relatif à l'accompagnement individualisé des demandeurs d'emploi et au dispositif de coopération pour l'insertion; M.B. 23 janvier 2012). En Flandre, la

Cependant, le collège des fonctionnaires dirigeants de l'O.N.Em. et des services régionaux de l'emploi doit encore se prononcer sur la définition exacte des «MMPP»⁽⁹⁾. Cette définition serait commune à toutes les Régions.

À défaut de pouvoir évaluer les réformes fédérales et régionales en cours, nous proposons aux lecteurs et lectrices une photographie d'un projet expérimental élaboré sous l'ancien gouvernement mais qui, en raison de la chute de celui-ci, n'a pu aboutir. Sans pouvoir affirmer que ledit collège des fonctionnaires dirigeants va se calquer entièrement sur le travail déjà accompli, nous pensons toutefois que l'analyse de ce projet permet d'envisager le type de politiques publiques qui pourrait voir le jour pour cette nouvelle «espèce» de chômeurs en voie de construction.

Nous nous sommes référée aux documents à notre disposition, et surtout à la note politique «MMPP et activation». Celle-ci a été rédigée par un groupe de travail composé de représentants d'ACTIRIS, de l'O.N.Em., du VDAB, du FOREM et de l'ADG, à l'attention du collège des fonctionnaires dirigeants⁽¹⁰⁾. Le contenu de cette note a été approuvé en 2010 tant par ce collège que par le comité de gestion de l'O.N.Em. Il comprend «des recommandations politiques pouvant servir de base à une approche fédérale»⁽¹¹⁾ et a pour objectif de développer des méthodes communes aux différentes régions⁽¹²⁾.

catégorie «MMPP» est déjà mise en œuvre, fût-ce de façon encore expérimentale, et aurait fait sa première apparition suite à une note conceptuelle de juillet 2006 relative au dispositif d'*arbeidszorg* établi par les ministres de l'emploi F. VANDENBROUCKE (Sp.a) et de l'économie sociale K. VAN BREMPT (Sp.a) intitulée «Nota aan de leden van de Vlaamse regering. Betreft: invulling meerbanenplan budgetlijnen arbeidszorg en intensieve trajecten: werkzoekenden in arbeidszorg en intensieve trajecten opsporen». Le terme «MMPP» est expressément utilisé depuis 2007 dans des notes politiques de ministres flamands et des rapports de commissions parlementaires. Par ailleurs, une personne est diagnostiquée «MMPP» quand elle se rend au VDAB (via le *Gespecialiseerde Arbeidsonderzoeksdienst* ou par le psychologue du VDAB). En Région bruxelloise, son apparition est plus timide et fait davantage référence à l'expérience wallonne en construction ou à des collaborations avec des initiatives flamandes (voyez par ex. la réponse du ministre chargé de l'Emploi, de l'Économie, du Commerce extérieur et de la Recherche scientifique *in Doc. parl.*, Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, *Questions et Réponses*, question n° 503 de Françoise SCHEPMANS du 19 juillet 2011 sur «la catégorisation des demandeurs d'emploi éloignés du marché du travail», 15 novembre 2011, n° 23, p. 168-169). Sur le territoire de la région de langue allemande, le projet fédéral a simplement été évoqué à quelques reprises par la Communauté germanophone.

(9) Les fonctionnaires dirigeants de l'O.N.Em. et des services régionaux de l'emploi se sont réunis en «collège» en vertu du protocole du 22 décembre 1998 réglant les relations entre les institutions nées de la restructuration de l'Office national de l'emploi et de son comité de gestion. C'est au collège qu'il revient de définir les «MMPP»: voy. la réponse de la ministre de l'Emploi M. De Coninck à la question n° 9702 de Miranda Van Eetvelde sur «l'accord conclu avec les partenaires sociaux en matière d'emploi» *in Compte-rendu analytique*, Chambre, Commission des affaires sociales, 20 mars 2012, n° COM 435, p. 4.

(10) Note politique «MMPP et activation», note au collège des fonctionnaires dirigeants réalisée par un groupe de travail interrégional constitué de représentants d'ACTIRIS, de l'O.N.Em., du VDAB, du FOREM et de l'ADG, 15 janvier 2010, disponible sur le site de la CGSLB, pp. 2-3. URL: http://www.cgslb-bruxelles.be/uploads/media/Note_MMPP_-_activation_02.pdf. Moins connu que ses autres homologues, l'ADG (*Arbeitsamt der Deutschsprachigen Gemeinschaft*) est l'office créé par la Communauté germanophone qui assure la formation professionnelle des demandeurs d'emplois et les compétences de la Région wallonne en matière de placement sur le territoire de la région de langue allemande.

(11) Note politique «MMPP et activation», *op.cit.*, p. 2.

(12) Et cela tant au niveau de la définition des MMPP, que de l'organisation du processus de *screening* et de l'accompagnement d'activation (*Ibid.*, p. 11).

Dans un premier temps, nous allons pointer deux éléments problématiques de la catégorie «MMPP» telle qu'elle est envisagée dans la note politique «MMPP et activation»: d'une part, l'anomalie de principe qu'elle constituerait au sein de l'assurance chômage et, d'autre part, l'amateurisme dont risquent de faire preuve ceux qui seraient amenés à sélectionner les personnes dites «MMPP» (I). Dans un deuxième temps, nous exposerons les trajectoires qui ont été proposées dans cette même note pour que les personnes «MMPP» se rapprochent du marché du travail. Nous insisterons particulièrement sur une trajectoire qui existe déjà en Flandre et qui consiste en un dispositif de mise au travail non rémunéré appelé *arbeidszorg* (II). Enfin, dans un troisième temps, nous aborderons les spécificités du champ de la santé mentale, qui n'ont pas (encore) été prises en compte dans les réformes passées ou en cours. Ces spécificités pourraient servir comme base de réflexion pour une réelle émancipation des personnes qui rencontrent des troubles mentaux. Si la catégorie «MMPP» ne vise pas seulement la problématique des troubles mentaux, celle-ci y est cependant prédominante (III).

I. DEUX EN UN: UNE NOUVELLE CATÉGORIE DE CHÔMEURS QUI POURRAIT CUMULER ANOMALIE ET AMATEURISME

Deux aspects de la catégorie «MMPP» en gestation nous semblent particulièrement problématiques: elle serait, par son principe même, une anomalie au sein de l'assurance chômage (A) tandis que ceux qui mettraient en œuvre cette catégorie et désigneraient les personnes «MMPP» risquent d'être insuffisamment formés à cet effet (B).

A. Les «MMPP»: une anomalie dans l'assurance chômage

La catégorie des «MMPP» serait une anomalie au sein de l'assurance chômage en raison de son approche de l'inaptitude au travail de la personne qui rencontre des problèmes de santé⁽¹³⁾. Nous exposerons d'abord brièvement la logique actuelle de l'assurance chômage lorsqu'une personne se trouve en incapacité de travail, avant d'expliquer l'incohérence que constituerait la catégorie «MMPP» par rapport à cette logique.

Dans la réglementation du chômage, l'inaptitude au travail est surtout envisagée selon une approche économique, c'est-à-dire en termes de perte de capacité de gain de la personne⁽¹⁴⁾. D'après cette approche, il ne suffit pas d'avoir un

(13) Nous utiliserons, de façon interchangeable, les termes «inaptitude au travail» et «incapacité de travail». Nous ne développerons donc pas la différence entre ces notions, dont la pertinence est d'ailleurs régulièrement mise en question. Voy. à cet égard M. JOURDAN et S. REMOUCHAMPS, «La prise en compte de l'état de santé du chômeur dans la réglementation de l'assurance-chômage» *in* J.-F. NEVEN, S. GILSON (dir.), *La réglementation du chômage: vingt ans d'application de l'arrêté royal du 25 novembre 1991*, Waterloo, Kluwer, Etudes pratiques de droit social, p. 273.

(14) Malgré les controverses au sein de la jurisprudence sur la bonne façon de mesurer l'inaptitude au travail, nous rejoignons les auteures Mireille Jourdan et Sophie Remouchamps qui exposent que la notion d'inaptitude au travail renvoie à la notion d'incapacité de travail et que cette dernière doit être «comprise comme l'atteinte à la capacité de la personne à se procurer des revenus par le fruit de son travail, de sorte qu'elle rejoint les notions d'incapacité de travail applicables dans la réglementation relative au risque professionnel ou encore de perte de capacité de gain visée par la réglementation AMI» (M. JOURDAN et S. REMOUCHAMPS, «La prise en compte de l'état de santé du chômeur dans la réglementation de l'assurance-chômage» *in* J.-F. NEVEN, GILSON (dir.), *La réglementation du chômage: vingt ans d'application de l'arrêté royal du 25 novembre 1991*, *op.cit.*, p. 273). En ce sens, voy. également P. PALSTERMAN, «L'incapacité de travail des travailleurs salariés dans le droit belge de la sécurité sociale: approche transversale», *Chr.D.S.*, 2004, n° 6, e.a. p. 308. et p. 313.

problème de santé: pour être reconnu inapte au travail et sortir de l'assurance chômage, il faut que ledit problème engendre, notamment, une perte de capacité de gain substantielle. Pour être admise au bénéfice des allocations d'invalidité, la personne doit notamment atteindre le taux de 66 %⁽¹⁵⁾. Si le taux n'atteint pas ce seuil mais qu'il est cependant de 33 % au moins, la personne n'est pas inapte au sens de la législation AMI mais peut bénéficier des allocations de chômage et voir son inaptitude au travail reconnue par le médecin affecté au bureau du chômage. A partir du 1^{er} novembre 2012, les chômeurs justifiant d'une inaptitude de 33 % au moins ne sont toutefois plus exclus du champ d'application de cette procédure: le médecin affecté au bureau de chômage doit émettre un avis concernant les professions que le travailleur peut encore exercer⁽¹⁶⁾. Cet avis est transmis au service régional de l'emploi compétent. C'est un changement capital dès lors que la reconnaissance de cette inaptitude au travail – théoriquement limitée – avait jusque-là pour conséquence de suspendre la procédure de contrôle de la recherche active d'emploi ou d'y mettre fin⁽¹⁷⁾.

La personne affectée de troubles mentaux qui l'empêchent de travailler peut, sans devoir appartenir à la catégorie «MMPP», bénéficier d'une couverture de sécurité sociale, que ce soit par l'assurance soins de santé et indemnités ou par l'assurance chômage. Cependant, un problème majeur peut survenir: il arrive que la personne se fasse refuser les deux assurances et qu'elle n'ait d'autre choix que de se tourner vers un régime d'assistance⁽¹⁸⁾. En effet, l'éva-

luation de l'inaptitude au travail est relative à chaque secteur et si schizophrénique que cela puisse paraître, il n'y a pas de reconnaissance mutuelle des taux entre les organismes des différents secteurs⁽¹⁹⁾. De plus, il se peut que, si la personne est reconnue avec un taux de 66 %, elle ne rencontre pas les autres critères de l'assurance soins de santé et indemnités et doive alors tenter d'obtenir des allocations de chômage. Ce problème n'est cependant pas propre aux personnes qui ont des troubles mentaux et la catégorie «MMPP» ne résout pas, par elle-même, les difficultés éprouvées par ces demandeurs d'emploi. En ce sens, la ministre de l'Emploi M. De Coninck a elle-même évoqué qu'il fallait éviter que les personnes «MMPP» «se retrouvent sur une espèce de carrousel entre C.P.A.S., chômage, activation, etc. ...»⁽²⁰⁾.

Mais quel est alors l'objectif poursuivi par l'introduction de la catégorie «MMPP»? On se pose bien la question dès lors que cette catégorie vient se superposer aux autres catégories de demandeurs d'emploi existantes dont les situations d'inaptitude au travail en raison d'un problème de santé, y compris mental, sont prises en compte dans l'assurance chômage. Si la création de nouvelles catégories ne pose pas de problèmes en soi, l'empilement de catégories peut néanmoins obscurcir la clarté de notre ordre juridique. Remarquons que d'aucuns font comme s'il n'y avait pas de superposition: certains acteurs politiques dissocient les demandeurs d'emploi «MMPP» de ceux qui rencontrent une incapacité de plus de 33 %, comme si les premiers n'avaient jamais fait partie de ces derniers⁽²¹⁾. A titre d'exemple, la ministre de l'Emploi M. De Coninck exposait récemment, en réponse à une parlementaire flamande, que «les demandeurs d'emploi ayant une incapacité de travail réduite de 33 % au moins et les demandeurs d'emploi de longue durée présentant des problèmes graves de nature médicale, mentale, psychique ou psychiatrique (MMPP) bénéficieront d'un crédit supplémentaire d'allocation d'insertion pendant deux ans s'ils collaborent au trajet du VDAB»⁽²²⁾. Cette distinction pourrait provenir du fait que l'inaptitude au travail de 33 % au moins est décidée au niveau de l'O.N.Em. et que la problématique «MMPP» serait diagnostiquée au niveau du service régional de l'emploi. A notre sens, cette dernière catégorie n'en est pas

(15) Elle doit également se conformer aux deux autres critères prévus par l'art. 100 § 1^{er} de la loi du 14 juillet 1994 relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités (*M.B.* 27 août 1994): d'une part, cesser toute activité professionnelle sauf autorisation du médecin-conseil dans les conditions de l'art. 100 § 2 de ladite loi et d'autre part, prouver un lien causal direct entre la cessation des activités et le début ou l'aggravation de l'état de santé.

(16) Seuls ceux qui ont encore le statut de chômeurs de longue durée sont dispensés des obligations afférentes à la procédure d'activation du comportement de recherche d'emploi. Voy. sur ces changements substantiels: les art. 4, 10, 2^o et 30 de l'AR du 23 juillet 2012 modifiant l'AR du 25 novembre 1991 portant la réglementation du chômage dans le cadre de la dégressivité renforcée des allocations de chômage et modifiant l'AR du 28 décembre 2011 modifiant les art. 27, 36, 36^{ter}, 36^{quater}, 36^{sexies}, 40, 59^{quinquies}, 59^{sexies}, 63, 79, 92, 93, 94, 97, 124 et 131^{septies} de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant la réglementation du chômage; *M.B.* 30 juillet 2012. Cet arrêté est entré en vigueur le 1^{er} novembre 2012. Une application trop rigide de ces nouvelles dispositions par le médecin agréé de l'O.N.Em. pourrait provoquer des dégâts. Toutefois, il pourrait être intéressant de travailler par analogie en lisant les critiques de l'époque relatives à la jurisprudence sur le chômage de longue durée. Les juges évaluaient les critères médicaux invoqués mais refusaient en général d'évaluer les efforts exceptionnels et continus de la personne inapte (Voy. P. PALSTERMAN, «Le chômage de longue durée (art. 80 de la réglementation du chômage). Examen de la jurisprudence 1991-99 (suite)», *Chr.D.S.*, 2000, p. 368 et s.). Remarquons aussi le manque de clarté de la réglementation dès lors que le gouvernement a sorti en trois jours deux arrêtés royaux (comparez ledit AR du 23 juillet 2012 et celui du 20 juillet 2012 modifiant l'AR du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage; *MB* 30 juillet 2012). Le dernier en date s'est substitué à l'autre au 1^{er} novembre 2012. Enfin, ces modifications aboutissent à ne plus aborder, dans l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage, la notion d'inaptitude temporaire (de deux ans au minimum).

(17) Voy. les anciens art. 59^{bis} § 1^{er} 5^o et 59^{bis} § 2 de l'AR du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage.

(18) Et cela, bien que la réglementation du chômage renvoie à la loi du 14 juillet 1994 relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, ce qui aurait dû garantir l'absence de rupture entre les deux assurances (P. PALSTERMAN, «Apte ou inapte au travail? Commentaire de l'arrêt rendu par la Cour de cassation le 12 juin 2006», *Chr.D.S.*, 2006, n^o 8, p. 447). Sans nous y étendre ici, remarquons que la personne peut aussi se diriger vers un régime d'assistance tel que celui des allocations pour personnes handicapées.

(19) P. PALSTERMAN, «L'incapacité de travail des travailleurs salariés dans le droit belge de la sécurité sociale: approche transversale», *loc.cit.*, p. 323. Par ailleurs, même au sein d'un même secteur, le calcul «scientifique» de ce taux peut être mis en question vu le faible nombre de médecins travaillant à l'O.N.Em. et en conséquence, le peu de temps dont ils disposent, malgré eux, pour faire un diagnostic.

(20) Voy. les questions jointes de Stefaan Vercamer à la ministre de l'Emploi sur «les emplois de courte durée pour les jeunes et pour les chômeurs de longue durée» (n^o 9043), de Miranda Van Eetvelde à la ministre de l'Emploi sur «les nouveaux projets en matière d'emploi» (n^o 9218) et de Zuhail Demir à la ministre de l'Emploi sur «des contrats de longue durée mais temporaires» (n^o 9220) in *Compte-rendu intégral avec compte rendu analytique traduit des interventions*, Chambre, Commission des affaires sociales, 7 février 2012, n^o COM388, p. 26-27.

(21) Cette distinction semble totalement artificielle. En effet, les pratiques du VDAB dont nous avons connaissance montrent les liens substantiels entre une reconnaissance d'une inaptitude au travail d'au moins 33 % et un statut MMPP. Ainsi, la personne qui a une inaptitude au travail d'au moins 33 % aura plus facilement accès à l'*arbeidszorg*, dispositif visant particulièrement les MMPP et que nous développerons dans la partie II, B. Par ailleurs, la ministre de l'Emploi M. De Coninck induit que la catégorie MMPP vise une inaptitude au travail d'au moins 33 % lorsqu'elle met l'accent sur les graves problèmes psychiques et psychiatriques. Voy. la note de bas de page n^o 3 à ce sujet.

(22) Voy. à cet égard la réponse de la ministre de l'Emploi M. De Coninck à la question n^o 9702 de Miranda Van Eetvelde sur «l'accord conclu avec les partenaires sociaux en matière d'emploi», in *Compte-rendu analytique*, Chambre, Commission des affaires sociales, 20 mars 2012, n^o COM 435, p. 4.

moins un doublon dès lors que la problématique qu'elle vise peut déjà être comprise dans la notion d'«inaptitude au travail de 33 % au moins».

Au-delà d'une juxtaposition confuse des catégories, la catégorie «MMPP» révèle une problématique plus saillante: elle aboutit à la création d'une anomalie au sein de l'assurance chômage. Dans la note politique «MMPP et activation» de 2010, «une vue sur l'aptitude au travail potentielle»⁽²³⁾ de la personne n'est établie qu'à l'issue d'un processus de «*screening*» de la personne et ce dernier ne survient qu'une fois la personne déjà «tombée» dans la catégorie des «MMPP». Ainsi, dans cette note, une personne ferait partie de la catégorie «MMPP» sans qu'un examen médical, voire psychiatrique, soit réalisé au préalable et permette d'évaluer son inaptitude au travail. En effet, les services régionaux de l'emploi qualifieraient, dans un premier temps, les demandeurs d'emploi et ce n'est que par la suite que ceux-ci entameraient un processus de *screening* en tant que tel. La personne «MMPP» devrait «être prête à collaborer activement à un processus de *screening* et à l'exécution d'une convention de parcours sur la base de l'avis formulé suite au *screening*»⁽²⁴⁾. Durant ce processus de *screening*, un *screening* général serait organisé, qui pourrait être suivi d'un *screening* spécialisé. Ces deux *screening* viseraient «à déterminer, avec le demandeur d'emploi et en tenant compte de ses souhaits, possibilités et entraves (forces et faiblesses), le plus court chemin vers le travail»⁽²⁵⁾. Ils devraient sonder tous les aspects «relevants» du demandeur d'emploi et de la situation dans laquelle il se trouve. Le *screening* spécialisé nécessiterait de recourir à «un instrumentaire, une méthodologie ou une discipline spécialisés»⁽²⁶⁾. Le cas échéant, il pourrait être fait appel à une instance spécialisée, dont la composition devrait être multidisciplinaire. Mais ce *screening* spécialisé serait facultatif et n'interviendrait que si des problèmes spécifiques étaient détectés ou suspectés lors du *screening* général. C'est donc uniquement durant ce *screening* «spécialisé» que pourrait survenir un examen médical, et notamment psychiatrique, d'une personne déjà qualifiée de «MMPP».

Bref, cette catégorie revient à considérer que la personne souffrant d'un problème de santé doit automatiquement relever d'une catégorie spécifique, sans qu'aucune démonstration de la diminution de sa capacité de travail ait été démontrée *ab initio*.

Ainsi, la construction juridique de la catégorie des chômeurs «MMPP» présume de l'aptitude à l'emploi et des capacités de travail de la personne, ce qui va totalement à l'encontre de la philosophie de l'assurance chômage. Cette catégorie va aboutir à placer dans un régime spécifique des demandeurs d'emploi qui ont majoritairement des problèmes de santé mentale⁽²⁷⁾ mais dont il n'est pas démontré que ces problèmes ont un impact sur leur éloignement de l'emploi.

Par conséquent, nous nous demandons dans quelle mesure il n'eût pas été plus opportun d'adapter la définition de l'inaptitude au travail en prenant en compte la situation des demandeurs d'emploi laissés-pour-compte, soit ceux qui connaissent une inaptitude au travail de moins de 33 %

mais dont la situation n'est actuellement guère prise en considération⁽²⁸⁾ et ceux qui, pris au piège entre l'assurance chômage et l'assurance soins de santé et indemnités, perdent parfois un temps considérable pour s'assurer une couverture sociale ou son maintien.

B. Les «MMPP»: une sélection au *vogelpik*^{(29)?}

Le fait que la personne puisse être considérée comme «MMPP» avant l'entame du processus de *screening* pose question: le conseiller du service régional de l'emploi serait investi du pouvoir de déterminer qui est «MMPP»⁽³⁰⁾. La naissance de ce nouveau prophète malgré lui, amateur en diagnostic des problèmes de santé mentale, interpelle certains psychiatres quant à l'exercice illégal de la médecine qui en découlerait⁽³¹⁾. La lecture de l'article 2, § 1^{er}, alinéa 2 de l'arrêté royal n° 78 du 10 novembre 1967 relatif à l'exercice des professions de soins de santé⁽³²⁾ confirme cette crainte. Il découle de cette disposition que l'on pourra parler d'un exercice illégal de la médecine si le conseiller n'est pas porteur du diplôme légal de docteur en médecine⁽³³⁾ ou n'en est pas dispensé et qu'il procède à l'accomplissement habituel d'un acte ayant «pour objet ou présenté comme ayant pour objet, à l'égard d'un être humain, soit l'examen de l'état de santé, soit le dépistage de maladies et déficiences, soit l'établissement du diagnostic, l'instauration ou l'exécution du traitement d'un état pathologique, physique ou psychique, réel ou supposé (...)»⁽³⁴⁾. Le malaise des conseillers n'est donc pas à négliger: il leur est demandé de dépister le «MMPP» sans qu'ils aient reçu la formation adéquate pour y procéder.

Par conséquent, quoiqu'elle vise le mental, cette catégorie manque encore de corps et devrait mûrir davantage. Il reste beaucoup trop de questions en suspens, et ce aux différentes étapes que rencontrerait la personne «MMPP». A titre d'exemple, sur la base de quels critères et avec quelles com-

(28) Sur les difficultés que ces demandeurs d'emploi rencontrent, 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*, op.cit., p. 373; M. JOURDAN et S. REMOUCHAMPS, «La prise en compte de l'état de santé du chômeur dans la réglementation de l'assurance-chômage», op.cit., p. 279.

(29) L'expression «au *vogelpik*» est un belgicisme qui signifie «au hasard».

(30) Avant même l'existence des catégories «MMPP», d'aucuns exposaient le malaise qu'ils ressentiaient – et dénonçaient l'obligation qu'ils avaient – à poser à la personne des questions sur sa santé physique et psychique. Voy. l'interview de F. TIMBAL, ancien conseiller emploi chez Actiris, réalisé par D. FLINKER, *Journal trimestriel Ensemble! Pour la solidarité, contre l'exclusion!*, n° 71, juin 2011, p. 40.

(31) F. VAN LEUVEN, «MMPP: médicaliser le chômage pour mieux exclure», disponible sur le site de l'association des psychologues praticiens d'orientation psychanalytique, novembre 2011, p. 5. URL: http://www.apppsy.be/docs/txt/texte_MMPP_Frederique_Van_Leuven.pdf.

(32) M.B. 14 novembre 1967.

(33) Les praticiens d'une profession des soins de santé doivent également se conformer à d'autres critères tels que l'inscription à l'Ordre des médecins. Nous renvoyons le lecteur vers l'art. 7, 1^{er}, al. 1^{er} de cet AR.

(34) Voy. également la définition de l'exercice de l'art médical établie *a contrario* par la Cour Constitutionnelle: arrêts n° 165/2009 du 20 octobre 2009, § B.5; n° 69/1992 du 12 novembre 1992, § B.5; n° 83/98 du 15 juillet 1998, § B.5.11. URL: <http://www.const-court.be/>. Il s'agit bien de poser un diagnostic en l'espèce. Il en va autrement de la question du renvoi par un médecin vers un psychothérapeute qui ne disposerait pas du diplôme de docteur en médecine. A cet égard, nous renvoyons les lecteurs vers la proposition de loi pendante à la Chambre, relative à la réglementation de cette dernière profession: *Doc.parl.*, Chambre, *Proposition de loi relative à la pratique de la psychothérapie*, déposée par Marie-Claire Lambert (PS) et consorts, 28 mars 2012, n° 2130/001.

(23) Note politique «MMPP et activation», op.cit., p. 5.

(24) Voy. à ce sujet, *ibid.*, p. 2-3.

(25) *Ibid.*, p. 3.

(26) *Ibid.*, p. 4.

(27) En effet, la problématique de nature médicale pourrait viser des problèmes physiques et le handicap mental serait intégré dans la problématique mentale. La tentative de distinguer ce qui relève de l'aspect médical, mental, psychique ou psychiatrique semble plus qu'hasardeuse.

pétences le conseiller va-t-il repérer la personne «MMPP»⁽³⁵⁾? Celle-ci sera-t-elle avertie des conséquences de cette classification? Par ailleurs, sera-t-il possible de sortir de cette catégorie⁽³⁶⁾? Avoir pour cible le «public» dit «MMPP» n'est sûrement pas évident et cela se remarque particulièrement en Flandre où un accompagnement spécifique des personnes «MMPP» dépasse le secteur de l'assurance chômage. Dans le cadre du Plan flamand de l'emploi et des lignes directrices du Plan flamand d'investissement du 18 décembre 2009⁽³⁷⁾, les «trajets d'activation» des «MMPP» visent également, même si le processus de mise en œuvre n'est qu'à ses débuts, l'assurance soins de santé et indemnités et l'aide sociale. Ainsi, les C.P.A.S. ont des difficultés à cibler les caractéristiques de ce «groupe» et à le

(35) En Flandre, certains ministres flamands envisagent de recourir à l'avenir à la classification internationale des maladies (CIM) créée par l'Organisation mondiale de la santé pour déterminer le parcours emprunté par la personne (Voy. la «Conceptnota: Van arbeidszorg naar een nieuw geïntegreerd beleidskader: W²», annexée à la note du 1^{er} juillet 2011 écrite aux membres du gouvernement flamand par le ministre flamand du Bien-être, de la Santé et de la famille, la ministre flamande de l'Énergie, du Logement, de la Politique des villes et de l'Économie Sociale et le ministre flamand des Finances, du Budget, de l'Emploi, de l'Aménagement du territoire et des Sports, 27 juin 2011, disponible sur le site [werk.be](http://www.werk.be) du gouvernement flamand, p. 4. URL: <http://www.werk.be/beleidsthemas/sociale-economie-en-tewerkstelling/arbeidszorg>).

Cette classification s'aligne globalement sur une autre classification américaine connue sous le nom de DSM (*Manuel diagnostique et statistique des troubles mentaux*) qui est critiquée par de nombreux psychiatres et fait dire à la psychiatre belge F. VAN LEUVEN qu'«il est certain que si le Forem s'emparait d'un manuel de DSM, il pourrait trouver au moins une pathologie pour chaque demandeur d'emploi!» (voy. F. VAN LEUVEN, «MMPP: médicaliser le chômage pour mieux exclure», *loc.cit.*, p. 7).

(36) Dans la note politique «MMPP et activation», il est prévu que l'avis formulé dans le cadre du *screening* peut être adapté pendant le parcours mais sans que soit prévue la sortie de la catégorie «MMPP» (Note politique «MMPP et activation», *op.cit.*, p. 3). Remarquons qu'en Flandre, des évaluations périodiques de la personne «MMPP» auraient lieu pour qu'elle puisse changer de parcours mais sans qu'il soit précisé si elle conserverait ou non l'étiquette «MMPP». Selon le parcours dans lequel elle est dirigée, la personne serait évaluée fréquemment (au mieux, tous les 6 mois) ou plus rarement (tous les 5 ans). Pour plus d'informations, voy. le projet W² (pour «werk- en welzijnskrachten», qui peut être traduit par «forces de travail et de bien-être») et la note conceptuelle qui le présente: «Conceptnota: Van arbeidszorg naar een nieuw geïntegreerd beleidskader: W²», annexée à la note du 1^{er} juillet 2011 écrite aux membres du gouvernement flamand par le ministre flamand du Bien-être, de la Santé et de la Famille, la ministre flamande de l'Énergie, du Logement, de la Politique des villes et de l'Économie Sociale et le ministre flamand des Finances, du Budget, de l'Emploi, de l'Aménagement du Territoire, et des Sports, 27 juin 2011, disponible sur le site [werk.be](http://www.werk.be) du gouvernement flamand, p. 4. URL: <http://www.werk.be/beleidsthemas/sociale-economie-en-tewerkstelling/arbeidszorg>.

(37) Voy. le *Werkgelegenheidsplan en krachtlijnen voor het Investeringsplan* sur le site du syndicat libéral flamand ACLVB. URL: <http://www.aclvb-vlaanderen.be/uploads/media/werkgelegenheids-investeringsplan.pdf>. Voy. également l'arrêté du Gouvernement flamand portant modification des art. 1^{er} et 2 de l'arrêté du Gouvernement flamand du 10 juillet 2008 relatif à l'expérience du travail, des art. 1^{er} et 7bis de l'arrêté du Gouvernement flamand du 27 octobre 1993 portant généralisation du régime des contractuels subventionnés, et des art. 1^{er} et 7bis de l'arrêté du Gouvernement flamand du 27 octobre 1993 portant exécution de l'AR n° 474 du 28 octobre 1986 portant création d'un régime de contractuels subventionnés par l'Etat auprès de certains pouvoirs locaux; M.B. 8 avril 2010.

repérer au sein du public du C.P.A.S.⁽³⁸⁾. Il en va de même pour les médecins contrôleurs de l'INAMI qui, dans ce même cadre, expérimentent le ciblage de ce groupe-cible⁽³⁹⁾.

Ces illustrations démontrent que cette catégorie encore ténébreuse suscite les interrogations et les inquiétudes de nombreux acteurs de terrain mais aussi des C.P.A.S. qui craignent de devoir prendre en charge les «MMPP» sans budget supplémentaire ni compétences spécifiques⁽⁴⁰⁾. Cette catégorie «MMPP» est créatrice d'insécurité juridique tant pour les acteurs qui doivent la mettre en œuvre que pour les personnes qui vont être diagnostiquées.

Elle pose aussi la question du traitement différencié d'un groupe d'individus qui serait seul à devoir suivre cette procédure de «*screening*». Or, le législateur peut certes favoriser une catégorie de citoyens mais il faut que cette différence de traitement ne porte pas atteinte aux principes d'égalité et de non-discrimination⁽⁴¹⁾. Dans le cadre du contrôle de restriction aux libertés publiques, il faudrait vérifier que la mesure est appropriée et à cet effet, que le critère choisi est objectif et pertinent. En l'espèce, le critère «MMPP» nous semble particulièrement hasardeux et subjectif en raison du diagnostic superficiel que prévoit la note politique «MMPP et activation».

Par ailleurs, le gouvernement actuel, comme son précédent, a décidé de confier au collège des fonctionnaires dirigeants la rude tâche de définir exactement ce que sont les «MMPP». Cette délégation pose des questions en termes de légitimité dans une démocratie représentative, comme l'avait d'ailleurs souligné un parlementaire sous le gouvernement précédent⁽⁴²⁾. Il faut dire qu'en matière d'assurance

(38) Voy. sur le partenariat des C.P.A.S. flamands et du VDAB, la question n° 1319 de Robrecht Bothuyne au ministre Philippe Muyters, ministre flamand des Finances, du Budget, de l'Emploi, de l'Aménagement du Territoire et des Sports, in *Handelingen*, Parlement flamand, Commission Économie, Instruments économiques publics, Innovation, Politique scientifique, Emploi et Économie sociale, 8 mars 2012, n° C164 – ECO21, p. 10.

(39) Voy. la réponse de Philippe Muyters, ministre flamand des Finances, du Budget, de l'Emploi, de l'Aménagement du Territoire, et des Sports à la question écrite n° 333 de Lydia Peeters du 27 janvier 2012, intitulée «Personen met RIZIV- of OCMW-statut – Activeringsbegeleiding», Parlement flamand, 24 février 2012, disponible sur le site du Parlement flamand. URL: <http://www.vlaamsparlement.be/Proteus5/showSchriftelijkeVraag.action?id=664062>.

(40) En Région wallonne, il n'y aurait pas assez de conseillers au FOREM pour s'occuper des demandeurs d'emploi et cela pourrait avoir pour conséquence, d'après l'Union des Villes et Communes de Wallonie, d'orienter les chômeurs les plus éloignés de l'emploi vers d'autres opérateurs, tels les C.P.A.S. Voy. à ce sujet la lettre de l'Union des Villes et Communes de Wallonie adressée au ministre de l'Emploi sur son site: http://www.uvcw.be/no_index/cpas/100930-Antoine-note-gouvernement-MMPP-10-31x.pdf. Ceci n'est toutefois pas l'avis de conseillers du FOREM mais force est de constater que cette «réorientation» pourrait être prise sans qu'ils aient leur mot à dire.

(41) La Cour constitutionnelle a admis encore récemment que le législateur établisse, dans la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale, une différence de traitement entre les bénéficiaires âgés de moins de 25 ans et les autres en invitant les C.P.A.S. à redoubler d'efforts en matière d'intégration sociale en faveur des plus jeunes (Cour const., arrêt n° 5/2004 du 14 janvier 2004, § B.9.6). Voy. aussi A. VANDEBURIE, *L'article 23 de la Constitution. Coquille vide ou boîte aux trésors*, Bruxelles, La Chartre, 2008, p. 175.

(42) Intervention de M. Hans Bonte (sp.a) in Chambre, *Auditions. Activation du comportement de recherche d'emploi des chômeurs*, Rapport fait au nom de la Commission des affaires sociales par Meryame Kitir et Valérie De Bue, 6 mai 2010, n° 2613/001, p. 40 (à l'égard de la réforme proposée par Joëlle Milquet).

chômage, il est coutumier – et consternant – que les parlementaires n'aient pas voix au chapitre⁽⁴³⁾.

A présent, voyons quelles propositions d'insertion professionnelle ont été formulées dans la note politique «MMPP et activation» afin de prendre en compte les difficultés de la personne dite «MMPP».

II. DE L'AIDE À L'EMPLOI DES PERSONNES MALADES MENTALES À LEUR EXPLOITATION, IL N'Y A QU'UN PAS

La ministre de l'Emploi, Monica De Coninck, n'hésite pas à parler de l'importance du travail en termes d'identité, de réseau social et de «raison de se lever»⁽⁴⁴⁾. Elle fait le pari que certaines personnes «MMPP» peuvent se réinsérer professionnellement alors que d'autres parlementaires flamands estiment qu'elles devraient quitter le secteur du chômage⁽⁴⁵⁾. Dans le cadre de la limitation dans le temps des allocations d'insertion, tenir compte de ces éloignés de l'emploi en créant un régime spécifique répondrait, d'après la ministre, à une préoccupation syndicale⁽⁴⁶⁾. Les syndicats avaient effectivement demandé la mise en place d'une approche spécifique pour les demandeurs d'emploi les plus pénalisés par la procédure d'activation du comportement de recherche d'emploi. Les organisations syndicales visent par-là ceux qui paraissent «prédéterminés» pour l'exclusion⁽⁴⁷⁾, et plus spécifiquement «ceux qui sont déjà en marge du système et conjuguent un très faible parcours scolaire, des problèmes importants de socialisation, de dépendance et, fréquemment, de troubles mentaux»⁽⁴⁸⁾. Mais de là à créer une catégorie «MMPP», un raccourci semble avoir été fait: la FGTB et la CSC ont dénoncé la stigmatisation des chômeurs les plus éloignés de l'emploi, qualifiés par la ministre de l'Emploi elle-même d'«inadaptés sociaux»⁽⁴⁹⁾. Ces organisations syndicales ont aussi exprimé leurs vives inquiétudes quant à la segmentation proposée

entre demandeurs d'emploi et entre les parcours d'insertion qui leur seront proposés⁽⁵⁰⁾. Toutefois, il semblerait que la notion «MMPP» suive malgré tout son chemin: les syndicats y ont fait référence afin de s'assurer que la dégressivité des allocations de chômage ne les toucherait pas, et qu'elle épargnerait aussi les personnes ayant une inaptitude au travail de 33 % au moins⁽⁵¹⁾.

Quels sont ces parcours d'accompagnement proposés aux personnes dites «MMPP»? Quelles trajectoires existent pour que les personnes «MMPP» se rapprochent du marché du travail mais aussi s'émancipent? Certains parlementaires sont circonspects à l'égard des parcours proposés et veulent s'assurer que cette réinsertion professionnelle donne lieu à des «trajets d'émancipation» pour les personnes «MMPP»⁽⁵²⁾.

La ministre De Coninck a exposé que les trajectoires à suivre par les personnes «MMPP» seront élaborées par les services régionaux. Dans l'attente de celles-ci, la note politique «MMPP et activation» de 2010 nous renseigne sur les parcours qui avaient été pensés sous l'ancien gouvernement et qui seraient déjà, en Flandre, proposés aux personnes «MMPP» (A). Nous nous focaliserons plus particulièrement sur l'un de ces parcours: il s'agit des «soins de travail» qui existent déjà depuis deux décennies en Flandre sous le nom d'*arbeidszorg* (B).

A. Découverte des parcours envisagés pour la personne diagnostiquée comme «MMPP»

Les parcours proposés à la personne «MMPP» dans la note politique «MMPP et activation» sont au nombre de quatre. Le premier vise la personne qui a la possibilité de réintégrer le marché de l'emploi régulier – aussi appelé «normal» – moyennant l'adoption de mesures particulières de soutien à l'emploi telles que des formations ou un *job coaching*. Le cas échéant, elle serait aidée par un accompagnateur durant la procédure de retour vers le marché de l'emploi. Le deuxième parcours concerne le demandeur d'emploi qui peut «directement ou via un accompagnement de parcours, avoir un travail adapté sous accompagnement professionnel». Dans ce cas, le travail peut être réalisé dans des entreprises de travail adapté et des ateliers sociaux et son volume peut varier. Précisons d'emblée que cette «occupation journalière» peut être rémunérée ou non. Le troisième parcours vise la personne qui pourrait à nouveau travailler mais ne peut actuellement entrer dans un circuit de travail adapté parce qu'elle «a une ou plusieurs deman-

(43) Voy. sur la perte de maîtrise du parlement en matière d'assurance chômage: 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*, op.cit., n° 480, p. 262.

(44) Voy. les questions jointes de Stefaan Vercamer à la ministre de l'Emploi sur «les emplois de courte durée pour les jeunes et pour les chômeurs de longue durée» (n° 9043), de Miranda Van Eetvelde à la ministre de l'Emploi sur «les nouveaux projets en matière d'emploi» (n° 9218) et de Zuhail Demir à la ministre de l'Emploi sur «des contrats de longue durée mais temporaires» (n° 9220) in *Compte-rendu intégral avec compte rendu analytique traduit des interventions*, Chambre, Commission des affaires sociales, 7 février 2012, n° COM388, p. 19.

(45) Voy. l'intervention de Miranda Van Eetvelde lors de sa question n° 9702 de à la ministre De Coninck sur «l'accord conclu avec les partenaires sociaux en matière d'emploi» in *Compte-rendu analytique*, Chambre, Commission des affaires sociales, 20 mars 2012, n° COM 435, p. 5.

(46) Communiqué de presse du cabinet de la ministre de l'Emploi, disponible sur le site du SPF Emploi, Travail et Concertation sociale. URL: <http://www.emploi.belgique.be/defaultNews.aspx?id=36226>.

(47) Voy. à ce sujet: L. CICCIA, «Catégorisation des chômeurs: de la segmentation vers la ségrégation?», avril 2011, disponible sur le site de l'asbl *Saw-B*, *Pour une économie sociale en Wallonie et à Bruxelles*, p. 2. URL: <http://www.saw-b.be/EP/2011/A1105segmentation.pdf>.

(48) *Ibidem*.

(49) Voy. L. GERARD, «Non syndical à la flexibilité selon De Coninck», publié le 25 janvier 2012 sur le site du journal *La Libre*. URL: <http://www.lalibre.be/actu/belgique/article/715272/non-syndical-a-la-flexibilite-selon-de-coninck.html>. Au sujet de cette expression plus que malheureuse, la ministre a tenté de faire marche arrière. Voy. la note de bas de page n° 117.

(50) *Ibid.*, p. 2. Certains syndicats, et particulièrement la FGTB, ont critiqué cette catégorie: voy. le forum du groupe de travail Réagis (constitué de militants et de délégués de la FGTB Bruxelles) et ses craintes par rapport à la catégorie MMPP à la p. 2 du magazine *Syndicats* de la FGTB du 8 juillet 2011, disponible sur le site de publication en ligne Issuu. URL: <http://issuu.com/fgtb/docs/s13blanc>.

(51) Voy. le mensuel de mai 2012 du syndicat libéral flamand de la CGSLB «Librement», disponible sur le site de la CGSLB, p. 29. URL: <http://www.cgslb.be/uploads/media/librement-mai-2012.pdf>. Voyez également la note de bas de page n° 3 au sujet des dispositions relatives à la dégressivité des allocations de chômage.

(52) Voy. p. ex. en Flandre, l'intervention du parlementaire Sp.a. Bart Van Malderen in *Doc.parl.*, Parlement flamand, *Ontwerp van decreet houdende de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 2011*, *Beleidsbrief Economie 2010-2011*, *Beleidsbrief Sociale Economie 2010-11*, *Beleidsbrief Werk 2010-11*, *Beleidsbrief Innovatie 2010-11*, *Beleidsbrief Economisch Overheidsinstrumentarium 2010-11*, Rapport fait au nom de la Commission Economie, Instruments économiques publics, Innovation, Politique scientifique, Emploi et Economie sociale, 2 décembre 2010, n° 15/5-E, p. 91.

des de soins MMPP qui sont, de manière aiguë ou chronique, insuffisamment sous contrôle»⁽⁵³⁾. La personne se voit alors proposer un parcours d'activation préalable sous forme d'un «accompagnement d'activation». L'objectif est de supprimer la problématique «MMPP» ainsi que les «obstacles socio-économiques, sociaux et/ou psychosociaux sur le chemin vers le travail», la levée de ces derniers étant regroupés sous le volet *empowerment* que nous traduirions par la notion d'autonomisation. Enfin, le dernier parcours concerne la personne dite «en revalidation au travail» au sujet de laquelle rien n'est moins sûr qu'elle retournera dans un circuit de travail adapté, même à la limite dite «inférieure de travail» (soit 8 heures par semaine). Elle a un «grave problème MMPP» et elle devra d'abord emprunter un trajet axé vers son rétablissement.

Les grandes lignes de ces parcours évoquées, revenons sur quelques questions spécifiques qui n'ont pas été résolues dans les projets de réforme passés. Tout d'abord – et nous y reviendrons *infra* – que se passe-t-il si la personne travaille gratuitement dans une entreprise de travail adapté se révèle «apte» à retourner dans le circuit régulier⁽⁵⁴⁾? Quels mécanismes de transferts seront prévus à la fois pour que la personne puisse prendre le risque de travailler dans le circuit régulier en s'assurant d'un filet de sécurité – si ses problèmes de santé devaient réapparaître – mais aussi pour éviter de la figer dans une catégorie non appropriée? Y a-t-il par ailleurs un intérêt pour les autorités publiques à muter cette personne à partir du moment où elle travaille gratuitement? Certains dispositifs d'évaluation plus régulière de la personne existent en Flandre, mais ils restent flous⁽⁵⁵⁾.

Ensuite, les parcours sont-ils obligatoires pour la personne à la mesure où ils conditionneraient l'allocation de chômage? Qu'advient-il de la personne dite «MMPP» qui veut chercher un emploi dans le circuit régulier alors qu'on lui impose de travailler dans un atelier social avec ou sans rémunération? La personne peut-elle être obligée de se soumettre à un traitement médical dans le cadre de cet «accompagnement d'activation»? En cas de refus de l'un de ces parcours, quel sera l'impact sur l'appréciation du caractère involontaire du chômage? Sans qu'il faille généraliser ces situations, l'O.N.Em. aurait déjà suspendu les allocations lorsque la personne arrêta de travailler de façon non rémunérée dans une initiative d'*arbeidszorg*⁽⁵⁶⁾. Les propositions faites à la personne MMPP sont plus qu'ambiguës dans la mesure où en dépend l'octroi de ses allocations de chômage. La note «MMPP et activation» précise en effet que l'O.N.Em. pourrait prévoir «un statut spécial dans lequel (...) le client est dispensé de la procédure de suspension (ne peut pas être suspendu) tant qu'il collabore à cette étape du parcours d'accompagnement d'activation»⁽⁵⁷⁾. La ministre de l'Emploi semble confirmer le caractère obliga-

toire des parcours projetés lorsqu'elle insiste sur une collaboration positive de la part des personnes MMPP. Comme nous l'avons exposé précédemment, les personnes «MMPP» – ainsi que les personnes à capacité de travail fortement réduite (33 %) – pourront conserver leur allocation d'insertion pour une nouvelle période de deux ans si l'on estime qu'elles ont collaboré positivement avec le service régional de l'emploi⁽⁵⁸⁾. Ces éléments convergents amènent à penser qu'une fois le parcours établi, il devra être respecté par la personne. Il nous faudra évaluer à l'avenir dans quelle mesure ces parcours, qui devraient être faits en concertation⁽⁵⁹⁾ avec la personne «MMPP» (appelée «le client»!), mais aussi avec d'autres acteurs (tels que l'accompagnateur de soins), le seront en pratique, mais avant même de savoir si la personne peut être véritablement partie au contrat, certains parcours proposés nous semblent problématiques en soi. A cet égard, nous avons décidé de nous intéresser de plus près à un parcours qui existe déjà en Flandre et qui consiste à travailler sous accompagnement mais de façon non rémunérée. Ce parcours est une des préfigurations du deuxième parcours évoqué dans la note «MMPP et activation», et pourrait également s'étendre aux autres parcours.

B. L'*arbeidszorg*: un dispositif illustrant la perversion du droit au travail par les autorités publiques

Dans la note politique «MMPP et activation», un parcours attire particulièrement l'attention: il s'agit de cette «occupation journalière», *rémunérée ou non*, qui serait instaurée sur tout le sol belge. Remarquons par ailleurs que les deux derniers parcours – selon lesquels la personne «MMPP» reçoit un «accompagnement d'activation» ou nécessite une «revalidation au travail» – pourraient également déboucher sur un travail sous accompagnement et non rémunéré. Il est encore trop tôt pour connaître les suites qui seront données à la note «MMPP et activation», mais celle-ci prévoit que chaque Région devra déterminer, en fonction de son offre, ce qu'elle entend par «travail adapté sous accompagnement professionnel». Par ailleurs, cette note renvoie déjà à une réalité bien tangible: des travaux non rémunérés sont organisés déjà depuis 20 ans en Flandre sous le nom d'*arbeidszorg*⁽⁶⁰⁾. Traduites par les termes d'«assis-

(53) Ne pas pouvoir entrer dans un circuit de travail adapté signifie d'après la note qu'elle n'est pas en mesure de travailler deux demi-jours par semaine. Cela peut s'expliquer tant par la maladie que par l'accompagnement complémentaire, la revalidation ou la thérapie qu'elle reçoit.

(54) Le fait que le travailleur en *arbeidszorg* puisse exercer une activité d'un travailleur rémunéré et qu'il puisse y avoir un problème de «niveau» est évoqué par la Table Ronde néerlandophone mais sans précision sur la vérification régulière de l'aptitude du travailleur ni sur les modalités pratiques que ce constat engendre (Ronde Tafel Arbeidszorg, Dossier «Arbeidszorg in Vlaanderen. Een stand van zaken et voorstellen voor de Vlaamse legislatuur 2009-12», disponible sur son site, p. 9. URL: <http://www.arbeidszorg.be/RTAZdocs.html>)

(55) Une adaptation pendant le parcours de la personne pourrait être plus systématisée à l'avenir. Voy. la note de bas de page n° 36.

(56) Voy. Ronde Tafel Arbeidszorg, Dossier «Arbeidszorg in Vlaanderen. Een stand van zaken et voorstellen voor de Vlaamse legislatuur 2009-12», *op.cit.*, p. 26.

(57) Note politique «MMPP et activation», *op.cit.*, p. 6.

(58) Au terme de cette période de collaboration positive, une solution alternative sera élaborée avec les régions mais nous ne disposons d'aucune précision à ce sujet. Voy. Communiqué de presse du cabinet de la ministre de l'Emploi, «Réforme structurelle de l'Emploi: clarifications et ajustements», *op.cit.* Pour une confirmation plus récente de la ministre sur ce point, voy. la note de bas de page n° 22 pour sa réponse à une question parlementaire concernant la nécessité d'une collaboration positive avec le VDAB.

(59) Il est ainsi exposé que le plus court chemin vers le travail sera déterminé avec le demandeur d'emploi en tenant compte de «ses souhaits, possibilités et entraves» (Note politique «MMPP et activation», *op.cit.*, p. 3).

(60) La note politique «MMPP et activation» renvoie aux initiatives d'*arbeidszorg*, soit «d'assistance par le travail» (*Ibidem*). Le terme d'*arbeidszorg* est apparu en Flandre en 1989. Ces initiatives se sont développées notamment au sein des ateliers sociaux et protégés, au sein d'ateliers pour personnes handicapées, au sein d'hôpitaux psychiatriques, de centres de bien-être au travail, d'autorités locales (comme les C.P.A.S.). Voy. P. DE PRINS, J. MOTMANS, *Arbeidszorg in Vlaanderen. De toegang tot de arbeidsmarkt als een instrumentele vrijheid*, Bruxelles-Anvers, Politeia, 2009, p. 7 et Ronde Tafel Arbeidszorg, Dossier «Arbeidszorg in Vlaanderen. Een stand van zaken et voorstellen voor de Vlaamse legislatuur 2009-2012», *op.cit.*

tance par le travail»⁽⁶¹⁾ ou de «soins de travail»⁽⁶²⁾, les initiatives d'*arbeidszorg* sont en voie de réarticulation par l'autorité flamande dans un cadre plus large relatif aux trajets intégrés bien-être/travail sous le terme W²⁽⁶³⁾. Nous allons présenter brièvement ce dispositif (i) avant d'examiner sa légitimité (ii) et sa légalité (iii).

i. *Le dispositif flamand du travail non rémunéré appelé arbeidszorg*

Cette forme d'«assistance par le travail» est présentée comme «un travail volontaire, non rémunéré sous accompagnement intensif»⁽⁶⁴⁾. Les personnes dites «MMPP» constituent l'un des groupes cibles de ce dispositif flamand mais pas le seul: il s'agit de viser de manière plus large les

personnes «qui ne sont pas, plus ou pas encore en état d'effectuer un travail rémunéré»⁽⁶⁵⁾, et cela tant dans le circuit du travail régulier que dans celui du travail «protégé». Jusqu'à présent, les initiatives d'*arbeidszorg* s'inscrivent dans la réglementation de certains secteurs très spécifiques et sont parfois subsidiées⁽⁶⁶⁾. Avant de travailler pour une initiative d'*arbeidszorg*, un allocataire social, qui relève d'un régime de sécurité sociale au sens strict ou d'aide sociale, doit en faire la «demande» auprès de son organisme de paiement⁽⁶⁷⁾. Cependant, du moins en ce qui concerne les allocations de chômage, il semblerait qu'en Flandre, ces organismes poussent parfois les allocataires «MMPP» à se diriger vers ces initiatives, par exemple dans le cadre de la procédure d'activation du comportement de recherche d'emploi. Ces initiatives, encore très limitées, sont amenées à se développer beaucoup plus largement: elles sont explicitement mentionnées dans le dernier accord de gouvernement flamand comme l'une des solutions à envisager lorsque le travail rémunéré s'avère impossible⁽⁶⁸⁾.

Venons-en à l'objectif poursuivi par ces initiatives. Le but annoncé des «soins de travail» est de rendre effectif pour chacun le droit au travail et de donner au travailleur en question «la chance de profiter des fonctions latentes du travail sans les inconvénients des risques associés à un contrat de travail»⁽⁶⁹⁾. Ainsi, les fonctions latentes du travail, qui se distinguent de sa fonction matérielle – soit le fait d'avoir une rémunération –, désignent par exemple le fait que le travail structure le temps de la personne, est source de liens sociaux, donne un statut et une identité, stimule à l'activité, ou encore promeut l'autonomie personnelle⁽⁷⁰⁾. Certains chercheurs décrivent cette initiative comme un instrument de libération, une création *bottom-up* permettant la participation de tous, un filet de sécurité qui contribue aux égalités

(61) Voy. par exemple la note politique «MMPP et activation», *op.cit.*, p. 5 et l'accord du gouvernement flamand 2009-14. *Une Flandre énergique en ces temps décisifs. Pour une société innovante, durable et chaleureuse*, disponible sur le site de l'autorité flamande www.vlaanderen.be, janvier 2010, p. 15 et 66. URL: <http://www.vlaanderen.be/nl/publicaties/detail/le-gouvernement-flamand-2009-2014-une-flandre-energique-en-ces-temps-d-cisifs-pour-une-soci-t-innovante-durable-et-chaleureuse>.

(62) Voy. par ex. l'AR du 22 juin 2003 rendant obligatoire la convention collective de travail du 24 juin 2002, conclue au sein de la Commission paritaire pour les entreprises de travail adapté et les ateliers sociaux, relative aux efforts de formation en faveur des groupes à risque (*M.B.* 14 août 2003).

(63) Le terme W² est une abréviation de «werk- and welzijnskrachten», qui peut être traduit par les termes «forces de travail et de bien-être». Le projet W² est expérimenté en Flandre avec des personnes précaires mais ne s'appliquerait aux MMPP qu'en 2014 et avec la volonté que ce le soit également à Bruxelles. Voy. la note conceptuelle qui présente le projet: »Conceptnota: Van arbeidszorg naar een nieuw geïntegreerd beleidskader: W²», annexée à la note du 1^{er} juillet 2011 écrite aux membres du gouvernement flamand par le ministre flamand du Bien-être, de la Santé et de la famille, la ministre flamande de l'Énergie, du Logement, de la Politique des villes et de l'Économie Sociale et le ministre flamand du Budget et des Finances, de l'Aménagement du territoire, de l'Emploi et des Sports, *op.cit.* Sur l'avancement du projet, voy. la réponse du 30 septembre 2011 de Philippe Muyters, ministre flamand des Finances, du Budget, de l'Emploi, de l'Aménagement du Territoire, et des Sports à la question écrite n° 622 de Paul Delva du 2 septembre 2011 (intitulée «Conceptnota arbeidszorg – brusselstoets», Parlement flamand, publiée le 26 octobre 2011, disponible sur le site du Parlement flamand. URL: <http://www.vlaamsparlement.be/Proteus5/showSchriftelijkeVraag.action?id=645857>) ainsi que le document suivant: *Doc.parl.*, Parlement flamand, «Nota van de Vlaamse Regering Voortgangsrapport 2011-12. Vlaams Actieplan Armoedebestrijding Actieprogramma Kinderarmoede», 2 mai 2012, n° 1586, disponible sur le site du Parlement flamand, p. 55 et s. URL: <http://docs.vlaamsparlement.be/docs/stukken/2011-2012/g1586-1.pdf>.

(64) P. DE PRINS, J. MOTMANS, *Arbeidszorg in Vlaanderen. De toegang tot de arbeidsmarkt als een instrumentele vrijheid*, *op.cit.*, p. 7. Traduction libre. Remarquons quelques aménagements rares où la personne recevrait 1 euro de l'heure, mais à l'inverse, il est parfois fait remarquer qu'il faudrait que l'*arbeidszorg* ne coûte rien au travailleur, sous-entendant des pratiques contraires (Ronde Tafel Arbeidszorg, Dossier «Arbeidszorg in Vlaanderen. Een stand van zaken et voorstellen voor de Vlaamse legislatuur 2009-12», *op.cit.*, p. 13). Par ailleurs, un des critères importants pour déterminer si la personne peut effectuer un travail rémunéré serait lié à sa capacité de suivre les exigences de productivité (T. FORMENT, *Arbeidszorg in Vlaanderen: Karakteristieken en motivaties van begeleiders en medewerkers*, Mémoire réalisé à l'Université de Gand, Faculté de Médecine et des Sciences de la Santé, 2009-10, disponible sur le site de la bibliothèque de l'université, p. 15. URL: http://lib.ugent.be/fulltxt/RUG01/001/459/293/RUG01-001459293_2011_0001_AC.pdf). Cela pourrait donc potentiellement concerner beaucoup de personnes.

(65) Cette définition désigne le public cible du nouveau cadre W² mais la même définition désigne l'*arbeidszorg* (voy. pour le nouveau cadre W², la note du 1^{er} juillet 2011 écrite aux membres du gouvernement flamand par le ministre flamand du Bien-être, de la Santé et de la Famille, la ministre flamande de l'Énergie, du Logement, de la Politique des villes et de l'Économie Sociale et le ministre flamand du Budget et des Finances, de l'Aménagement du territoire, de l'Emploi et des Sports, 27 juin 2011, disponible sur le site des autorités publiques flamandes [werk.be](http://www.werk.be), p. 1. URL: http://www.werk.be/sites/default/files/110630_nota_%20VR.pdf; voy. pour la définition de l'*arbeidszorg*, le même site. URL: <http://www.werk.be/beleidsthemas/sociale-economie-en-tewerkstelling/arbeidszorg>).

(66) Tels que les ateliers sociaux, les travaux accompagnés de l'Agence flamande pour les personnes handicapées (VAPH), les fermes de soins reconnues par l'asbl «Groene Zorg», ou encore les ateliers sociaux ou protégés existants dans le secteur de l'économie sociale. Voy. notamment: arrêté du Gouvernement flamand du 4 mai 1999 fixant les conditions d'agrément et le financement de projets dans le cadre de l'expérience d'*arbeidszorg* pour les personnes handicapées; *M.B.* 24 juillet 1999 (traduction libre); arrêté du Gouvernement flamand modifiant l'arrêté du Gouvernement flamand du 8 décembre 1998 portant application du décret sur les ateliers sociaux; *M.B.* 15 février 2002 (traduction libre).

(67) Ronde Tafel Arbeidszorg, Dossier «Arbeidszorg in Vlaanderen. Een stand van zaken et voorstellen voor de Vlaamse legislatuur 2009-12», *op.cit.*, p. 26.

(68) Accord du gouvernement flamand 2009-14. *Une Flandre énergique en ces temps décisifs. Pour une société innovante, durable et chaleureuse*, *op.cit.*, p. 15 et 66.

(69) L'*arbeidszorg* est défini en tant que tel dans le dossier de la Table Ronde flamande créée autour du dispositif de l'*arbeidszorg* et représentant les 5 provinces flamandes et les différents secteurs les organisant. Cette Table Ronde a été créée en 2000 sous l'impulsion de la coupole flamande qui regroupe les ateliers sociaux et les centres organisant les initiatives d'*arbeidszorg* (*Samenwerkingsverband Sociale Tewerkstelling*) et grâce à l'initiative de la Fondation Roi Baudouin. Voy. Ronde Tafel Arbeidszorg, Dossier «Arbeidszorg in Vlaanderen. Een stand van zaken et voorstellen voor de Vlaamse legislatuur 2009-12», *op.cit.*, p. 7. Traduction libre.

(70) *Ibid.*, p. 17.

sociales par les possibilités et l'augmentation des compétences qu'il permettrait⁽⁷¹⁾.

A l'heure actuelle, les autorités flamandes ont connaissance d'au moins 4200 travailleurs recevant ces «soins de travail» mais ne sont pas en mesure de préciser leur nombre exact⁽⁷²⁾. De même, le flou règne sur la mise en œuvre de cet «accompagnement intensif» au sein des différentes initiatives d'*arbeidszorg*. Alors que la Table Ronde créée⁽⁷³⁾ autour de ces initiatives précise les objectifs que cet accompagnement doit traduire⁽⁷⁴⁾ et que le service flamand de l'emploi et de la formation (VDAB) parle même d'un *accompagnateur de l'empowerment*⁽⁷⁵⁾, les autorités flamandes reconnaissent elles-mêmes qu'en réalité, elles n'ont pas de vision très précise sur les activités que comprend cet accompagnement⁽⁷⁶⁾. Il semble *a priori* difficile de tracer les lignes d'une nouvelle politique quand elle se base sur autant d'éléments hypothétiques. Toutefois, le gouvernement flamand, et peut-être bientôt le gouvernement fédéral, n'hésite pas à foncer tête baissée et à étendre ce dispositif.

ii. La légitimité du dispositif du travail non rémunéré

Au fil de nos lectures au sujet de l'*arbeidszorg*, nous avons eu le sentiment que le travail non rémunéré était souvent présenté en Flandre comme allant de soi. Un dispositif qui s'apparente à un nouveau type d'exploitation organisée, et qui pourrait s'étendre à tout le territoire belge et conditionner l'octroi des allocations de chômage, semble ainsi passer inaperçu. Il paraît même encouragé. Ainsi, le caractère gratuit du travail se justifierait notamment par l'idée que le travail est une valeur en soi et qu'il donne satisfaction même sans rémunération⁽⁷⁷⁾, qu'aucun mécanisme d'exclusion à l'égard d'un groupe de personnes n'aurait lieu de cette façon⁽⁷⁸⁾ et qu'attribuer une rémunération aux travailleurs empêcherait ces initiatives de perdurer⁽⁷⁹⁾. Tous inclus, ils n'en sont pas moins exploités. De plus, la note des ministres compétents en Flandre révèle que les initiatives d'*arbeidszorg* ne peuvent accepter tout le monde: par exemple, la personne qui ne pourrait pas prester les 8 heures minimum par semaine, en raison d'un problème mental soit chronique soit d'une durée de plus de deux mois, n'aurait pas accès à ce type d'initiatives⁽⁸⁰⁾. Il faut aussi qu'il y ait

(71) Voy. P. DE PRINS, J. MOTMANS, «Arbeidszorg in Vlaanderen. De toegang tot de arbeidsmarkt als een instrumentele vrijheid», *Tijdschrift van het Steunpunt WSE*, 2008, n° 3-4, p. 159-163; P. DE PRINS, J. MOTMANS, *Arbeidszorg in Vlaanderen. De toegang tot de arbeidsmarkt als een instrumentele vrijheid*, *op.cit.*, notamment les p. 9, p. 13, p. 29, p. 37, p. 40-41 et p. 140.

(72) Voy. la «Conceptnota: Van arbeidszorg naar een nieuw geïntegreerd beleidskader: W²», *op.cit.*, p. 1.

(73) Voy. la note de bas de page n° 69.

(74) Ronde Tafel Arbeidszorg, Dossier «Arbeidszorg in Vlaanderen. Een stand van zaken et voorstellen voor de Vlaamse legislatuur 2009-2012», *op.cit.*, p. 10 et 11.

(75) Traduction libre de «empowermentbegeleider»; voy. l'accord d'accompagnement «empowerment» sur le site des autorités publiques flamandes *werk.be*. URL: <http://www.werk.be/online-diensten/tewerkstelling-en-sociale-economie/nieuwe-projectoproepen>.

(76) Voy. la «Conceptnota: Van arbeidszorg naar een nieuw geïntegreerd beleidskader: W²», *op.cit.*, p. 7.

(77) P. DE PRINS, J. MOTMANS, *Arbeidszorg in Vlaanderen. De toegang tot de arbeidsmarkt als een instrumentele vrijheid*, *op.cit.*, p. 40.

(78) M. FRANS, «Arbeidszorg van A tot Z», *Alert*, Jaargang 32, 2006, n° 3, p. 61.

(79) T. FORMENT, *Arbeidszorg in Vlaanderen: Karakteristieken en motieven van begeleiders en medewerkers*, *op.cit.*, p. 41. L'auteur précise que l'entreprise en question devrait se soumettre à des exigences trop fortes de productivité si elle payait ses travailleurs. Il expose qu'une solution pourrait être d'augmenter l'allocation de chômage (*Ibid.*, p. 70).

(80) Voy. les annexes à la «Conceptnota: Van arbeidszorg naar een nieuw geïntegreerd beleidskader: W²», *op.cit.*, p. 11-12.

un «rendement minimal»⁽⁸¹⁾. Ainsi, seuls les meilleurs «malades mentaux», les plus «employables», auraient été choisis pour tomber dans ce dispositif de travail non rémunéré, qui prend les allures d'un piège à pauvres.

De façon pour le moins paradoxale, l'auteure Mieke Frans va jusqu'à justifier le travail non rémunéré par le fait qu'il ne faudrait pas forcer ces personnes à accepter un travail rémunéré qui pourrait les remarginaliser, voire les appauvrir⁽⁸²⁾. Cette position ne l'empêche pas de signaler avec d'autres auteurs et acteurs de terrain, qu'une indemnisation, faible fût-elle, serait fortement «appréciée» des travailleurs⁽⁸³⁾. De façon surprenante, les aspects problématiques de ce dispositif soulevés en Flandre visent rarement la rémunération⁽⁸⁴⁾, mais davantage le manque de réglementation et d'homogénéité de la procédure relative à une demande d'*arbeidszorg*, la faiblesse des subsides destinés aux personnes qui emploient ces travailleurs (afin d'accompagner et de soutenir ces derniers), et parfois la crainte que le «bénéficiaire» reste un travailleur volontaire au lieu d'être obligé de travailler⁽⁸⁵⁾. Lorsque ces mêmes auteurs soulèvent la question de l'absence de rémunération, c'est pour aussitôt la mettre en balance avec les autres motivations des travailleurs concernés, voire pour justifier l'intérêt qu'il y aurait, y compris pour les différents acteurs en présence, à ne pas donner à ces travailleurs un salaire⁽⁸⁶⁾. Certaines organisations syndicales⁽⁸⁷⁾, le secteur associatif⁽⁸⁸⁾ et des ac-

(81) *Ibid.*, p.11. Traduction libre.

(82) Voy. M. FRANS, «Arbeidszorg in goede banen? Werk aan de winkel», disponible sur le site de la Ronde Tafel Arbeidszorg susmentionnée, p. 10. URL: <http://www.arbeidszorg.be/RTAZdocs.html>. Le lecteur se demandera sans doute comment la personne peut s'appauvrir si elle ne reçoit déjà aucune rémunération. Il s'agirait peut-être de viser les mécanismes de pièges à l'emploi, soit le fait que le travailleur serait tellement peu payé qu'il gagnerait moins qu'en étant au chômage.

(83) Ronde Tafel Arbeidszorg, Dossier «Arbeidszorg in Vlaanderen. Een stand van zaken et voorstellen voor de Vlaamse legislatuur 2009-12», *op.cit.*, p. 27. Certains travailleurs travaillant au sein des initiatives d'*arbeidszorg* évoquent comme rares problèmes l'absence de rémunération (M. FRANS, J. VRANKEN, «Arbeidszorg. Emancipatie tussen zorg and werk», *Alert*, 2000, année 26, n° 2-3, pp. 65-74; T. FORMENT, *Arbeidszorg in Vlaanderen: Karakteristieken en motieven van begeleiders en medewerkers*, *op.cit.*, p. 41).

(84) Tout au plus est-il évoqué que les frais doivent être remboursés au travailleur mais qu'il n'est pas approprié de prévoir une indemnisation autre pour ce travail non rémunéré. Voy. en ce sens le rapport de la *Commissie Diversiteit* au sein du Conseil socio-économique de la Flandre (SERV), soit une commission qui a pour but de traiter de la représentation proportionnelle des groupes défavorisés dans la vie socio-économique (Commissie Diversiteit, *Advies. Arbeidszorg*, Brussel, 14 mars 2011, disponible sur son site, p. 26. URL: http://www.serv.be/sites/default/files/documenten/COMD_ADV_20110314_arbeidszorg.pdf).

(85) Ronde Tafel Arbeidszorg, Dossier «Arbeidszorg in Vlaanderen. Een stand van zaken et voorstellen voor de Vlaamse legislatuur 2009-12», *op.cit.*, p. 25 et s.; Commissie Diversiteit, *Advies. Arbeidszorg*, *op.cit.*

(86) M. FRANS, J. VRANKEN, *Tussen Welzijn en Werk. Een eigen plaats voor Arbeidszorg*, Onderzoek uitgevoerd door OASES (UFSIA) in opdracht van het «Antwerps Netwerk Arbeidszorg», met steun van het Sociaal Impulsfonds Antwerpen, UFSIA, Antwerpen, 2000.

(87) Particulièrement la FGVB et son groupe de travail «Réagis». L'aile néerlandophone du syndicat chrétien (ACV) ainsi que la couple néerlandophone regroupant les organisations chrétiennes de travailleurs (ACW) marquent davantage l'importance d'avoir un statut clair et balisé pour ce travailleur non rémunéré sans contester l'existence du travail non rémunéré. Voy. respectivement leurs sites à ce sujet, URL: <http://www.acv-online.be/Actualiteit/Nieuws/Detail/Arbeidszorg.asp>; http://www.acw.be/index.php?option=com_content&view=article&id=3299:arbeidszorg-standpunt&catid=114:werk-en-sociale-economie&Itemid=372. →

teurs professionnels engagés ont toutefois évoqué les dérives de ce dispositif d'exploitation d'un travail non rémunéré. Ainsi, d'aucuns signalent que «faire travailler des personnes désignées «MMPP» sans rémunération pour qu'elles conservent une allocation, comme c'est le cas dans l'*arbeidszorg*, cela n'est pas leur reconnaître une valeur – c'est leur donner une aumône, et encore, sous conditions»⁽⁸⁹⁾. En ce sens, le risque est d'assister à un «processus d'assistentialisation» des personnes «MMPP» qui pourraient devoir travailler gratuitement pour mériter le bénéfice, pour ne pas dire le privilège, d'une allocation sociale⁽⁹⁰⁾.

iii. La légalité du dispositif du travail non rémunéré

Dans cette partie, nous nous sommes interrogée sur la place du droit face à ce dispositif, dans l'hypothèse où il serait rendu obligatoire: quelle est la légalité d'un dispositif de travail non rémunéré qui conditionnerait l'octroi des allocations de chômage? A notre estime, trois arguments méritent l'attention et questionnent la légalité d'un tel dispositif.

Tout d'abord, si un dispositif comme l'*arbeidszorg* venait conditionner l'octroi des allocations de chômage, ne serait-il pas constitutif d'une forme d'exploitation économique telle que le travail forcé? Ce premier argument se baserait sur le droit au travail et au libre choix d'une activité professionnelle, consacré par l'article 23, alinéa 3, 1^o, de la Constitution, qui interdit le travail forcé ou obligatoire ainsi que toute forme d'esclavage⁽⁹¹⁾. Le travail forcé est défini à l'article 2.1. de la Convention de l'O.I.T n° 29, ratifiée par la Belgique le 20 janvier 1944, comme «tout travail ou service exigé d'un individu sous la menace d'une peine quelconque et pour lequel ledit individu ne s'est pas offert de plein gré». Deux conditions doivent donc être réunies pour que l'on puisse parler de travail forcé. Premièrement, il faut que le travail soit exécuté sous la menace d'une peine. Celle-ci ne doit pas être nécessairement une mesure pénale:

il peut s'agir d'une perte de droits, de privilèges, d'un statut social...⁽⁹²⁾ En l'occurrence, cela pourrait être le cas si le refus du demandeur d'emploi de travailler de façon non rémunérée entraînait la perte de ses allocations de chômage. Deuxièmement, pour être considéré comme forcé, le travail doit être exécuté en l'absence de consentement. Le consentement est absent entre autres en cas de «contrainte psychologique, tromperies et fausses promesses quant à la nature du travail et des conditions d'emploi, retenue et non-paiement du salaire (...)»⁽⁹³⁾. Ce critère devrait être apprécié avec d'autant plus de rigueur s'il s'agit d'une personne en situation de vulnérabilité qui ne dispose pas de toute sa capacité de discernement en raison de ses troubles mentaux.

Le fait que le travail non rémunéré soit une contrepartie obligatoire à l'octroi des allocations de chômage n'est-il pas constitutif d'une contrainte psychologique, et donc d'un travail forcé? *A priori*, il nous semble que la légalité d'un dispositif de soins au travail, qui conditionnerait l'octroi d'allocations, serait mise en cause. Cependant, cela ne serait pas chose aisée. En effet, ce dispositif ne pourrait constituer une infraction pénale autonome dans le chef des autorités publiques. Ainsi, «dans le système légal belge, ni l'exploitation économique ni le travail forcé ne sont en tant que tels punissables»⁽⁹⁴⁾. De plus, si la traite des êtres humains en Belgique constitue une infraction autonome dans le Code pénal belge, elle ne peut être envisagée étant donné que les personnes morales de droit public qui disposent d'un organe directement élu selon des règles démocratiques ne peuvent être responsables pénalement...⁽⁹⁵⁾. Malgré ces impasses, les autorités publiques belges auraient toutefois de fortes chances d'être tenues pour responsables si un tel dispositif était passé au crible de l'article 4, § 1^{er} et 2, de la Convention européenne des droits de l'homme, qui interdit le travail forcé⁽⁹⁶⁾. Par ailleurs, l'Etat belge porterait également atteinte à l'article 23 de notre Constitution qui comprend le libre choix d'une activité professionnelle. Cette disposition interdit le travail forcé et l'esclavage⁽⁹⁷⁾. Enfin, la commission d'experts de l'O.I.T. pourrait interroger la Belgique à ce sujet: à en lire ses rapports, le dispositif pourrait être considéré comme une forme de travail forcé s'il constituait un travail obligatoire imposé sous la menace de la suppression

(88) Voy. la réaction de l'asbl *Vlaams Netwerk van verenigingen waar armen het woord nemen*, «Reactie op conceptnota «Van arbeidszorg naar een nieuw geïntegreerd beleidskader W2»», 3 octobre 2011, disponible sur leur site. URL: <http://www.vlaams-netwerk-armoede.be/index.asp?M=117>. Cette asbl réunit 55 organisations qui travaillent à éliminer la pauvreté et l'exclusion sociale. Voy. aussi le site du *Collectif Solidarité Contre l'Exclusion asbl*, asbl qui «associe des personnes (avec ou sans emploi), des associations et des acteurs syndicaux unissant leurs énergies pour lutter contre l'exclusion et construire des rapports de forces permettant le développement d'une société plus égalitaire et plus juste». URL: <http://www.asbl-csce.be/>.

(89) F. VAN LEUVEN, «MMPP: médicaliser le chômage pour mieux exclure», *loc.cit.*, p. 3.

(90) Sur l'expression «processus d'assistentialisation», voy. N. BURGI, *La machine à exclure. Les faux-semblants du retour à l'emploi*, Paris, Editions La Découverte, 2006, p. 244.

(91) Pour plus d'informations et des sources internationales et européennes, voy.: A. VANDEBURIE, *L'article 23 de la Constitution. Coquille vide ou boîte aux trésors*, *op.cit.*, p. 178; D. DE BRUYN, «Le droit constitutionnel au travail», *Annales de droit de Louvain*, 1996, p. 186 et s. Sur le droit au travail de manière générale, voy. P. JOASSART, «Le droit au travail et au libre choix d'une activité professionnelle, le droit à des conditions de travail et à une rémunération équitables et le droit d'information, de consultation et de négociation collective» in M. VERDUSSEN, N. BONBLED (dir.), *Les droits constitutionnels en Belgique*, Bruxelles, Bruylant, 2011, p. 1295-1321; A. VANDEBURIE, *L'article 23 de la Constitution. Coquille vide ou boîte aux trésors*, *op.cit.*; J. JACQMAIN, «Droit au travail, droit du travail» in R. ERGEC (dir.), *Les droits économiques, sociaux et culturels dans la Constitution*, *op.cit.*, p. 168 et s.; F. DORSSEMONT, «Het recht op de vrije keuze van beroepsarbeid» in art. 23 van de Grondwet: een ultieme erkenning van de vrijheid van arbeid?», *Rechtskundig Weekblad*, 1995, n° 26, p. 865-875; D. DE BRUYN, «Le droit constitutionnel au travail», *loc.cit.*, p. 173-212.

(92) Voy. à ce sujet: F. KURZ, «Lutte contre le travail forcé, l'exploitation économique et la traite des êtres humains: des concepts légaux à l'application judiciaire», *Chr.D.S.*, 2008, n° 6, p. 319.

(93) *Ibidem*.

(94) *Ibid.*, p. 327. Nous renvoyons à l'art. de F. Kurz qui fait le point sur les difficultés de la législation belge et qui précise les notions de traite des êtres humains, d'exploitation économique, de travail forcé.

(95) Voy. l'énumération des personnes morales de droit public exonérées de la responsabilité pénale à l'art. 5 § 4 du Code pénal belge. Il en va donc tout autrement si le dispositif met en cause la responsabilité pénale de personnes privées (physiques ou morales).

(96) A cet égard, précisons que la condition du «consentement» est relativisée selon la Cour européenne des droits de l'homme afin de protéger davantage le justiciable, et substituée par celle de l'appréciation du caractère proportionné du travail imposé avec les avantages retirés de ce travail par l'individu (Voy. F. KURZ, «Lutte contre le travail forcé, l'exploitation économique et la traite des êtres humains: des concepts légaux à l'application judiciaire», *loc.cit.*, p. 320). En l'occurrence, l'accompagnement reçu par le travailleur recevant des «soins de travail» pourrait être évalué afin d'estimer s'il s'agit d'un travail forcé. Remarquons, par ailleurs, que la Cour européenne des droits de l'homme impose aux Etats de mettre en place une législation pénale suffisante pour prévenir et réprimer le travail forcé. Voy. en ce sens la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme: *Siliadin c./ France*, arrêt du 26 octobre 2005, § 63 et s. Voy. aussi sur la transposition belge des instruments internationaux et européens: F. KURZ, «Lutte contre le travail forcé, l'exploitation économique et la traite des êtres humains: des concepts légaux à l'application judiciaire», *loc.cit.*

(97) Voy. notamment C.C., arrêt n° 81/95 du 14 décembre 1995.

des prestations et que ce travail ne correspondait pas à un emploi convenable⁽⁹⁸⁾.

A supposer que ledit dispositif ne soit pas considéré comme du travail forcé, un deuxième argument mérite toutefois d'être développé. Le libre choix d'une activité professionnelle, inscrit à l'article 23, alinéa 3, 1^o, de la Constitution, ne se limite pas à interdire le travail forcé et l'esclavage: il constitue un frein aux obligations que doit remplir le chômeur pour maintenir ses allocations de chômage. Ainsi, le demandeur d'emploi doit être disposé au travail mais cela ne signifie pas qu'il doive accepter tout et n'importe quoi, sans égard pour le salaire. Des auteurs de doctrine exposent ainsi que «tout travail mérite salaire. Encore doit-il s'agir d'un juste salaire»⁽⁹⁹⁾ et voient dans le rapport de l'homme à la matérialité⁽¹⁰⁰⁾. Plus précisément, et à considérer que l'obligation d'accepter un emploi convenable ne porte pas à atteinte au libre choix d'une activité professionnelle, la définition de l'emploi convenable⁽¹⁰¹⁾ s'oppose à ce qu'un demandeur d'emploi doive accepter un travail non rémunéré. De plus, l'article 23 de la Constitution garantit le droit à bénéficier de conditions de travail équitables, y compris, le droit à une «rémunération équitable», droit qui a été consacré expressément et volontairement par le constituant⁽¹⁰²⁾. Par conséquent, ce dispositif constituerait une atteinte à l'obligation de *standstill* attachée à l'article 23 de la Constitution. Cependant, le Conseil des ministres pourrait, devant la Cour constitutionnelle, soutenir deux raisonnements mais ils ne semblent, en l'espèce, pas pertinents. En premier lieu, il pourrait recourir à l'idée d'obligations correspondantes au droit au travail – soit des obligations ou des devoirs qui peuvent contribuer à la réalisation du droit

consacré par l'article 23 – pour justifier le dispositif de travail non rémunéré. Mais, dans la mesure où ces obligations autoriseraient «uniquement les restrictions qui ont pour objectif de permettre à chacun de mener une vie conforme à la dignité humaine»⁽¹⁰³⁾, l'exercice d'un travail non rémunéré ne peut être, selon nous, une obligation correspondante acceptable au droit au travail – ou d'ailleurs au droit aux allocations de chômage. Il en serait de même, si sans recourir à cette notion d'obligations correspondantes, un contrôle de proportionnalité des restrictions au droit au travail avait lieu⁽¹⁰⁴⁾. En second lieu, le Conseil des ministres pourrait user d'un précédent: les juges de la Cour constitutionnelle n'ont pas estimé inconstitutionnelles les dispositions qui prévoient que la prime aux stagiaires des entreprises de formation par le travail est limitée à un euro de l'heure. La lecture de l'arrêt nous apprend que «le droit au travail et à une rémunération équitable, garantis par l'article 23 de la Constitution, n'imposent pas qu'un travail accompli dans le cadre d'une formation et sans objectif de productivité économique soit rémunéré»⁽¹⁰⁵⁾. Cependant, la situation en l'espèce ne nous semble pas comparable, entre autres parce que la Cour constitutionnelle a estimé que les stagiaires n'effectuaient pas un travail mais une formation⁽¹⁰⁶⁾.

Troisième et dernier argument enfin: n'assisterait-t-on pas, si un dispositif de travail non rémunéré conditionnant l'octroi des allocations de chômage venait à se concrétiser, à une atteinte à l'obligation de *standstill* attachée au droit au travail par une restriction, cette fois-ci, à l'accès au marché du travail? Y a-t-il un recul significatif du droit au travail de la personne «MMPP», qui serait tenue de travailler gratuitement? En effet, le droit au travail s'inscrit, d'après l'article 23, alinéa 3, 1^o, de notre Constitution, «dans le cadre d'une politique générale de l'emploi, visant entre autres à assurer un niveau d'emploi aussi stable et élevé que possible». Or, l'objectif légitime poursuivi par un dispositif de travail non rémunéré est fort équivoque. A titre d'exemple, là où le gouvernement flamand soutiendrait qu'un dispositif comme l'*arbeidszorg* permet un rapprochement au marché du travail, une association flamande estime que ce trajet supplémentaire éloigne la personne de la possibilité de trouver un véritable travail, avec un salaire et un contrat de travail⁽¹⁰⁷⁾. S'il ne peut y avoir d'assurance que l'atteinte à l'obligation de *standstill* serait reconnue, l'argument mérite d'être soulevé, ne fût-ce que pour obliger les autorités

(98) Organisation internationale du travail, *Eradiquer le travail forcé – Etude d'ensemble relative à la convention (n° 29) sur le travail forcé, 1930, et à la convention (n° 105) sur l'abolition du travail forcé, 1957, 2007*, p. 72-73, disponible sur son site. URL: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/—ed_norm/—relconf/documents/meetingdocument/wcms_089200.pdf. Relevons néanmoins, mais cela semble actuellement uniquement possible dans un système de protection sociale dit classiquement «beveridgien» (où les allocations de chômage ne constituent pas un droit découlant d'un travail ou de cotisations antérieures mais une mesure sociale), que la commission a estimé, à une reprise – au sujet de l'Irlande – que n'entraîne pas dans son champ d'application, la situation où une obligation d'accepter un travail faiblement rémunéré ou un travail non convenable découlait d'une pénurie de postes adéquats causée par des «contraintes économiques d'ordre général» (*Ibidem*).

(99) A. VANDEBURIE, *L'article 23 de la Constitution. Coquille vide ou boîte aux trésors*, op.cit., p. 188.

(100) P. ORIANNE, «Mythe ou réalité des droits économiques, sociaux ou culturels», in *Présence du droit public et des droits de l'Homme: mélanges offerts à Jacques Velu*, Bruxelles, Bruylant, 1992, p. 1878.

(101) En effet, l'art. 26 de l'arrêté ministériel du 26 novembre 1991 portant les modalités d'application de la réglementation du chômage (*M.B.* 25 janvier 1992) prévoit qu'«un emploi est réputé non convenable si le revenu net qu'il procure, diminué du montant des frais de déplacement à charge du travailleur et majoré, le cas échéant, des allocations familiales et du montant des allocations dont le travailleur peut bénéficier pendant la durée de son occupation, n'est pas au moins égal au montant des allocations diminué du montant du précompte professionnel et majoré, le cas échéant, du montant des allocations familiales, dont peut bénéficier le travailleur en tant que chômeur complet». En l'occurrence, la personne percevrait ses allocations mais ne recevrait pas de revenu net à proprement parler. Sur le contenu de la notion d'«emploi convenable», voy. E. DERMINE, «L'emploi convenable, une notion à réinvestir» in J.-F. NEVEN, S. GILSON (dir.), *La réglementation du chômage: vingt ans d'application de l'arrêté royal du 25 novembre 1991*, Waterloo, Kluwer, Etudes pratiques de droit social, p. 135-162.

(102) Voy. l'art. 23 al. 3 § 1^{er} de la Constitution; au sujet des travaux préparatoires, voy. A. VANDEBURIE, *L'article 23 de la Constitution. Coquille vide ou boîte aux trésors*, op.cit., p. 188 et J. JACQMAIN, «Droit au travail, droit du travail», loc.cit., p. 172.

(103) I. HACHEZ, *Le principe de standstill dans le droit des droits fondamentaux: une irréversibilité relative*, Bruxelles, Bruylant, 2008, p. 412; voy. aussi: I. HACHEZ, «Les 'obligations correspondantes' dans l'art. 23 de la Constitution» in H. DUMONT, S. VAN DROOGHENBROECK (dir.), *La responsabilité, face cachée des droits de l'homme*, Bruxelles, Bruylant, 2005, pp. 293-324 et C.C., arrêt n°101/2008 du 10 juillet 2008, § B.33.2.

(104) A ce sujet, Aurélien Vandeburie expose que devraient être respectés le contrôle de proportionnalité et l'objectif de dignité humaine assigné par le constituant, et cela sans qu'il soit nécessaire de devoir recourir à la notion d'obligations correspondantes (A. VANDEBURIE, *L'article 23 de la Constitution. Coquille vide ou boîte aux trésors*, op.cit., p. 103-107). Comparez avec I. HACHEZ, «Les 'obligations correspondantes' dans l'art. 23 de la Constitution» in H. DUMONT, S. VAN DROOGHENBROECK (dir.), *La responsabilité, face cachée des droits de l'homme*, op.cit., pp. 293-324.

(105) C.C., arrêt n°110/2005 du 22 juin 2005, § B.3.3.

(106) *Ibidem*. Cette considération de la Cour constitutionnelle montre les dérives ou les effets pervers qui pourraient découler de la reconnaissance d'activités autres que le travail pour venir en aide aux personnes (que ce soit dans un régime de sécurité sociale ou d'aide sociale): elles pourraient ne pas être considérées juridiquement comme du travail et maintenir la personne, qui ne reçoit pas de salaire, dans une situation précaire.

(107) Voy. la réaction de l'asbl Vlaams Netwerk van verenigingen waar armen het woord nemen, «Reactie op conceptnota 'Van arbeidszorg naar een nieuw geïntegreerd beleidskader W2'», op.cit., p. 2.

publiques à se pencher sur la pertinence de leurs politiques publiques, en vue de vérifier s'il y a ou non un recul significatif du droit au travail de la personne «MMPP» ou de toute autre personne dirigée vers ce dispositif⁽¹⁰⁸⁾. Par ailleurs, remarquons que la création de cette nouvelle catégorie de «sous-travailleur» pourrait provoquer des dommages collatéraux et éloigner indirectement d'autres travailleurs du marché du travail, ou du moins réduire leur salaire. Ainsi, la pression pourrait devenir forte pour les travailleurs qui doivent se «battre» face à la concurrence des travailleurs «MMPP» travaillant gratuitement⁽¹⁰⁹⁾.

Bref, si un dispositif de soins au travail devenait obligatoire, sa survie ne serait guère assurée: s'il n'était pas reconnu comme une forme de travail forcé, il ne remplirait pas les conditions d'un emploi convenable et porterait atteinte à l'obligation de *standstill* de l'article 23 de la Constitution. Ceci nous amène à une réflexion sur les formes d'intégration professionnelle qui seraient bénéfiques pour les personnes qui ont des troubles mentaux.

III. INSERTION PROFESSIONNELLE ET ÉMANCIPATION DES PERSONNES DITES «MMPP»: HISTOIRE DE QUELQUES RENDEZ-VOUS MANQUÉS

Les solutions proposées jusqu'à présent par les autorités publiques pour remédier à l'éloignement de l'emploi de certaines personnes laissent perplexes: n'a-t-on donc pas d'autres choix, entre les solutions de parage occupationnel⁽¹¹⁰⁾, voire d'oubli total de la personne⁽¹¹¹⁾, et son exploitation?

Notre critique n'a pas du tout pour but de faire nôtre la maxime, encore moins le courant de pensée, du «laissez-faire», en refusant d'agir sur le marché du travail, sur ce *struggle for life* comme le qualifie Paul Palsterman⁽¹¹²⁾: il ne s'agit donc pas de laisser, sur le marché du travail, les travailleurs les plus aptes et les plus concurrentiels écraser les autres. Par contre, nous souhaitons regarder de plus près les solutions proposées pour répondre aux problèmes de santé mentale qui sont prédominants dans la catégorie «MMPP»⁽¹¹³⁾. Nous pensons qu'en créant cette catégorie,

les autorités publiques, d'une part, font une erreur d'expertise en pensant s'attaquer au nœud du problème (A) et, d'autre part, pourraient mieux prendre en compte les spécificités du secteur de la santé mentale si elles voulaient vraiment s'attaquer aux troubles mentaux que rencontrent les personnes (B).

A. Premier rendez-vous manqué: la maladie mentale est aussi la conséquence et non uniquement la cause des problèmes rencontrés

A notre estime, les autorités publiques font une erreur d'expertise en pensant s'attaquer au nœud du problème par l'angle des problèmes mentaux que rencontrent les chômeurs. Non pas que cette problématique n'existe pas – nombreuses étant les personnes qui présentent une aptitude au travail réduite et qui relèvent de l'assurance chômage –, mais que cette approche traite un problème par le mauvais bout. En se focalisant sur la maladie mentale uniquement en tant que caractéristique de l'éloignement de l'emploi⁽¹¹⁴⁾, le gouvernement s'attaque à l'arbre qui cache la forêt. Il pointe en effet un problème précis sans ouvrir une réflexion plus large sur ce qui engendre les problèmes de santé mentale. Or, il est fréquemment prouvé que la précarité augmente les risques de troubles mentaux⁽¹¹⁵⁾ et que le chômage a un effet délétère sur la santé mentale. Ainsi, «la détérioration de la santé mentale sous l'effet du chômage constitue (...) un phénomène très robuste, généralisable au travers du temps, de l'espace et de divers groupes sociaux»⁽¹¹⁶⁾. Au-delà du fait que la stigmatisation d'un groupe pourrait avoir des effets désastreux sur ce prétendu groupe, on peut se demander s'il ne s'agirait pas de médicaliser les grandes questions sociales de notre temps, non seulement celle de la précarité mais aussi celle d'un phénomène souvent occulté comme nous avons pu le constater: leur exploitation. En effet, la personne cataloguée «MMPP» est souvent rapprochée de sa faible condition socio-économique et le développement d'un dispositif tel que l'*arbeidszorg* n'est pas prêt de l'en faire sortir⁽¹¹⁷⁾.

(108) Remarquons que si, dans les faits, les personnes «MMPP» s'avéraient les seules destinataires de ce dispositif, l'analyse d'une discrimination sur la base de l'état de santé ou du handicap mériterait d'être approfondie.

(109) Si le système d'*arbeidszorg* ne peut en principe concurrencer le travail rémunéré, les frontières semblent moins étanches qu'il n'y paraît. Le fait qu'il ne peut y avoir de concurrence pour le travail rémunéré est d'ailleurs rappelé par la *Commissie Diversiteit* (Commissie Diversiteit, *Advies. Arbeidszorg*, op.cit., p. 20 et s.). Par ailleurs, remarquons que le principe d'égalité et de non-discrimination pourrait également être invoqué, ne fût-ce que pour vérifier si la Cour constitutionnelle validerait le critère objectif qui permet de diriger ces personnes vers un travail non rémunéré (voy. la note de bas de page n° 65 sur le public concerné en Flandre). Cet argument a toutefois comme effet pervers l'acceptation de travaux forcés du moment qu'ils sont mis en place pour tout un chacun.

(110) Voy. les critiques adressées à certaines théories des années 1970 et 1980 par P. PALSTERMAN, «La réinsertion professionnelle des travailleurs invalides», *Chr.D.S.*, 2006, n° 8, p. 433. Par ailleurs, certaines activités, autres que le travail, peuvent parfois aider la personne sur un court terme mais sont rarement équivalentes à la satisfaction d'un statut de travailleur, en ce compris l'obtention d'un salaire.

(111) Au sujet du constat de délaissement des demandeurs d'emploi au sein de l'Etat-providence, nous renvoyons aux travaux de Daniel Dumont (voy. D. DUMONT, «Activation rime-t-elle nécessairement avec stigmatisation? Une mise en perspective critique du procès de l'Etat social actif», *Droit et société*, 2011/2, n° 78, p. 463-464; 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*, op.cit., e.a. n° 111, p. 69, n° 584, p. 315 et 316 et n° 596, p. 322.

(112) P. PALSTERMAN, «La réinsertion professionnelle des travailleurs invalides», loc.cit., p. 433.

(113) Voy. la note de bas de page n° 27.

(114) Selon la note politique «MMPP et activation» réalisée par un groupe de travail interrégional constitué de représentants d'ACTIRIS, de l'O.N.Em., du VDAB, du FOREM et de l'ADG (op.cit.), l'éloignement du marché du travail existe en raison d'une problématique qui ne serait pas liée au marché du travail.

(115) Voy. quelques études étrangères qui démontrent que la pauvreté débouche sur la pathologie mentale dans l'art. de F. MARTENS, «Triptyque avec dépression, chômage et DSM-IV. Variations belges sur un air connu», *Psychiatrie française*, n° 4, 2010, p. 24.

(116) G. HERMAN, G. LIENARD, «Travail, chômage, stigmatisation», *La Revue Nouvelle*, janvier 2009, p. 44. Une étude a également montré l'impact négatif sur la santé mentale des chômeurs que peuvent avoir les démarches de recherche d'emploi dans le cadre du Plan d'accompagnement et de suivi des chômeurs en Belgique, en raison de sentiments de honte et de culpabilité qu'ils pouvaient ressentir, entre autres liés aux refus d'emplois qu'ils essuient mais également en raison de la perception d'un monde professionnel perçu comme inaccessible (voy. D. BOURGUIGNON, G. HERMAN, G. LIENARD, A. LEKOEUCHE, «Insertion professionnelle et santé mentale», *La Revue Nouvelle*, janvier 2009, p. 50-64). A ce sujet, voy. aussi, en général: A. SEN, «Inequality, Unemployment and Contemporary Europe», *International Labour Review*, vol. 136, n° 2, 1997, p. 155-171, et pour la Belgique spécifiquement: G. HERMAN (dir.), *Travail, chômage et stigmatisation. Une analyse psychosociale*, Bruxelles, De Boeck, coll. «Economie, société, région», 2007.

(117) Voy. en ce sens: Commissie Diversiteit, *Advies. Arbeidszorg*, op.cit., p. 19 (sur le fait que ces personnes sont peu scolarisées); Accord du gouvernement flamand 2009-14. *Une Flandre énergique en ces temps décisifs. Pour une société innovante, durable et chaleureuse*, op.cit., p. 15 (sur le traitement identique des personnes pauvres et des «MMPP»). La ministre De Coninck expose également au sujet des «MMPP» que «le terme 'socialement inadapté' me paraît effroyable mais on utilise en Flandre le terme 'MMPP' pour désigner les personnes qui n'ont aucune chance d'accéder au

Comme l'évoque le psychologue et psychanalyste belge Francis Martens, «dans le champ de la santé mentale, quelle position tenir face aux déterminants socio-économiques de la dépression? Se contenter d'ajouter une goutte de neurotransmetteur dans des rouages qui broient? Ou prendre en compte l'ensemble du mécanisme?»⁽¹¹⁸⁾. Le psychiatre italien Franco Basaglia disait aussi: «pourquoi mon intervention devrait-elle être exclusivement technique, sans prendre en considération le fait que mes malades sont tous pauvres et détruits par l'institution?»⁽¹¹⁹⁾. Ce psychiatre italien exposait les difficultés de poser un véritable diagnostic dès lors qu'il était «impossible de découvrir la folie sous la misère»⁽¹²⁰⁾. Ce problème pourrait bien être celui d'un des médecins amenés à devoir diagnostiquer une personne «MMPP».

Toutefois, si le gouvernement a pris pour cause ce qui est souvent une conséquence, cela ne doit évidemment pas l'empêcher de s'intéresser à la façon de résorber les problèmes rencontrés en santé mentale.

B. Deuxième rendez-vous manqué: les spécificités du champ de la santé mentale

Nous pensons que si les autorités publiques voulaient réellement s'intéresser aux problèmes de santé mentale, il faudrait prendre en compte certaines de leurs particularités. Nous en épinglerons trois.

Une première spécificité tient au fait que les troubles mentaux, déjà extrêmement variés, peuvent être relativement changeants: ils peuvent être aussi bien passagers que «chroniques», sortant par une porte et revenant par une autre à des fréquences régulières⁽¹²¹⁾. Or, cette problématique semble avoir été toujours difficile à prendre en compte par les services de l'emploi et par les agences d'intégration des personnes handicapées lorsqu'il s'agissait d'insérer professionnellement ces personnes aux «situations médicales trop changeantes»⁽¹²²⁾. Une des difficultés est de faire en sorte que la personne ne doive pas s'obliger, par peur de perdre ses allocations, à faire le deuil du travail et qu'elle puisse donc changer de catégorie sans trop de difficultés, en conservant un filet de sécurité⁽¹²³⁾. Actuellement, les initiatives d'*arbeidszorg*, qui permettraient une expérience de «transit» et éviteraient aux «meilleurs» malades mentaux – soit ceux qui seraient les plus «employables» – de faire le deuil du travail, pervertissent le droit fondamental au tra-

marché de l'emploi. Ces personnes cumulent toutes sortes de problèmes – un QI limité, une situation sociale difficile, une maladie chronique ... – et ne seront engagées par aucun employeur» (Voy. les questions jointes de Stefaan Vercaemer à la ministre de l'Emploi sur «les emplois de courte durée pour les jeunes et pour les chômeurs de longue durée» (n° 9043), de Miranda Van Eetvelde à la ministre de l'Emploi sur «les nouveaux projets en matière d'emploi» (n° 9218) et de Zuhair Demir à la ministre de l'Emploi sur «des contrats de longue durée mais temporaires» (n° 9220) in *Compte-rendu intégral avec compte rendu analytique traduit des interventions*, Chambre, Commission des affaires sociales, 7 février 2012, n° COM388, p. 26; disponible sur le site de la Chambre. URL: <http://www.dekamer.be/doc/CCRI/pdf/53/ic388.pdf>).

(118) F. MARTENS, «Triptyque avec dépression, chômage et DSM-IV. Variations belges sur un air connu», *loc.cit.*, p. 27.

(119) F. BASAGLIA, *Psychiatrie et démocratie*, Paris, Editions Erès, 2007, p. 83.

(120) *Ibid.*, p. 58.

(121) Ainsi, d'après l'Organisation mondiale de la Santé, «plus de 150 millions de personnes souffrent de dépression à un moment de leur vie» (Organisation mondiale de la Santé, *Investir dans la Santé*, Genève, 2004, disponible sur son site. URL: http://www.who.int/mental_health/media/en/InvMHB8.pdf).

(122) P. PALSTERMAN, «La réinsertion professionnelle des travailleurs invalides», *loc.cit.*, p. 437.

(123) Voy. à ce sujet Commissie Diversiteit, *Advies. Arbeidszorg*, *op.cit.*, p. 21.

vail. Ces initiatives, dont les autorités ont une trop maigre connaissance, ne sont pas le filet de sécurité qu'elles se prétendent.

Une deuxième spécificité tient au fait qu'il est très différent, pour une personne, de parler d'un problème de santé mentale ou d'un problème de santé physique: Frédérique van Leuven, psychiatre belge, souligne ainsi que «la psychiatrie est en lien avec l'intimité: c'est ce qu'il y a de plus intime chez l'être humain. Quand vous allez chez votre médecin traitant, vous allez montrer votre genou ou votre ventre parce que vous avez mal quelque part. C'est une partie de vous, mais ce n'est pas vous. Tandis que quand vous allez chez un psychiatre, c'est vraiment vous que vous mettez en jeu. C'est de vous que vous allez parler, de vos émotions, de vos pensées les plus intimes. Et donc ce n'est pas un métier comme les autres et cela suppose un immense respect de cette intimité-là, un espace qui est laissé à la personne pour venir dire tout cela et surtout, c'est quelque chose qui ne peut pas se faire sous la contrainte, parce qu'on sait très bien que cela ne fait pas toujours du bien de parler. Cela peut même tout à fait démolir quelqu'un de parler. Donc il y a des soins qui, de temps en temps, font du mal aux gens. On ne peut pas enjoindre à quelqu'un de se soigner. Ce n'est parfois pas le moment de le faire»⁽¹²⁴⁾. Dès lors, s'il s'agit de prendre en compte spécifiquement les problèmes de santé mentale, l'institutionnalisation de ces souffrances en une catégorie spécifique peut facilement s'avérer stigmatisante et contreproductive. L'inefficacité de cette classification est renforcée s'il s'agit d'obliger la personne à se faire soigner en échange du maintien de son droit aux allocations de chômage.

Une troisième spécificité du champ de la santé mentale tient à sa corrélation avec le monde du travail et à la mise en place d'une réelle politique de prévention⁽¹²⁵⁾. Les problèmes de santé mentale auraient augmenté en Belgique de 10 % ces deux dernières années et seraient dus «aux conditions de travail plus pénibles, à la pression continue vers davantage de flexibilité et de continuité»⁽¹²⁶⁾. Etre «MMPP» ne sera sans doute pas si singulier – personne n'est à l'abri d'un trouble mental – et peut résulter de l'exercice d'une activité professionnelle. Dans l'accord de gouvernement du 1^{er} décembre 2011, il est question d'améliorer la politique de protection de la santé des travailleurs. On y lit que «des programmes de prévention des risques psycho-sociaux et des risques nouveaux seront mis en œuvre pour les maladies liées au travail»⁽¹²⁷⁾. Si les autorités acceptent de relier la question de la santé mentale et du travail, et de mettre en œuvre un véritable droit à la protection de la santé⁽¹²⁸⁾,

(124) Propos de la psychiatre F. Van Leuven cités par M. AKHALOUI et R. CARTON, «Art. 60, activa, Win Win, MMPP... Nous sommes tous des travailleurs!». Synthèse du forum du 6 mai 2011 organisé par le groupe de Travail Réagis, *Journal trimestriel Ensemble!, Pour la solidarité, contre l'exclusion!*, n° 72, octobre 2011, p. 22, disponible sur le site du journal. URL: <http://www.asbl-cscc.be/journal/JourColl72.pdf>.

(125) Voy. aussi sur une politique de prévention: V. FLOHIMONT, V. VAN DER PLANCKE, «Travail et protection sociale au prisme du «handicap psychique»» in F. DEGRAVE, D. DESMETTE, E. MANGEZ, M. NYSENS, P. REMAN (dir.), *Transformations et innovations économiques et sociales en Europe: quelles sorties de crise? Regards interdisciplinaires*, Cahier de Cirtes, Presses Universitaires de Louvain, vol. 4, 2010, p. 420-422.

(126) Interview du Professeur de l'ULB, Freddy Falez, par R. GUTTIERREZ, «300.000 malades du travail en Belgique», *Le Soir*, 4 juillet 2011, p. 1.

(127) Accord de gouvernement du 1^{er} décembre 2011, disponible sur le site du Premier Ministre Elio Di Rupo, p. 95. URL: <http://premier.fgov.be/accord-de-gouvernement>.

(128) A l'article 23, alinéa 3, 2° de la Constitution figure «le droit à la protection de la santé». Sur le devoir du législateur de tout mettre en œuvre pour améliorer la santé, y compris mentale, de la personne, voy. VANDEBURIE A., *L'article 23 de la Constitution. Coquille vide ou boîte aux trésors*, *op.cit.*, p. 199-202.

elles comprendront l'intérêt de créer de «vrais» emplois – pas des emplois qui s'apparentent à des travaux forcés non rémunérés – et de prendre en compte le bien-être de la personne sur le lieu de travail. En effet, si certains troubles mentaux ou psychiatriques nécessitent une adaptation réelle du poste du travail, beaucoup de troubles mentaux pourraient diminuer ou ne pas apparaître si la santé mentale du travailleur n'était pas négligée et si des règles de bonne gestion d'une entreprise, aussi élémentaires que la possibilité de faire des pauses régulières, de travailler à son rythme, de ne pas être confronté à des situations trop stressantes, de pouvoir bien distinguer ses sphères privée et professionnelle, étaient toujours mises en œuvre⁽¹²⁹⁾.

Pour toutes ces raisons, le pari de l'*empowerment* de la personne, nécessaire à son émancipation, nous semble, au vu des politiques publiques envisagées, perdu d'avance. En effet, au lieu d'aider la personne en difficulté «à recouvrer la maîtrise de [sa] trajectoire»⁽¹³⁰⁾, voilà qu'il n'y a pas un instant où sa différence ne lui est rappelée, de même que le fait qu'elle ne sera jamais un travailleur comme un autre. La personne qui rencontre des problèmes de santé mentale pourrait passer du statut de travailleur oublié, présumé incapable au travail, au statut de travailleur esclavagisé et stigmatisé. Décidément, «le travail rend libre» pourrait redevenir plus qu'une expression en vogue...

Vanessa DE GREEF

Aspirante du Fonds national de la recherche scientifique
au Centre de droit public de l'Université Libre de
Bruxelles

(129) Voy. pour plus de recommandations la fiche sur les troubles psychiques de l'Agence Wallonne pour l'Intégration des Personnes Handicapées (AWIPH) sur son site. URL: http://www.awiph.be/pdf/documentation/publications/informations_particulieres/fiches_deficiences_emploi/Fiche09-Troublespsychiques.pdf

(130) Sur la maîtrise par les demandeurs d'emploi de leur trajectoire, voy. les travaux de D. Dumont quant à un des visages plausibles d'un État social actif (*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, op.cit.*, p. 526).

Jurisprudence: Sécurité sociale des travailleurs salariés

Rechtspraak: Sociale zekerheid werknemers

Cour constitutionnelle, 17 novembre 2011

Siège: MM. Henneuse et Bossuyt, prés.; De Groot, Alen (rapp.), Moerman (rapp.), Spreutels et Mme Merckx-Van Goey, jug.
Plaid.: Mmes Saint-Remy *loco* Dessy, et Pertry

M. c/ O.N.S.S. (n° 178/11)

SÉCURITÉ SOCIALE DES TRAVAILLEURS SALARIÉS – TEMPS PARTIEL – PRÉSUMPTION – CARACTÈRE IRRÉFRAGABLE

Si la présomption édictée par l'article 22ter de la loi du 27 juin 1969 est interprétée comme irréfragable, elle a un caractère général et absolu, qui est disproportionné et viole les articles 10 et 11 de la Constitution, lus isolément ou en combinaison avec les articles 6 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme. Une autre interprétation est cependant de la considérer comme réfragable.

SOCIALE ZEKERHEID WERKNEMERS – DEELTIJDSE ARBEID – VERMOEDEN – WEERLEGBAAR

In die zin geïnterpreteerd dat het een onweerlegbaar vermoeden instelt, schendt artikel 22ter, tweede lid, van de wet van 27 juni 1969, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 6 en 13 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, omdat het een algemeen en absoluut karakter heeft dat onevenredig is. Dit geldt echter niet indien het om een weerlegbaar vermoeden gaat.

(...)

B.5. [L'article 22ter alinéa 2 de la loi du 27 juin 1969] constitue, par la présomption qu'il instaure, une mesure conforme à l'objectif qu'il poursuit. Son caractère irréfragable a pu être jugé nécessaire pour garantir, comme l'indiquent les travaux préparatoires, la correcte perception des cotisations de sécurité sociale, notamment dans le cadre de la lutte contre le travail au noir.

Toutefois, la présomption a, en ce qu'elle est irréfragable, un caractère général et absolu qui est disproportionné à l'égard de l'employeur concerné puisqu'elle le prive du droit de démontrer que le montant des cotisations de sécurité sociale qu'il a versées correspond aux prestations de travail effectivement effectuées par le travailleur qu'il emploie en exécution d'un contrat de travail à temps partiel.

La mesure en cause présente, par conséquent, un caractère disproportionné.

B.6. En ce que la disposition en cause instaurerait une présomption irréfragable, les questions préjudicielles appellent une réponse positive.

B.7. La Cour constate cependant que cette disposition peut être interprétée autrement.

B.8.1. L'article 1352 du Code civil dispose:

«La présomption légale dispense de toute preuve celui au profit duquel elle existe.

Nulle preuve n'est admise contre la présomption de la loi, lorsque, sur le fondement de cette présomption, elle annule certains actes ou dénie l'action en justice, à moins qu'elle n'ait réservé la preuve contraire, et sauf ce qui sera dit sur le serment et l'aveu judiciaires».

B.8.2. La présomption instaurée par la disposition en cause n'est pas applicable lorsque l'inspecteur social constate qu'il est matériellement impossible pour les travailleurs concernés d'effectuer des prestations de travail à temps plein.