

Les aides individuelles à l'intégration : un dispositif discriminatoire

Résumé

Le régime des aides individuelles à l'intégration, transféré aux entités fédérées depuis la loi de réformes institutionnelles du 8 août 1980, exclut du bénéfice de ces aides les personnes en situation de handicap dont la reconnaissance régionale ou communautaire est intervenue après l'âge de 65 ans. Les aides individuelles sont incontestablement des instruments de réalisation des droits fondamentaux protégés par la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées, notamment le droit à l'autonomie de vie et à l'inclusion dans la société. Toute limite d'âge dans l'accès à ces aides crée une discrimination directe à l'encontre d'un public particulièrement vulnérable.

Unia appelle les autorités à lever cette discrimination et partant à supprimer tout critère d'âge dans les conditions d'accès aux aides individuelles à l'intégration, plus spécifiquement aux aides matérielles.

Structure

Les aides individuelles à l'intégration : un dispositif discriminatoire	0
1 Auteur de la recommandation : Unia, en concertation avec la société civile	1
2 Introduction : le régime des aides individuelles à l'intégration	2
2.1 Définition, bénéficiaires et objet de la recommandation	2
2.2 Evolution historique	3
2.3 Un espoir de réforme des aides individuelles à l'intégration ?.....	6
3 Examen de conformité aux normes supérieures	6
3.1 Violation des articles 10, 11, 22ter et 23 de la Constitution	7
3.2 Combinés aux articles 5, 19, 26 et 28 de la Convention ONU relative aux droits des personnes handicapées 7	
3.3 Interprétés à l'aune du soft law	9
4 L'objectif a évolué dans le temps, pas la limite d'âge	11
5 Recommandation.....	13
6 Contacts Unia.....	14

1 Auteur de la recommandation : Unia, en concertation avec la société civile

Lors de la Conférence Interministérielle du 12 juillet 2011, l'État fédéral, les Communautés et les Régions ont confié à Unia, Centre interfédéral pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, le mandat de mécanisme de suivi de la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées (ci-après la Convention ONU). A ce titre, Unia a pour mission de promouvoir et de protéger les droits garantis par la Convention ONU, de même que de suivre les politiques, législations et pratiques mises en place par l'Etat belge en matière de handicap afin de vérifier leur conformité aux prescrits de la Convention ONU.¹

La Convention ONU prévoit également en son article 33.3 que la société civile (en particulier les personnes handicapées et les organisations qui les représentent) soit associée et participe pleinement à la fonction de suivi.

Aussi, Unia formule la présente recommandation après avoir concerté et collaboré activement avec la Commission d'accompagnement², organe composé de membres de la société civile et ayant pour mission d'alimenter le travail d'Unia dans sa fonction de mécanisme de suivi de la Convention ONU.

Les principes directeurs de la Convention ONU sont l'égalisation des chances des personnes handicapées, leur autonomisation ainsi que leur pleine et entière participation à la vie sociale et politique. La logique sous-jacente est donc celle de *l'inclusion*. C'est pourquoi les Nations Unies promeuvent une définition *systemique et évolutive*⁴ du handicap : celui-ci est le résultat de l'interaction entre la(les) limitation(s) que peut présenter une personne et les obstacles développés par l'environnement à la participation sociale et citoyenne de cette personne.

¹ Art.33.2 de la Convention ONU relative aux droits des personnes handicapées.

² Plus d'informations sur la commission d'accompagnement disponibles sur <https://www.unia.be/fr/articles/la-convention-onu-relative-aux-droits-des-personnes-handicapees>.

2 Introduction : le régime des aides individuelles à l'intégration

2.1 Définition, bénéficiaires et objet de la recommandation

Les « **aides individuelles à l'intégration** »³ peuvent être définies comme des **interventions financières** dans le coût de certaines aides matérielles, humaines ou animales **nécessaires à l'inclusion de la personne handicapée**. Elles concernent les **aménagement du domicile**⁴, les **produits d'assistance** (aussi appelés **aides techniques**)⁵, de même que quelques **services individuels (aides humaines)**^{6 7}. Elles sont octroyées **aux personnes dont le handicap est reconnu par l'agence régionale ou communautaire avant l'âge de 65 ans**.

Concrètement, ne sont donc **pas** recevables aux aides individuelles à l'intégration :

1. les personnes en situation de handicap dont le **handicap** survient **après l'âge de 65 ans** ;
2. les personnes en situation de handicap dont le handicap survient avant l'âge de 65 ans mais dont la **reconnaissance du handicap par l'agence régionale ou communautaire** intervient **après l'âge de 65 ans**. Ainsi, la reconnaissance du handicap réalisée par le SPF Sécurité sociale ne suffit pas, à elle seule, à ouvrir l'accès aux aides individuelles, et ce, même si cette reconnaissance a été obtenue avant l'âge de 65 ans ;
3. les personnes en situation de handicap qui ont pu bénéficier d'une reconnaissance de leur handicap avant l'âge de 65 ans mais qui introduisent une demande d'aide individuelle pour un **autre handicap** qui survient **après l'âge de 65 ans** et qui n'a donc pas fait l'objet de la reconnaissance⁸.

³ Ce terme est le terme générique utilisé dans la présente recommandation pour désigner le dispositif étudié par la recommandation, indépendamment des variantes terminologiques que ces aides peuvent recevoir dans les législations fédérées.

⁴ A titre d'exemples : aménagements de pièces pour les besoins de la personne, motorisation ou élargissement de porte, ...

⁵ A titre d'exemples : aides à la mobilité (chiens guide, voiturettes en complément...), lève-personne, lits adaptés et tables de lits, langes, lecteurs de livres, interphones et parlophones, logiciels grossissants, logiciels de communications, ...

⁶ A titre d'exemples : formations pour l'utilisation de produits d'assistance, contrôle technique, transcription en braille, accompagnement pédagogique.

⁷ Voir à ce sujet Louis Triaille, « Observations : l'Aviq face aux promesses d'impasses budgétaires : un chemin de traverse à trouver, entre impératifs de gestion et droits fondamentaux des personnes handicapées », *Les grands arrêts en matière de handicap, sous la direction de Isabelle Hachez et Jogchum Vrieling*, Larcier, Bruxelles, 2020, p.547.

⁸ Pour la Région wallonne : voir articles 275 du CWASS et 787 du CRWASS ; pour la COCOF : voir article 6.1° du décret du 17 janvier 2014 relatif à l'inclusion de la personne handicapée et article 8 de l'arrêté 2014/152 du Collège de la Commission communautaire française relatif aux prestations individuelles et aux aides à l'emploi des personnes handicapées portant application des articles 19,1° et 48 du décret de la Commission communautaire française du 17 janvier 2014 relatif à l'inclusion de la personne handicapée, pour la Communauté flamande, voir article 5 de l'Arrêté du Gouvernement flamand du 13 juillet 2001 fixant les critères, les conditions et les montants de référence des interventions d'assistance matérielle individuelle à l'intégration sociale des personnes handicapées, *M.B.*, 20 novembre 2001.

La compétence des aides à la mobilité octroyées par l'assurance maladie-invalidité a été transférée aux communautés par la loi spéciale du 6 janvier 2014 relative à la Sixième Réforme de l'État. Les aides à la mobilité ont ainsi été transférées de l'INAMI à l'AViQ (pour la Région wallonne), à Iriscare (sur le territoire de la Région bruxelloise) et à la Vlaamse sociale bescherming (VSB) pour la Communauté flamande. Ces matières transférées ne voient pas leur bénéficiaire conditionné à l'âge du bénéficiaire et ne font donc pas l'objet de la présente recommandation.

Plus généralement, la présente recommandation porte sur les aides matérielles, à l'exclusion des aides humaines et animalières.

Enfin, en Communauté germanophone, l'octroi des aides matérielles n'est pas non plus conditionné à un critère d'âge. La Communauté germanophone n'est donc pas concernée par la recommandation.

2.2 Evolution historique

L'ancêtre des aides sociales à l'intégration est à trouver dans le régime des **aides aux personnes** en situation de handicap, régi par la loi du 16 avril 1963 relative au reclassement des handicapés⁹. Cette loi en définit les bénéficiaires, institue le Fonds National de Reclassement Social des Handicapés (FNRS) et précise les missions de ce Fonds.

Ainsi, l'article 1er de la loi de 1963 prévoit :

« Bénéficiaire des dispositions de la présente loi, les personnes de nationalité belge dont les possibilités d'emploi sont effectivement réduites par suite d'une insuffisance ou d'une diminution d'au moins 30 p.c. de leur capacité physique ou d'au moins 20 p.c. de leur capacité mentale ».

L'article 3 de la même loi définit les missions du FNRS, à savoir entre autres :

*« 2° de veiller à ce que les handicapés puissent bénéficier du meilleur traitement médical ou chirurgical en vue d'atteindre une récupération fonctionnelle maximum et de réaliser ou d'améliorer ainsi l'**aptitude à l'emploi** (...);*

*3° de conseiller les handicapés, leurs proches ou, à leur défaut, les personnes qui s'occupent des handicapés en vue de l'**acquisition, de l'adaptation adéquate, de l'entretien et du renouvellement des appareils de prothèse et d'orthopédie**; de veiller à cette acquisition, cette adaptation, cet entretien et ce renouvellement lorsque le Fonds national intervient dans les frais conformément aux dispositions du 4°, éventuellement après l'accord préalable de l'intéressé en cas d'intervention partielle. »*

Vu le public auquel s'adressaient les aides aux personnes, ces prestations individuelles rencontraient un **objectif de réadaptation professionnelle et d'intégration socio-professionnelle de la personne en situation de handicap**. Au-delà de l'âge de 65 ans, s'arrêtent les possibilités d'emploi, et donc, le bénéficiaire de ces prestations.

⁹ Loi du 16 avril 1963 relative au reclassement social des handicapés, *M.B.*, 23 avril 1963.

Progressivement, les aides aux personnes ont fait leur apparition dans le droit communautaire, notamment sous la forme des aides individuelles à l'intégration d'une part, et des aides à la mobilité complémentaires d'autre part¹⁰. En effet, depuis la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, la « politique des handicapés » a été transférée aux Communautés¹¹. Le FNRS a, lui aussi, été transféré aux communautés par la loi du 28 décembre 1984.

La Communauté germanophone et la Communauté flamande exercent directement cette compétence. La Communauté française a fait application de l'article 138 de la Constitution pour confier l'exercice de cette compétence à la Région wallonne et à la Commission communautaire française (COCOF). Sur le territoire de la Région bruxelloise, les compétences en matière de handicap sont éclatées entre la Communauté flamande, la Commission communautaire française et la commission communautaire commune (COCOM).

Sans entrer dans la complexité du système, précisons que ces compétences sont exercées :

- en Région wallonne, par l'Agence wallonne pour une vie de qualité (AViQ) ;
- sur le territoire de la Région bruxelloise, par le service Personne Handicapée Autonomie Recherchée (PHARE, qui dépend de la COCOF), par l'agence flamande pour les personnes handicapées (VAPH) et par Iriscare (qui dépend de la COCOM). Notons qu'à Bruxelles, la personne handicapée qui introduit une demande d'aide individuelle s'adressera au service PHARE ou à la VAPH, la COCOM n'ayant pas mis en place son propre régime d'aides individuelles^{12 13} ;
- en Communauté flamande, par la VAPH et par le VDAB compétent en matière d'intégration professionnelle ;
- en Communauté germanophone, par la Dienststelle für selbstbestimmtes Leben der Deutschsprachigen Gemeinschaft.

¹⁰ A ce sujet, voir Eva Di Mascio, Laurie Losseau et Louis Triaille, « Observations : Ceci n'est pas un guichet unique : Kafka au pays de Magritte », *Les grands arrêts en matière de handicap, sous la direction de Isabelle Hachez et Jogchum Vrieling*, Larcier, Bruxelles, 2020, p 571, note de bas de page n°6.

¹¹ Article 5, II, 4°, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, *M.B.*, 15 août 1980.

¹² Eva Di Mascio, Laurie Losseau et Louis Triaille, « Observations : Ceci n'est pas un guichet unique : Kafka au pays de Magritte », *Les grands arrêts en matière de handicap, sous la direction de Isabelle Hachez et Jogchum Vrieling*, Larcier, Bruxelles, 2020, p 573.

¹³ Néanmoins, la déclaration de politique générale de la COCOM annonce son intention de mettre en place son propre régime d'aides individuelles, avec pour conséquence une disparition des aides individuelles de la COCOF, voir à ce sujet Déclaration de politique générale commune au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale et au Collège réuni de la Commission communautaire commune, Législature 2019-2024, p.38 disponible sur www.parlement.brussels/texte-de-la-declaration-de-politique-generale-du-gouvernement-bruxellois/.

A l'heure actuelle, les « aides individuelles à l'intégration » sont régies :

- En Région wallonne, par le livre IV du CWASS, intitulé « Intégration des personnes handicapées », à l'article 266,3° du CWASS et par la partie réglementaire du Code (CRWASS) aux articles 784 à 796/6, de même que par l'annexe 82 visée par ces différents articles¹⁴ ;
- Au niveau de la COCOF par les articles 19 1° et 22, 2° et suivants du décret du 17 janvier 2014 relatif à l'inclusion de la personne handicapée¹⁵, sous le chapitre 4 intitulé « aides à l'inclusion » ;
- Au niveau de la Communauté flamande, par le décret de la Communauté flamande du 7 mai 2004 portant création de l'agence autonomisée interne dotée de la personnalité juridique " Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap " (Agence flamande pour les Personnes handicapées)¹⁶ et par l'Arrêté du Gouvernement flamand du 13 juillet 2001 fixant les critères, les conditions et les montants de référence des interventions d'assistance matérielle individuelle à l'intégration sociale des personnes handicapées.¹⁷

Chacun des dispositifs normatifs identifiés impose à la personne handicapée de **justifier d'une reconnaissance de son handicap antérieure à l'âge de 65 ans** pour bénéficier de ce que l'on qualifie ici de manière générique d'aides individuelles à l'intégration.¹⁸

¹⁴ Parmi ces articles, soulignons l'article 786. § 1er du CRWASS qui dispose : « *La prise en charge de l'aide individuelle à l'intégration est accordée à la personne handicapée pour les frais qui, en raison de son handicap, sont nécessaires à ses activités et sa participation à la vie en société.* »

¹⁵ Décret du 17 janvier 2014 relatif à l'inclusion de la personne handicapée, *M.B.*, 3 octobre 2014.

¹⁶ Décret du 7 mai 2004 de la Communauté flamande portant création de l'agence autonomisée interne dotée de la personnalité juridique « Vlaamse agentschap voor Personen met een handicap », *M.B.*, 11 juin 2004.

¹⁷ Arrêté du Gouvernement flamand du 13 juillet 2001 fixant les critères, les conditions et les montants de référence des interventions d'assistance matérielle individuelle à l'intégration sociale des personnes handicapées, *M.B.*, 20 novembre 2001.

¹⁸ -**L'article 275 du CWASS** dispose : « *Sans préjudice des dispositions spécifiques énoncées dans le décret II du 22 juillet 1993 attribuant l'exercice de certaines compétences de la Communauté française à la Région wallonne et à la Commission communautaire française et prises en application de ces dispositions, peuvent bénéficier des prestations [1 ...]1 les personnes handicapées qui n'ont pas atteint l'âge de 65 ans au moment où elles introduisent leur première demande d'intervention* » ;

-**l'article 6 1° du décret du 17 janvier 2014** relatif à l'inclusion de la personne handicapée dispose : « *Les bénéficiaires des dispositions du présent décret doivent (...) ne pas avoir atteint l'âge de 65 ans accomplis au moment de l'introduction de la demande d'admission* » ;

-**L'article 5 de l'Arrêté du Gouvernement flamand du 13 juillet 2001** fixant les critères, les conditions et les montants de référence des interventions d'assistance matérielle individuelle à l'intégration sociale des personnes handicapées dispose : « *Aux personnes handicapées qui ont atteint l'âge de 65 ans au moment de l'introduction de la demande d'assistance matérielle, cette assistance ne peut être octroyée que si ces personnes étaient déjà inscrites auprès [1 de l'agence]1 avant cet âge et si l'assistance porte sur un handicap qu'elles avaient déjà avant cet âge. La présence d'un handicap peut être démontrée : (...); 3° par une attestation ou une décision, délivrée par un service public, par une société d'assurances y compris les mutuelles, ou par une instance judiciaire. Cette attestation ou cette décision démontre que le constat officiel du handicap est fait avant que le demandeur atteigne l'âge de 65 ans.*»

2.3 Un espoir de réforme des aides individuelles à l'intégration ?

Tant en Région wallonne qu'en Communauté flamande, les déclarations de politique régionale annoncent une intention de réforme du régime de certaines aides individuelles à l'intégration.

Ainsi, la déclaration de politique Wallonie 2019-2024 prévoit :

*« Il (le Gouvernement) ouvrira progressivement l'accès aux aides matérielles (aménagement domicile, fauteuils roulants, cannes, adaptation voiture, etc.) au-delà de 65 ans. Des pistes d'amélioration seront mises en œuvre pour une gestion objective et efficiente des aides à la mobilité. Les services de conseils en aménagement du domicile seront pérennisés et financés sur base transparente et équitable ».*¹⁹

De même concernant la Communauté flamande, la note de politique introduite par le Ministre flamand du Bien-être, de la Santé publique, la Famille et la lutte contre la pauvreté mentionne :

*"We onderzoeken de mogelijkheden en de noodzakelijke voorwaarden van een leeftijdsonafhankelijk hulpmiddelenbeleid. We verkennen de mogelijkheden en impact van een evolutie naar een leeftijdsonafhankelijk hulpmiddelenbeleid en dit zowel budgettair als administratief en m.i.v. een onderzoek naar de mogelijkheid van een "huurbeleid". Keuzevrijheid in het gebruik van hulpmiddelen en aanpassingen staat hierbij centraal".*²⁰

3 Examen de conformité aux normes supérieures

Il ressort de ce qui précède que le régime des aides individuelles à l'intégration est actuellement réglé par des textes normatifs adoptés au niveau des entités fédérées. Ces aides individuelles participent à la réalisation de droits fondamentaux des personnes handicapées.

Néanmoins, le bénéfice de ces aides est conditionné à une **limite d'âge** de la personne handicapée (**âge au moment de la reconnaissance du handicap**). Ce faisant, ces textes normatifs génèrent une **discrimination** dirigée à l'encontre d'un **public particulièrement vulnérable**, cumulant les critères de la **vieillesse**, du **handicap**, voire de la **précarité** en ce que ce public est confronté à des obstacles juridiques dans l'accès aux ressources financières nécessaires à compenser les surcoûts liés au handicap. Pareille discrimination est contraire au principe d'égalité consacré par la Constitution et aux traités internationaux liant l'État belge, lu, le cas échéant, en combinaison avec d'autres droits fondamentaux constitutionnellement et/ou internationalement consacrés. Dans la perspective de l'écriture d'un droit en réseau, s'abreuvant à différentes sources, les dispositions constitutionnelles et internationales évoquées gagnent elles-mêmes à être interprétées à la lumière de sources externes, *hard* ou *soft*.

¹⁹ Déclaration de politique Wallonie, 2019-2024, disponible sur https://www.wallonie.be/sites/default/files/2019-09/declaration_politique_regionale_2019-2024.pdf, p.94.

²⁰ Note de politique introduite par le Ministre flamand du Bien être, de la santé publique et la lutte contre la pauvreté, disponible sur <https://www.vlaanderen.be/publicaties/beleidsnota-2019-2024-welzijn-volksgezondheid-gezin-en-armoedebestrijding>, p.85.

3.1 Violation des articles 10, 11, 22ter et 23 de la Constitution

Les articles 10 et 11 de la Constitution consacrent respectivement les principes d'égalité des Belges devant la loi et de non-discrimination dans la jouissance des droits et libertés reconnus aux Belges.

Les normes qui régissent les régimes des aides individuelles et qui en conditionnent l'octroi à une limite d'âge créent une discrimination directe.

La discrimination directe s'entend de toute différence de traitement – de manière moins favorable – fondée, *in casu*, sur l'âge et le handicap et qui ne peut être justifiée de manière objective et raisonnable.

21

L'article 23 de la Constitution garantit le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine, ce droit englobant le droit à l'aide sociale, le droit à la sécurité sociale, le droit à la protection d'un environnement sain ou encore le droit à l'épanouissement culturel et social.

Plus récemment, **l'article 22ter de la Constitution** est venu consacrer le droit à une pleine inclusion dans la société, y compris le droit à des aménagements raisonnables.

3.2 Combinés aux articles 5, 19, 26 et 28 de la Convention ONU relative aux droits des personnes handicapées

La Convention ONU ne consacre pas de nouveaux droits fondamentaux au profit des personnes handicapées « *mais explicite ce que les droits de l'homme existants signifient pour les personnes handicapées et précise les obligations des États parties de protéger et promouvoir ces droits* ». ²²

Compte tenu de l'objet du mandat confié à Unia et de la spécificité de la Convention ONU comme réponse aux difficultés rencontrées par les personnes handicapées, la présente recommandation ne développera pas davantage l'ensemble des autres instruments internationaux. ²³

²¹ Cf., par analogie, article 4.6° et 7° de la loi du 10 mai 2007 tendant à lutter contre certaines formes de discrimination, *M.B.*, 30 mai 2007.

²² Nations Unies droits de l'Homme, Haut-Commissariat aux droits de l'Homme, Suivi de la Convention relative aux droits des personnes handicapées, Guide à l'intention des Observateurs des droits de l'homme, disponible sur https://www.ohchr.org/Documents/Publications/HR_P_PT_17_fr.pdf, p.24.

²³ Sans être exhaustifs, on pourrait cependant songer à invoquer, en combinaison avec les dispositions constitutionnelles précitées et en complément de la CDPH, 1° la **Charte Sociale européenne révisée** : article 13 (droit à l'assistance sociale), article 15 (droit à l'autonomie et à l'intégration sociale des personnes handicapées) et article 30 (droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale), lus en combinaison avec l'article E (non-discrimination) ; 2° la **Convention européenne des droits de l'Homme** : article 14 (interdiction de toute discrimination fondée sur le handicap ou l'âge dans la jouissance des droits garantis par la Convention), lu en combinaison avec l'article 8 (droit de chacun au respect de sa vie privée, y compris de l'autonomie personnelle) et/ou l'article 1^{er} du **premier protocole additionnel de la Convention Européenne des Droits de l'Homme** (protection des biens des citoyens et de l'accès aux prestations sociales, même non contributives) – lequel pourrait également être invoqué de manière indépendante.

Ainsi, **l'article 5.1. de la Convention ONU** rappelle les principes d'égalité et non-discrimination. En ce sens, il impose aux États Parties de reconnaître que toutes les personnes sont égales devant la loi et en vertu de celle-ci et ont droit sans discrimination à l'égal protection et à l'égal bénéfice de la loi.

L'article 19 de la Convention ONU consacre le droit de toutes les personnes handicapées, quels que soient leur âge et leur déficience, à l'autonomie de vie et l'inclusion dans la société. Le droit à l'autonomie de vie suppose la possibilité de pouvoir choisir son lieu de résidence et où et avec qui vivre, l'accès à une gamme de services à domicile, de services en établissement et de services sociaux d'accompagnement, notamment l'aide personnelle, la prise en charge à domicile ou en établissement, ainsi que l'accès aux services et équipements sociaux qui sont destinés à la population générale mais qui doivent être aussi adaptés aux besoins des personnes handicapées.

Comme le relève Louis Triaille, « *Les aides matérielles sont tout aussi indubitablement l'un des dispositifs réalisant le droit à l'autonomie de vie des personnes handicapées* ». ²⁴ Elles sont « *un pilier essentiel de la vie autonome, à domicile (...) c'est grâce à des aides matérielles et à des services adaptés que de nombreuses personnes peuvent poursuivre leur vie à domicile plutôt que de devoir se tourner vers l'hébergement (...)* ». Sans prendre parti pour une vision stricte ou non de la désinstitutionnalisation promue par l'article 19, l'auteur constate tout du moins que « *La pente de précarisation (...) est donc aussi, pour de nombreux citoyens en perte d'autonomie et leur famille, une pente vers l'institutionnalisation . Or à nouveau les dernières étapes qui séparent du milieu institutionnalisé se jouent précisément au niveau de l'accessibilité des aides techniques, des aménagements du domicile et des services d'aide à la vie journalière* ». ²⁵

L'article 20 de la Convention ONU porte sur la mobilité personnelle et impose aux États Parties de faciliter l'accès des personnes handicapées à des aides à la mobilité, appareils et accessoires, technologies d'assistance, formes d'aide humaine ou animale et médiateurs de qualité, notamment en faisant en sorte que le coût de ces aides soit abordable.

L'article 26 de la Convention ONU relatif à l'adaptation et la réadaptation impose aux États Parties de garantir des services et programmes diversifiés d'adaptation et de réadaptation, aux fins de permettre aux personnes handicapées de conserver le maximum d'autonomie et de parvenir à la pleine participation à tous les aspects de la vie. Aussi, les États Parties sont tenus de favoriser l'offre, la connaissance et l'utilisation d'appareils et de technologies d'aide, conçus pour les personnes handicapées, qui facilitent l'adaptation et la réadaptation.

²⁴ Louis Triaille, « Observations : l'Aviq face aux promesses d'impasses budgétaires : un chemin de traverse à trouver, entre impératifs de gestion et droits fondamentaux des personnes handicapées », *Les grands arrêts en matière de handicap, sous la direction de Isabelle Hachez et Jogchum Vrieling*, Larcier, Bruxelles, 2020, p.548

²⁵ Louis Triaille, « Observations : l'Aviq face aux promesses d'impasses budgétaires : un chemin de traverse à trouver, entre impératifs de gestion et droits fondamentaux des personnes handicapées », *Les grands arrêts en matière de handicap, sous la direction de Isabelle Hachez et Jogchum Vrieling*, Larcier, Bruxelles, 2020, p.564.

L'article 28 de la Convention ONU consacre le droit à un niveau de vie adéquat et à la protection sociale. Cet article impose notamment aux Etats Parties d'assurer aux personnes handicapées l'accès à des services, appareils et accessoires et autres aides répondant aux besoins créés par leur handicap qui soient appropriés et abordables.

3.3 Interprétés à l'aune du soft law

Premièrement, **l'observation générale n°5 du Comité des droits des personnes handicapées relative au droit à l'autonomie de vie et à l'inclusion dans la société** ²⁶ identifie, parmi les obstacles à la mise en œuvre de l'article 19, les carences des régimes d'aide et de protection sociale, ainsi que le manque de services et d'équipements acceptables, accessibles, adaptables et d'un coût abordable (par exemple, dans les domaines des transports, des soins de santé ainsi que des biens et des services, dans les logements, ...).

En réponse à ces obstacles, l'observation générale n°5 identifie, à charge des Etats, une obligation de respecter, une obligation de protéger et une obligation de mettre en œuvre.

Ainsi l'obligation de respecter impose aussi aux États parties « (...) *de s'abstenir de promulguer des lois, d'adopter des politiques et de mettre en place des structures qui introduisent ou font perdurer des obstacles à l'accès aux services d'appui ainsi qu'aux équipements et services destinés à la population en général (...)* ».

L'obligation de protéger comprend entre autres « *l'interdiction de pratiques discriminatoires telles que le fait d'exclure des personnes ou des groupes de l'accès à certains services (...)* ».

Enfin, l'obligation de mettre en œuvre impose aux Etats parties « *de prendre des mesures pour éliminer les obstacles pratiques à la pleine réalisation du droit à l'autonomie de vie et à l'inclusion dans la société, tels que l'inaccessibilité des logements, l'accès limité aux services d'appui aux personnes handicapées (...)* ».

Relevons que l'observation générale n°5 précise : « **Les dépenses liées au handicap doivent être couvertes par des programmes et des allocations d'aide à l'autonomie de vie au sein de la société.** (...) *Les transferts monétaires tels que les allocations d'invalidité sont l'une des formes sous lesquelles les États parties fournissent un appui aux personnes handicapées conformément aux articles 19 et 28 de la Convention* ».

Compte tenu de l'interdépendance et de l'indivisibilité des droits de l'Homme, l'Observation générale n°5 lie l'article 19 aux autres articles de la Convention, dont l'article 28 relatif au niveau de vie adéquat. Ce faisant, elle rappelle l'obligation des Etats parties de garantir l'accès à des services, dispositifs et autres formes d'assistance appropriés et disponibles à un coût abordable pour répondre aux besoins liés à leur handicap, ce tout particulièrement pour les personnes handicapées qui vivent dans le dénuement.

²⁶ Observation générale n°5 sur l'autonomie de vie et l'inclusion dans la société, disponible sur https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=fr&TreatyID=4&DocTypeID=11.

Deuxièmement, le rapport²⁷ établi en 2019 par la Rapporteuse spéciale sur les droits des personnes handicapées, se penche sur la situation des personnes âgées handicapées et fournit aux États des orientations sur la manière dont ils peuvent assurer le respect des droits fondamentaux de ce public cible. Ainsi, la Rapporteuse a recensé plusieurs difficultés rencontrées par les personnes handicapées vieillissantes dans le respect de leurs droits fondamentaux : notamment la discrimination directe ou indirecte, le déni d'autonomie et l'absence d'un système de protection sociale adéquat. Le régime des aides individuelles à l'intégration tel qu'il est mis en place dans les trois entités fédérées de notre pays donne raison aux tristes constats posés dans le rapport.

Concernant l'égalité et la non-discrimination, le rapport mentionne que :

« 25. Dans de nombreux pays, les personnes âgées qui contractent un handicap en vieillissant ne peuvent pas bénéficier des programmes en faveur des personnes handicapées. (...) Cela pose problème, car les programmes en faveur des personnes handicapées tendent à promouvoir davantage l'inclusion et la participation sociales que les programmes en faveur des personnes âgées, lesquels reposent essentiellement sur le modèle médical. (...) ».

Concernant l'autonomie de vie et l'accompagnement social, le rapport souligne que :

« 33. L'origine de la ségrégation des personnes âgées handicapées au sein des établissements d'accueil réside dans le manque de services d'accompagnement de qualité au sein de la société. (...). De nombreux pays ont par exemple instauré des limites d'âge en matière de (...) soutien à domicile pour les personnes handicapées. Comme les services destinés aux personnes âgées et aux personnes handicapées reposent en général sur des modèles distincts, les personnes qui sont touchées par une déficience en vieillissant ont moins de chances de pouvoir jouir de leur autonomie et risquent de ne bénéficier que d'une prise en charge sommaire par rapport aux autres ».

Concernant la protection sociale, le rapport met en avant que :

« 39. (...) Les personnes âgées handicapées doivent assumer une multitude de dépenses supplémentaires liées à leur handicap (...). Certains de ces coûts sont liés à des biens et services liés au handicap (les aides à la mobilité, les appareils et accessoires fonctionnels et l'aide personnelle, par exemple) (...) ».

« 42. (...) En outre, lorsque la reconnaissance du handicap constitue une condition préalable à l'accès aux prestations ou aux services, les personnes âgées handicapées sont souvent laissées pour compte, leurs déficiences fonctionnelles étant considérées comme une conséquence naturelle du vieillissement. (...) ».

« 43. (...) Le fait de ne pas fournir d'aide financière (...) aux personnes âgées handicapées constitue une forme de discrimination fondée sur l'âge et le handicap ».

Le rapport appelle les États à prendre des mesures immédiates, en mobilisant pleinement les ressources dont ils disposent pour garantir les droits des personnes âgées handicapées, notamment en matière de protection sociale et d'accès à un accompagnement fondé sur les droits.

²⁷ Assemblée générale des Nations Unies, 84^{ème} session du 17 juillet 2019, « rapport établi par la Rapporteuse spéciale sur les droits des personnes handicapées, Catalina Devandas-Aguilar, en application de la résolution 35/6 du Conseil des droits de l'homme » et transmis par le Secrétaire général à l'Assemblée générale, disponible sur <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N19/221/54/PDF/N1922154.pdf?OpenElement>.

L'élimination de la discrimination dans ces deux matières constitue une « obligation à effet immédiat ». Aussi, les États ne peuvent discriminer les personnes âgées handicapées du seul fait qu'il n'est pas possible de faire bénéficier toutes les personnes handicapées d'une certaine disposition à un coût abordable. Par ailleurs, les États sont tenus d'assurer un niveau de vie suffisant. Et le rapport d'ajouter « *Il est essentiel que les États s'acquittent de ces obligations fondamentales, même si leurs ressources sont limitées* ». ²⁸

A titre de recommandation, le rapport conclut en demandant notamment aux États parties :

« 72. a) De procéder à un examen approfondi de la législation nationale en vue de supprimer ou d'abroger l'ensemble des lois et règlements qui portent directement ou indirectement atteinte à l'autonomie des personnes handicapées ;

b) D'interdire en droit toutes les formes de discrimination fondées sur le handicap et l'âge (...);

d) De veiller à ce que l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation de toutes les politiques et de tous les programmes relatifs au handicap et au vieillissement soient basées sur une approche fondée sur les droits ;

g) De définir et de mettre en œuvre des systèmes de prise en charge permettant aux personnes âgées handicapées de bénéficier d'un accompagnement et de services sociaux fondés sur les droits et qui soient disponibles, accessibles, adéquats et abordables (...). ».

4 L'objectif a évolué dans le temps, pas la limite d'âge

Il résulte de ce qui précède que les dispositifs normatifs évoqués sous le point 2.2 créent une **différence de traitement entre les personnes handicapées, selon qu'elles bénéficient ou non d'une reconnaissance de leur handicap avant 65 ans**. Si le **critère de l'âge** a pu être pertinent à l'époque, dans le contexte de la loi du 16 avril 1963 qui couplait les aides aux personnes à un objectif d'intégration professionnelle, tel n'est plus le cas depuis que les dispositifs de l'aide aux personnes poursuivent un objectif d'inclusion désenclavé du seul marché de l'emploi.

Compte tenu des normes de contrôle identifiées supra, au point 3.1 et 3.2, et des sources externes de nature à en éclairer la portée (supra, point 3.3), le critère de l'âge **ne peut plus être considéré comme un critère de distinction pertinent pour l'octroi aux personnes handicapées des aides individuelles à l'intégration**. Par conséquent, la **distinction de traitement entre personnes handicapées fondée sur l'âge est devenue incompatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaisons avec les articles 22 ter et 23 de la Constitution ainsi que les articles 5, 19, 26 et 28 de la CDPH, interprétés à la lumière de l'observation générale n°5 du Comité des droits des personnes handicapées et du Rapport de 2019 établi par la rapporteuse spéciale sur les droits des personnes handicapées**. La discrimination est d'autant plus préoccupante que les besoins des personnes handicapées âgées peuvent être particulièrement prononcés, augmentant d'autant leur vulnérabilité, et que le fait de ne pas leur apporter le soutien requis, par le biais d'aides individuelles à l'intégration, est de nature à entraver leurs possibilités d'autonomie et d'inclusion.

²⁸ Assemblée générale des Nations Unies, *op cit.*, p.23, points 65-66.

Le **raisonnement** peut ici être mené **par analogie avec celui tenu par la Cour constitutionnelle dans son arrêt n° 103/2020**²⁹. Dans cet arrêt, la Cour avait conclu que la loi du 27 février 1987 relative aux allocations aux personnes handicapées violait les articles 10 et 11 de la Constitution.

On peut d'ailleurs penser que cette même Cour constitutionnelle sera encline à suivre un raisonnement similaire dans une **affaire actuellement pendante** et portant précisément, cette fois, **sur les aides individuelles à l'intégration wallonnes** et la limite d'âge qui les assortit. Plus précisément, la Cour constitutionnelle a été saisie, par le biais d'une question préjudicielle posée par le tribunal du travail de Liège, de la question de la conformité de l'article 275 du CWASS aux articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec les dispositions consacrant les droits fondamentaux des personnes handicapées.³⁰

En tout état de cause, Unia n'aperçoit pas de motifs pour la Cour de s'écarter du raisonnement précédemment tenu. **Dans les deux cas** en effet (dans l'arrêt n° 103/2020, comme dans l'affaire actuellement pendante), s'observe une **même toile de fond : un changement de contexte dans lequel s'inscrit une mesure qui, elle, n'a pas évolué.**

Dans l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt n° 103/2020, la Cour a constaté, entre autres, que le législateur a introduit l'âge minimal de 21 ans pour l'octroi des allocations aux personnes handicapées dans l'objectif de faire correspondre cet âge avec l'âge de la majorité civile. Or, ultérieurement, la loi du 19 janvier 1990 a fixé cet âge de la majorité civile à 18 ans. La Cour en a déduit qu'eu égard à l'objectif poursuivi par le législateur lorsqu'il a introduit l'âge minimal d'octroi des allocations, *« le critère d'âge de 21 ans ne saurait plus être considéré comme un critère de distinction pertinent pour l'octroi aux personnes handicapées des allocations de remplacement de revenus et des allocations d'intégration »*. Ce faisant, la Cour constitutionnelle a conclu à une incompatibilité entre la mesure et les articles 10 et 11 de la Constitution, *« en ce qu'elle fait naître une différence de traitement injustifiée entre des personnes handicapées majeures, selon qu'elles ont ou non 21 ans accomplis »*.

En matière d'aides individuelles à l'intégration, le changement de contexte dans lequel s'inscrit la mesure est d'autant plus criant qu'avec le temps, le régime des aides matérielles (et la limite d'âge dans les conditions d'octroi qui l'entoure) a connu un ancrage dans un environnement normatif différent du texte de loi initial. Compte tenu de la défédéralisation de la « politique des handicapés », cet environnement normatif est lui-même pluriel, s'incarnant dans autant de législations fédérées. Toutes ont cependant en commun de poursuivre un objectif différent de celui poursuivi par le texte fédéral initial : d'abord régies par une loi fédérale qui visait l'employabilité de la personne handicapée, les aides individuelles à l'intégration ont ensuite été régies par des lois fédérées qui visent davantage l'inclusion de la personne, tous domaines confondus.

²⁹ Cour Constitutionnelle, arrêt n° 103/2020 du 9 juillet 2020, disponible sur <https://www.const-court.be/public/f/2020/2020-103f.pdf>. Cf. en particulier les considérants B.3, B.6.1, B.7.1 et B.7.2.

³⁰ Question préjudicielle du 9 novembre 2020, disponible sur [7460.pdf \(const-court.be\)](https://www.const-court.be/public/f/2020/2020-7460.pdf).

Indépendamment même de l'affaire actuellement pendante, ce changement de contexte conduit à remettre en cause la pertinence du critère de l'âge dans l'octroi des aides individuelles et partant à contester l'adéquation du moyen utilisé par les différentes mesures fédérées avec l'objectif qu'elles poursuivent. La distinction sur la base de l'âge n'étant pas justifiée, la mesure³¹ qui assortit le bénéficiaire des aides individuelles à la limite d'âge de 65 ans est incompatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution, lus isolément ou combinés avec d'autres sources du droit, *hard* ou *soft*.

5 Recommandation

L'octroi des aides individuelles à l'intégration contribue à la réalisation de droits fondamentaux des personnes en situation de handicap, à savoir notamment le **droit à l'autonomie de vie et à l'inclusion** dans la société. Ces droits concernent **toutes les personnes en situation de handicap**, sans distinction sur la base du type de handicap, de l'âge, ni du moment de la reconnaissance de leur handicap, ni même de l'autorité habilitée à émettre cette reconnaissance.

Or, à l'heure actuelle, la manière dont les différents législateurs compétents donnent corps à ce droit est non seulement **déconnectée de son contexte actuel**, mais aussi crée une **discrimination à l'encontre d'un public particulièrement vulnérable (qui cumule les critères de l'âge, du handicap, voire de la précarité)**.

Dès lors, en vue de respecter les droits fondamentaux consacrés par la Constitution et les traités internationaux des personnes handicapées, dans la droite ligne de l'article 4, 1 b) de la Convention ONU qui impose aux Etats parties de « *garantir et promouvoir le plein exercice de tous les droits de l'homme et de toutes les libertés fondamentales de toutes les personnes handicapées (...)* » notamment en prenant « *toutes mesures appropriées, y compris des mesures législatives, pour modifier, abroger ou abolir les lois, règlements, coutumes et pratiques qui sont source de discrimination envers les personnes handicapées* »,

Unia appelle les différentes autorités publiques compétentes :

A titre principal : à lever la **discrimination** directe inhérente au régime des aides individuelles à l'intégration, **en supprimant tout critère d'âge lié au moment de la reconnaissance du handicap dans l'octroi des aides matérielles** afin que toute personne handicapée, quel que soit son âge, puisse prétendre à des aides de nature à assurer l'effectivité du droit à l'autonomie et à l'inclusion dans la société et ce, sans diminution du niveau de protection d'ores et déjà garanti à d'autres catégories de personnes en situation de vulnérabilité.

³¹ Pour rappel, il s'agit respectivement de l'article 275 du CWASS en Région wallonne, de l'article 6 1° du décret du 17 janvier 2014 relatif à l'inclusion de la personne handicapée en Région bruxelloise et de l'article 5 de l'Arrêté du Gouvernement flamand du 13 juillet 2001 fixant les critères, les conditions et les montants de référence des interventions d'assistance matérielle individuelle à l'intégration sociale des personnes handicapées.

A titre subsidiaire, dans l’hypothèse où les différentes autorités compétentes rapporteraient la preuve de l’impossibilité pour elles de financer directement le surcoût lié à la suppression de la barrière de l’âge : à lever la discrimination directe inhérente au régime des aides matérielles, en supprimant tout critère d’âge lié au moment de la reconnaissance du handicap dans l’octroi des aides individuelles, en accompagnant cette mesure d’un phasage dans l’octroi des aides matérielles aux personnes handicapées âgées de plus de 65 ans, phasage dont les critères doivent être établis en étroite concertation avec les organes de représentation régionale et communautaire des personnes en situation de handicap.

En effet, **l’article 4.3. de la Convention ONU** impose aux Etats Parties de consulter étroitement et faire participer activement les personnes handicapées par l’intermédiaire de leurs organisations représentatives dans l’adoption de décisions sur des questions qui les concernent.

La jurisprudence du Conseil d’Etat du 20 février 2019³² rappelle avec force l’importance de la fonction consultative.

On rappelle enfin que la réalisation progressive de tout droit économique, social et culturel impose l’élaboration d’un **calendrier assorti de délais réalisables et raisonnables** dans l’intérêt des bénéficiaires des aides individuelles d’intégration.

6 Contacts Unia

marie.horlin@unia.be

³² C.E., arrêt n°243.760 du 20 février 2019.