

AVIS N° 2.364

Séance du mardi 25 avril 2023

Suppression de l'assujettissement à la sécurité sociale des contrats de réadaptation professionnelle et des contrats de formation professionnelle - Impact sur les stagiaires en situation de handicap

3.045

AVIS N° 2.364

Suppression de l'assujettissement à la sécurité sociale des contrats de réadaptation professionnelle et des contrats de formation professionnelle - Impact sur les stagiaires en situation de handicap

Par lettre du 22 février 2022, madame G. MARLIERE, Présidente du Conseil national supérieur pour les personnes handicapées, a fait parvenir au Conseil un courrier adressé à monsieur F VANDENBROUCKE, Ministre des Affaires sociales, concernant une demande de son organisation de rouvrir le dossier relatif à l'assujettissement des contrats de réadaptation professionnelle et des contrats de formation professionnelle.

A la suite de ce courrier et de l'absence de réponse de la part du niveau politique, le Conseil a décidé de se saisir à nouveau de la problématique.

Pour rappel, le Conseil avait émis le 29 janvier 2019 et le 30 septembre 2019, les avis respectifs numéros 2.116 et 2.142 concernant la même problématique, ces avis étant cependant restés lettre morte.

La Commission de la sécurité sociale a été chargée de l'examen de ce dossier.

Sur rapport de cette Commission, le Conseil a émis, le 25 avril 2023, l'avis suivant.

AVIS DU CONSEIL NATIONAL DU TRAVAIL

I. INTRODUCTION ET RÉTROACTES

- A. L'arrêté royal du 15 octobre 2017 modifiant l'arrêté royal du 28 novembre 1969 pris en exécution de la loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs a introduit la suppression de l'assujettissement à la sécurité sociale des contrats de réadaptation professionnelle (CAP) et des contrats de formation professionnelle (CFP).
- B. Dans son avis 2.116 du 29 janvier 2019, le Conseil s'est saisi à nouveau de ce dossier, constatant que cet arrêté royal entraînait des conséquences négatives pour les stagiaires en situation de handicap. Partant de ce constat, il s'est prononcé d'une part en faveur d'une révision de cet arrêté royal et a plaidé d'autre part pour une rétroactivité de la mesure.
- C. La ministre des Affaires sociales de l'époque, madame M. DE BLOCK, n'a pas donné suite à cet avis, considérant que la portée de celui-ci contrevenait au principe d'égalité de traitement et dépassait la compétence fédérale, qui plus est dans un contexte d'affaires courantes.
- D. En septembre 2019, le Conseil s'est saisi d'initiative d'un projet de texte concernant cette question. Celui-ci lui avait été transmis alors que le gouvernement était en affaires courantes. Le Conseil a dans ce cadre procédé à l'audition de différents acteurs ayant dans leurs compétences le suivi et l'accompagnement des personnes en situation de handicap afin de se faire une idée des différents régimes de stage et de formation existant pour les personnes handicapées, en ce compris les contrats de stage et de formation spécifiquement concernés par l'arrêté royal du 15 octobre 2017. Au terme de ces auditions, il a rendu l'avis n° 2.142 en faveur du rétablissement rétroactif de l'assujettissement à la sécurité sociale des contrats de réadaptation professionnelle et des contrats de formation professionnelle conclus avant l'entrée en vigueur de l'arrêté royal incriminé et en demandant par ailleurs l'élargissement pour l'avenir.

Il avait dans ce cadre demandé la mise en œuvre rapide de son avis afin de ne pas compliquer la restauration des droits des travailleurs une fois les contrats concernés arrivés à échéance.

- E. En l'absence d'exécution de ses avis, contact a été pris en 2021 avec monsieur F. VANDENBROUCKE, ministre des Affaires sociales, pour connaître l'évolution du dossier. Celui-ci a avancé plusieurs arguments pour ne pas corriger la situation créée par l'arrêté royal du 15 octobre 2017, tels que :
- la difficulté pour l'ONSS d'identifier le groupe cible au sein du groupe « stagiaires petits statuts » ;
 - le faible nombre de personnes concernées, concentrées en Wallonie et à Bruxelles, et le fait qu'avant l'introduction de cet arrêté royal, elles n'auraient souvent pas été déclarées à l'ONSS ;
 - l'absence de plaintes concrètes provenant du terrain ;
 - le fait que « l'introduction d'une mesure correctrice pour la catégorie des personnes handicapées constituerait une discrimination injustifiable à l'encontre des personnes valides se trouvant dans la même situation ».
- F. Par lettre du 22 février 2022, madame G. MARLIERE, Présidente du Conseil national supérieur pour les personnes handicapées, a fait parvenir au Conseil un courrier adressé à monsieur F VANDENBROUCKE, Ministre des Affaires sociales, concernant une demande de son organisation de rouvrir à la discussion le dossier relatif à l'assujettissement des contrats de réadaptation professionnelle et des contrats de formation professionnelle.

A la suite de ce courrier et en l'absence de réponses de la part du niveau politique, le Conseil a décidé de se saisir à nouveau de la problématique.

II. POSITION DU CONSEIL

Le Conseil souligne avant toute chose l'importance qu'il attache de longue date à la situation des personnes en situation de handicap, ayant une grande difficulté à intégrer et à se maintenir sur le marché du travail, en raison de leur situation personnelle et mais aussi de leur manque de formation. Au-delà des opportunités de formation qu'ils offrent, les contrats de stage et de formation pour les personnes en situation de handicap permettent également de lever les craintes et les préjugés de nombreux employeurs à engager une personne handicapée.

Enfin, vu le contexte difficile de mise et de maintien à l'emploi de ce groupe vulnérable, Le Conseil estime essentiel de leur permettre de se construire des droits individuels sur la base de leurs investissements professionnels, en ce compris les stages et les formations.

Cela étant, dans le cadre de son nouvel examen de la problématique de la suppression de l'assujettissement à la sécurité sociale, le Conseil a pu bénéficier de l'expertise du Conseil national supérieur pour les personnes handicapées et d'Unia, qu'il remercie pour leur précieuse contribution à ses travaux.

Le Conseil a notamment souhaité se pencher sur l'argument selon lequel l'assujettissement à la sécurité sociale de ces travailleurs engendrerait une inégalité de traitement, avec l'appui d'Unia qui a émis, à sa demande, un avis circonstancié sur la question.

A. Principes

A la demande du Conseil, Unia a émis l'avis n° 321, dans lequel il dresse une analyse circonstanciée de la situation de ce groupe cible particulier. Unia s'est ainsi penché sur l'opportunité de rétablir un assujettissement à la sécurité sociale spécifiquement pour les stagiaires et personnes en contrat de formation/apprentissage en situation de handicap, eu égard à plusieurs principes, tels que le standstill et l'égalité de traitement dont, en particulier, la possibilité de traiter différemment des situations différentes.

Il a complété sa réponse en mettant en lumière le cadre normatif pertinent en l'espèce (les dispositions de la Constitution, les instruments européens et internationaux). Une copie de cet avis est annexée au présent avis.

1. Principe du standstill

Le Conseil relève que l'article 23 de la Constitution vise à garantir le droit à la sécurité sociale, auquel un principe de standstill ou principe de non régression des droits, est attaché. Afin de déterminer si ce principe est violé, il convient de comparer la situation antérieure et postérieure à l'introduction de l'arrêté royal du 15 octobre 2017.

A cet égard, Unia signale que la suppression de l'assujettissement des stagiaires et personnes en contrat de formation/apprentissage en situation de handicap visés par l'arrêté royal du 15 octobre 2017 pourrait être considérée comme contraire au principe du standstill, la mesure ayant diminué significativement le niveau de protection des personnes en situation de handicap travaillant notamment en CAP et qui n'avaient pas un statut de bénéficiaires de la sécurité sociale. La fin de l'assujettissement a eu de nombreuses conséquences négatives pour les personnes handicapées occupées sous ce type de contrat en ce qui concerne notamment les vacances annuelles, l'ouverture des droits aux allocations de chômage, aux indemnités d'invalidité et à la pension.

S'appuyant sur une argumentation détaillée, Unia conclut que « la suppression de l'assujettissement nous apparaît contraire au principe de standstill en ce qu'elle va à l'encontre de l'obligation de réalisation progressive et de non régression dans les droits sociaux, économiques et culturels, et également des obligations auxquelles l'Etat belge a souscrit en ratifiant la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées, et ce, sans que n'existent des motifs d'intérêt général, ou à tout le moins, un rapport raisonnable de proportionnalité entre la mesure adoptée et l'objectif poursuivi ».

2. Egalité de traitement

Unia s'est en outre demandé si rétablir un assujettissement à la sécurité sociale spécifiquement pour ces groupes pourrait ou non être considéré comme discriminatoire par rapport aux stagiaires ou personnes en formation valides et qui seraient traitées différemment.

Le Conseil rappelle d'une part que la Belgique a ratifié en 2009 la Convention ONU relative aux droits des personnes handicapées (CDPH), qui prévoit une définition large de la terminologie personnes en situation de handicap, celles-ci étant « des personnes qui présentent des incapacités physiques, mentales, intellectuelles ou sensorielles durables dont l'interaction avec diverses barrières peut faire obstacle à leur pleine et effective participation à la société sur la base de l'égalité avec les autres ».

Il relève d'autre part que l'article 22 ter de la Constitution qui stipule que : « *Chaque personne en situation de handicap a le droit à une pleine inclusion dans la société, y compris le droit à des aménagements raisonnables. La loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 garantissent la protection de ce droit* » a été rédigé de telle sorte qu'il renvoie à la définition de la Convention ONU.

Compte tenu de ces deux définitions larges, Unia estime que « pour se conformer à la vision sociale du handicap, il conviendrait de rétablir l'assujettissement à toute personne pouvant être considérée comme en situation de handicap au regard de la législation antidiscrimination et de la CDPH ».

Par ailleurs, s'appuyant sur l'application de l'article 22 ter de la Constitution, Unia souligne que l'argument du ministre selon lequel le rétablissement de l'assujettissement constituerait une discrimination injustifiable à l'encontre des personnes valides se trouvant dans la même situation ne peut être suivi. Il signale en effet que « c'est la prise en compte de situations différenciées qui fonde l'obligation d'aménagement raisonnable prévu par l'article 22 ter de la Constitution ».

Unia précise encore que « cette obligation d'aménagements raisonnables est une application du principe d'égalité et permet de lutter contre la discrimination passive consistant, en définitive, à ne rien faire, dans la mesure où l'inaction provoque, dans la pratique, un obstacle pour les personnes en situation de handicap. L'aménagement raisonnable doit donc être vu comme un moyen de compenser les désavantages liés à la situation de handicap pour permettre une participation égale à la société.

A supposer cependant, comme l'évoque le ministre, que l'introduction d'une mesure rétablissant l'assujettissement pour les contrats susmentionnés engendre une inégalité de traitement entre les personnes se trouvant dans la même situation, celle-ci est raisonnablement justifiée, selon Unia.

Ainsi, Unia estime que les personnes en situation de handicap sont dans une situation objectivement différente des personnes valides. En effet, chiffres à l'appui, Unia pointe la « situation extrêmement défavorable des personnes en situation de handicap sur le marché du travail en Belgique, comparée à celle des personnes qui ne sont pas en situation de handicap. »

Dans ce contexte fortement défavorable pour les chercheurs d'emploi en situation de handicap, Unia considère que le CAP et les autres contrats de formation visés par l'arrêté royal du 15 octobre 2017 sont bien davantage que de simples outils de formation, ceux-ci étant considérés par le secteur du handicap comme des outils d'aide à l'emploi très utilisés, voire incontournables, pour bon nombre de personnes handicapées. Ils permettent de lever les craintes et les préjugés de nombreux employeurs à engager une personne handicapée.

Or, dans la pratique, l'AVIQ souligne notamment dans son rapport d'activité 2021, que le nombre de contrats CAP, après avoir constamment augmenté depuis 2009, sont en diminution constante depuis 2016, et l'explique notamment par la perte de la qualité d'assujetti à la sécurité sociale. Elle précise que « *Ces mesures augmentent la précarité pour certains stagiaires et réduisent donc l'attractivité du contrat d'adaptation professionnelle. Elles conduisent les professionnels et les candidats à un CAP à se détourner de cette formule* ».

3. Autres instruments pertinents dans le cadre de l'examen de la situation des personnes en situation de handicap

Le Conseil relève que, outre les dispositions de la Constitution et la Convention de l'ONU, plusieurs instruments récents doivent également être pris en compte dans le choix de prévoir ou non une couverture sociale aux travailleurs en situation de handicap, et en particulier du rétablissement de l'assujettissement à la sécurité sociale des contrats de stage et de formation visés par l'arrêté royal du 15 octobre 2017.

- Le socle européen des droits sociaux, adopté par la Commission, le Conseil et le Parlement en 2017 posant les balises vers une Europe sociale forte. Ce socle prévoit en particulier en son principe 17 que « Les personnes handicapées ont droit à une aide au revenu leur permettant de vivre dans la dignité, à des services leur permettant de participer au marché du travail et à la société, ainsi qu'à un environnement de travail adapté à leurs besoins. »
- La recommandation européenne (EU) 2019/C387 du Conseil du 8 novembre 2019 relative à l'accès des travailleurs salariés et non salariés à la protection sociale. Le Conseil rappelle que dans le cadre de son avis n° 2.216 du 5 mai 2021, il a demandé d'être impliqué étroitement dans le choix des actions gouvernementales qui seront prises dans la mise en œuvre effective du Plan d'action de mise en œuvre de cette recommandation, en collaboration avec les différentes instances de sécurité sociale.
- La stratégie européenne en faveur des droits des personnes handicapées 2021-2030, adoptée par la Commission européenne en 2021. L'objectif de cette stratégie est notamment de faire en sorte que toutes les personnes handicapées en Europe aient les mêmes chances que les autres, puissent participer de manière égale à la société et à l'économie. Plus précisément, la stratégie européenne prévoit sur ce point que « disposer des compétences et des qualifications adéquates est une condition préalable à l'accès et à l'intégration réussie au marché du travail.

Comme indiqué dans la stratégie européenne en matière de compétences, des stratégies nationales sont donc nécessaires en matière de compétences, couvrant également les besoins spécifiques des personnes handicapées. Il convient de garantir l'égalité d'accès à l'éducation et à la formation axée sur le marché du travail à tous les niveaux. Il incombe aux États membres d'adapter les politiques d'éducation et de formation aux besoins des personnes handicapées conformément à la CNUDPH ».

B. Situation spécifique des CAP, des CFP et des AIB et situations analogues

Vu l'analyse circonstanciée développée par Unia, le Conseil pose le principe selon lequel, de manière analogue à la situation qui prévalait avant l'arrêté royal du 15 octobre 2017, toute formule de stage ou de formation spécifiquement orientée vers les personnes en situation de handicap doit prévoir un assujettissement à la sécurité sociale.

Conscient cependant du développement incessant des différentes formules de stage et de formation au sein des Régions depuis le morcellement des compétences en matière de mise à l'emploi des personnes en situation de handicap, le Conseil considère que, pour pouvoir répondre aux besoins de ces groupes vulnérables, il est nécessaire de travailler par étapes.

1. Le Conseil juge ainsi prioritaire que soit rétabli à court terme l'assujettissement à la sécurité sociale des personnes en situation de handicap engagées dans les liens de certains contrats spécifiques de stage ou de formation professionnelle au niveau de la Région wallonne (CAP ou CFP), de la Région bruxelloise (côté francophone) ou de la Communauté germanophone (AIB), tel qu'il existait avant l'introduction de l'arrêté royal du 15 octobre 2017.

Il rappelle à cet égard ses avis n° 2.116 et 2.142 qu'il a émis en 2019 sur cette même question et qui se prononçaient déjà à l'époque en faveur du rétablissement de l'assujettissement à la sécurité sociale de ce groupe spécifique, que ce soit pour rectifier une situation de droits et d'obligations découlant de la conclusion de contrats conclus avant l'entrée en vigueur de l'arrêté royal incriminé, ou pour apporter à ces groupes une couverture sociale complète pour l'avenir.

Dans la droite ligne de ses avis antérieurs et sur la base des arguments développés par Unia, le Conseil plaide à nouveau vivement pour que des mesures soient prises afin d'assujettir pour l'avenir complètement à la sécurité sociale les groupes en situation de handicap visés par l'arrêté royal du 15 octobre 2017. Cette situation devrait en effet permettre de garantir à ceux-ci la construction de droits dans les différentes branches de la sécurité sociale sur la base de paiements de cotisations.

En tant que gestionnaires de la sécurité sociale, les partenaires sociaux représentés au sein du Conseil rappellent sur ce point leur préoccupation constante selon laquelle il ne faut pas perdre de vue que le système de sécurité sociale belge est notamment basé sur le principe d'assurance sociale. Celui-ci a en d'autres termes pour objectif de garantir une couverture des risques que l'on pourrait rencontrer soi-même par le biais du versement des cotisations de sécurité sociale. Il est dès lors nécessaire, pour en assurer la pérennité, de tenir compte du fait que l'octroi d'une protection sociale est intimement lié au paiement de cotisations sociales.

2. Par ailleurs, malgré les difficultés techniques que peut engendrer la restauration des droits et des obligations de ces travailleurs pour le passé, le Conseil renvoie au principe du standstill selon lequel, en application de l'article 23 de la Constitution, il est interdit au législateur compétent de réduire significativement le niveau de protection sans qu'existent pour ce faire des motifs d'intérêt général.

Le Conseil se base sur l'analyse d'Unia selon laquelle « la mesure envisagée ne serait qu'un rétablissement d'une situation qui existait antérieurement et qui garantissait un niveau de protection plus élevé aux personnes en situation de handicap ; le rétablissement en cause permettrait de revenir au niveau de protection antérieur et de corriger la potentielle violation du principe de standstill ».

Sur cette base, le Conseil invite le gouvernement à réexaminer la question de la rétroactivité de la mesure pour les contrats visés par l'arrêté royal précité afin de rétablir la situation telle qu'elle prévalait avant l'entrée en vigueur de l'arrêté royal du 15 octobre 2017 et de rectifier ainsi une situation de droits et d'obligations découlant de la conclusion de contrats conclus avant l'entrée en vigueur de l'arrêté royal précité.

3. Compte tenu de ce qui précède, le Conseil considère que si d'autres initiatives de stage de formation analogues aux CAP, CFP ou AIB orientées spécifiquement vers les personnes en situation de handicap devaient être développées dans l'avenir au niveau des entités fédérées, celles-ci devraient être assujetties à la sécurité sociale, conformément au régime qui prévalait pour ces types de contrats avant l'introduction de l'arrêté royal du 15 octobre 2017.

Dans une phase ultérieure, le Conseil se réserve la possibilité de poursuivre ses discussions quant à l'assujettissement des diverses formules de contrats d'apprentissage.

Annexe

Avis (n° 321) du 1^{er} mars 2023

Assujettissement à la sécurité sociale des personnes en situation de handicap - stagiaires et en contrat de formation/d'apprentissage

Contenu

1	Objet de la demande	1
2	Avis	1
2.1	<i>Analyse de la suppression de l'assujettissement en 2017</i>	2
2.1.1	Rappel de la situation antérieure à 2017 et des raisons de la suppression de l'assujettissement	2
2.1.2	Le droit à la sécurité sociale et à l'aide sociale et le principe de standstill	3
2.1.3	Analyse de la mesure en cause.....	3
2.2	<i>Analyse de la mesure de réassujettissement au regard des principes d'égalité et de non-discrimination</i> ...	5
2.2.1	Définition des personnes handicapées.....	5
2.2.2	Le principe d'égalité et de non-discrimination et l'interdiction de la discrimination passive	6
2.3	<i>Conclusion</i>	10
3	Cadre légal	10
3.1	<i>Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées</i>	10
3.2	<i>Constitution (10, 11 et 22 ter)</i>	11
3.3	<i>Socle européen des droits sociaux</i>	11
3.4	<i>Stratégie européenne en faveur des droits des personnes handicapées 2021-2030</i>	11
3.5	<i>Recommandation relative à l'accès des travailleurs salariés et non salariés à la protection sociale</i>	12
4	Contacts Unia	12

1 Objet de la demande

En date du 13 décembre 2022, Unia a reçu une demande d'avis du Conseil National du Travail (CNT) concernant la suppression de l'assujettissement à la sécurité sociale des contrats de formation intervenue suite à l'entrée en vigueur de l'arrêté royal du 15 octobre 2017 modifiant l'arrêté royal du 28 novembre 1969 pris en exécution de la loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs. Le CNT souhaite mener une réflexion globale sur les stagiaires et personnes en contrat de formation/d'apprentissage en situation de handicap afin d'envisager la possibilité de mettre en place une meilleure couverture sociale pour ces travailleurs.

Préalablement à toute initiative concrète, les membres ont sollicité l'avis d'Unia afin de savoir si prévoir un assujettissement à la sécurité sociale spécifiquement pour ce groupe vulnérable pourrait ou non être considéré comme discriminatoire par rapport aux autres stagiaires ou personnes en formation, qui ne sont pas en situation de handicap et qui seraient traitées différemment, puisqu'elles ne seront pas visées par l'assujettissement à la sécurité sociale. Ils se sont dans ce cadre demandé si des éléments comme le principe d'aménagements raisonnables ou la « discrimination positive » pouvaient être invoqués pour justifier un traitement inégal entre ces groupes de stagiaires/ apprentis en situation de handicap et les autres.

En date du 18 janvier 2023, Unia a exposé une première analyse aux membres de la Commission Sécurité sociale du CNT. Suite à cela, les membres du CNT lui ont demandé de formuler un avis écrit en apportant des informations complémentaires sur la notion de « standstill » et l'analyse qui pourrait être faite de la mesure de suppression de l'assujettissement qui a été prise en 2017, la définition du public cible des personnes handicapées et d'explorer certaines ressources (extra)légales.

2 Avis

Unia remercie le CNT pour cette demande d'avis. Comme exposé en séance, Unia a déjà eu l'occasion à plusieurs reprises de s'inquiéter des répercussions négatives de l'arrêté royal du 15 octobre 2017 sur les personnes en situation de handicap qui ont un contrat d'adaptation professionnelle (CAP) ou un contrat de formation professionnelle.

Rejoignant les préoccupations qui avaient été exprimées par le Conseil Supérieur National des Personnes handicapées dans son avis [2018/20](#), Unia avait d'ailleurs adressé en date du 31 mai 2018 un courrier à la Ministre des Affaires Sociales pour lui exprimer ses inquiétudes quant au recul significatif du niveau de protection pour les stagiaires en situation de handicap.

Dans la première partie de l'avis, Unia analysera la suppression de l'assujettissement qui a eu lieu en 2017 au regard du principe de « standstill ». Dans la deuxième partie, Unia se positionnera quant à l'éventuel impact discriminatoire d'une mesure de réassujettissement des personnes handicapées.

2.1 Analyse de la suppression de l'assujettissement en 2017

2.1.1 Rappel de la situation antérieure à 2017 et des raisons de la suppression de l'assujettissement

Avant l'adoption de l'arrêté royal du 15 octobre 2017¹, le 6° de l'article 3 de l'arrêté royal du 28 novembre 1969 pris en exécution de la loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs prévoyait l'extension de la loi du 27 juin 1969 « *aux handicapés qui sont engagés dans les liens d'un contrat d'apprentissage spécial pour la réadaptation professionnelle des handicapés ou d'un contrat de formation ou de réadaptation professionnelle, prévu à l'article 17, 2° et 3°, de la loi du 16 avril 1963 relative au reclassement social des handicapés, ainsi qu'aux personnes et centres avec lesquels ils ont conclu le contrat* ». Le 7° du même article prévoyait également que l'application de la loi était étendue « *aux personnes qui sont engagées dans les liens d'un contrat de formation professionnelle accélérée, prévu aux articles 96 et suivants de l'arrêté royal du 20 décembre 1963 relatif à l'emploi et au chômage, ainsi qu'aux centres avec lesquels ils ont conclu le contrat* ».

Cet article prévoyait donc plus précisément l'assujettissement à la sécurité sociale des personnes dans les deux situations prédécrites, quand bien même il ne s'agissait pas de « travailleurs » au sens strict – c'est également le cas, encore aujourd'hui, d'autres catégories de personnes, comme les étudiants occupés dans le cadre d'un contrat d'occupation étudiants, les chauffeurs de taxi, les mandataires de certaines asbl,...

L'arrêté royal du 15 octobre 2017 a supprimé cet assujettissement.

Cette suppression était justifiée, selon les explications de la ministre de l'époque reprises dans l'avis n°1994 rendu par le CNT², par le fait qu'un litige est né entre l'ONSS, l'AWIPH (qui exerçait auparavant les compétences de l'AVIQ), la VAPH et certaines entreprises et centres de formation. L'AVIQ et la VAPH avaient en effet conseillé aux entreprises en cause de ne pas payer de cotisations de sécurité sociale en ce qui concerne les personnes en situation de handicap qui bénéficiaient d'allocations chômage ou d'indemnités d'assurance maladie-invalidité, car elles bénéficiaient déjà, de par leur statut d'allocataires sociaux, de l'assujettissement à la sécurité sociale.

L'AVIQ et la VAPH se basaient sur le fait que le même assujettissement était prévu pour les travailleurs valides engagés dans les liens d'un contrat de formation accélérée, mais que l'ONSS ne percevait, dans les faits, plus aucune cotisation concernant ces travailleurs depuis la régionalisation du placement des chômeurs, et que les travailleurs moins valides ne pouvaient pas être discriminés sur base de leur handicap. L'ONSS a par la suite accepté cette argumentation et le projet d'arrêté royal avait donc pour but objectif de supprimer ledit assujettissement « afin de garantir la sécurité juridique à l'avenir ».

Or, pour les personnes en situation en handicap travaillant en CAP et qui n'ont pas un statut de bénéficiaires de la sécurité sociale, cette mesure a diminué significativement leur niveau de protection, la fin de l'assujettissement ayant de nombreuses conséquences négatives pour les personnes handicapées occupées sous ce type de contrat ce en ce qui concerne notamment les vacances annuelles, l'ouverture des droits aux allocations de chômage, aux indemnités d'invalidité et à la pension.

¹ Arrêté royal du 15 octobre 2017 modifiant l'arrêté royal du 28 novembre 1969 pris en exécution de la loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs, *M.B.*, 19 octobre 2017.

² Voy. C.N.T., avis n°1994 rendu le 27 septembre 2016.

2.1.2 Le droit à la sécurité sociale et à l'aide sociale et le principe de standstill

Comme cela a été soulevé lors de la séance du Conseil National du Travail du 18 janvier 2023, un tel recul pourrait être considéré comme contraire au principe du standstill contenu dans le droit à la sécurité sociale et à l'aide sociale, qui sont des droits fondamentaux garantis par l'article 23 de la Constitution belge.

En ce qui concerne le champ d'application matériel de ce droit fondamental, Daniel Dumont précise que « le constituant s'est soigneusement abstenu de préciser, dans les travaux préparatoires, ce qu'il y a lieu d'entendre exactement par « sécurité sociale, protection de la santé et aide sociale et médicale »³ ; il estime toutefois que « si l'on s'accorde à dire que l'article 23 de la Constitution vise à protéger les traits les plus fondamentaux de notre modèle socio-économique, ce qui paraît conforme à la volonté du constituant de 1994, il y a certainement du sens à faire entrer sous la coupole du droit constitutionnel à la sécurité sociale, à la protection de la santé et à l'aide sociale et médicale, la sécurité sociale proprement dite, telle qu'elle est délimitée par la charte de l'assuré social, mais aussi toute la politique de santé ainsi que l'aide aux personnes dans ses différentes composantes »⁴.

En ce qui concerne l'effet qui peut être reconnu à ces droits, les travaux préparatoires liés à l'adoption de l'article 23 de la Constitution indiquent clairement que le constituant a estimé que les droits économiques, sociaux et culturels garantis par cet article ne pouvaient se voir dotés d'un effet direct – c'est-à-dire que cette disposition ne confère pas, par elle-même, des droits subjectifs dont les particuliers pourraient se prévaloir devant un juge⁵.

Par contre, le constituant a également expressément affirmé que l'inscription de ces droits dans la Constitution emportait une obligation de standstill ou de non-régression⁶, laquelle interdit de régresser de manière significative dans la protection ou le niveau de protection, que les législations offraient antérieurement dans cette matière, sans qu'existent pour ce faire des motifs d'intérêt général⁷. Cette obligation a été confirmée à de nombreuses reprises, également en matière de droit à la sécurité sociale et à l'aide sociale, par les différentes juridictions suprêmes du pays⁸.

2.1.3 Analyse de la mesure en cause

Afin de déterminer si l'effet de standstill attaché à l'article 23 en ce qu'il garantit le droit à la sécurité sociale est potentiellement violé, il faut donc procéder à la comparaison de la situation des destinataires avant et après l'adoption de la norme litigieuse⁹. En l'occurrence, avant l'adoption de l'arrêté royal du 15 octobre 2017, les personnes en situation de handicap qui effectuaient un CAP étaient assujetties à la sécurité sociale des salariés.

³ D. Dumont, « Le droit à la sécurité sociale consacré par l'article 23 de la Constitution : quelle signification et quelle justiciabilité », in *Questions transversales en matière de sécurité sociale*, Larcier, Bruxelles, 2017, p. 20.

⁴ D. Dumont, *op. cit.*, p. 29 ; l'auteur précise également que les différentes aides aux personnes en situation de handicap, prévues notamment par les entités fédérées, ont été considérées comme faisant partie du droit à l'aide sociale (voy D. Dumont, *op. cit.*, p. 28 et not. C.E., arrêt n°215.309 du 23 juillet 2011, *Cleon Angelo* ; C. Const., not. arrêt n°42/2016 du 17 mars 2016).

⁵ Révision du titre II de la Constitution, par l'insertion d'un article 24bis relatif aux droits économiques et sociaux, développements, *Doc. parl.*, Sénat, sess. extraord. 1991-1992, n° 100-2/3, p. 4.

⁶ Révision du titre II de la Constitution, par l'insertion d'un article 24bis relatif aux droits économiques et sociaux, développements, *Doc. parl.*, Sénat, sess. extraord. 1991-1992, n° 100-2/3, p. 12.

⁷ Sur la définition du principe de standstill voy. not. I Hachez, *Le principe de standstill dans le droit des droits fondamentaux : une irréversibilité relative*, Bruxelles, Bruylant, 2008, p. 472 ; C. Const., arrêt n° 95/2014 du 30 juin 2014.

⁸ Voy. l'arrêt C.E. n°215.309 du 23 juillet 2011, *Cleon Angelo* précité, qui précise que l'article 23 de la Constitution implique une obligation de standstill dans toutes les matières qu'il couvre – l'arrêt en cause avait trait à des aides aux personnes en situation de handicap et concluait à une violation du principe de standstill ; Cass. (3e ch.), 18 mai 2015, *J.T.T.*, 2015 ; C. Const, arrêt n°133/2015 du 1^{er} octobre 2015 (en matière d'aide sociale aux étrangers) ; arrêt n°129/2016 du 13 octobre 2016 (en matière de pension) et arrêt n°123/2022 du 13 octobre 2022 (relatif à l'aide sociale aux personnes en situation de handicap).

⁹ Not. C. Const, arrêt n°132/2008 du 1^{er} septembre 2008.

Comme le soulignait le CSNPH dans son avis de 2018, la situation à la suite de l'adoption de la norme en cause est bien différente : pour les stagiaires qui ne bénéficiaient pas déjà d'un assujettissement par ailleurs (parce qu'ils n'avaient pas travaillé auparavant et n'étaient ni au chômage ni en invalidité), « les prestations effectuées dans le cadre d'un CAP ou d'un CFP ne sont plus comptabilisées pour ouvrir ultérieurement un droit éventuel à des allocations de chômage, des indemnités d'invalidité, ou des droits à la pension ».

Or, on aura l'occasion de le développer infra, les périodes prestées dans le cadre de ce type de contrat sont parfois longues (et en tout cas, supérieures à celles des personnes valides) pour les personnes en situation de handicap. Il s'agit aussi de personnes qui rentrent plus tard, et sortent plus tôt, du marché de l'emploi. Les effets de la mesure sont donc particulièrement défavorables au vu de leur situation.

Un tel recul, passant de tout à rien et privant un certain nombre de personnes en situation de handicap de l'assujettissement à la sécurité sociale, peut à notre sens être qualifié de significatif¹⁰.

Il s'agit ensuite de vérifier si la régression est basée sur des motifs d'intérêt général, et qu'elle est appropriée, nécessaire et proportionnée au sens strict par rapport à l'objectif qu'elle poursuit¹¹. En l'occurrence, l'adoption de la mesure en cause provient de la volonté de clore un litige qui existait entre l'ONSS, l'AWIPH, la VAPH et certains centres de formation et entreprises. Une telle justification ne paraît pas suffisante ; au surplus, il semble qu'à l'époque de l'adoption de la mesure, le litige visait « la situation des personnes en CAP qui bénéficiaient déjà, de par leur qualité d'allocataires sociaux, de l'assujettissement à la sécurité sociale »¹² ; la situation des personnes en situation de handicap ne disposant pas déjà d'un assujettissement ne semble quant à elle pas avoir été prise en compte.

Un second argument, invoqué par la suite, est la volonté de ne pas faire naître de discrimination potentielle entre les personnes en situation de handicap en CAP (pour lesquelles l'employeur devrait payer des cotisations de sécurité sociale), et les autres personnes en contrat de formation/apprentissage (pour lesquelles il ne faudrait pas payer de telles cotisations), peut également être identifié. Toutefois, dans ce second cas de figure, la mesure en cause (suppression pure et simple de l'assujettissement pour ces personnes) ne nous paraît pas proportionnée à l'objectif poursuivi, au vu des conséquences négatives évoquées supra, et au vu du fait que la potentielle discrimination ne résidait pas dans l'assujettissement en tant que tel mais dans la nécessité de payer des cotisations : d'autres solutions alternatives auraient pu dès lors être envisagées afin de régler ce problème spécifique en matière de paiement des cotisations de sécurité sociale pour éviter le risque de discrimination.

Dès lors, la suppression de l'assujettissement nous apparaît contraire au principe de standstill en ce qu'elle va à l'encontre de l'obligation de réalisation progressive et de non régression dans les droits sociaux, économiques et culturels, et également des obligations auxquelles l'Etat belge a souscrit en ratifiant la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées, et ce, sans que n'existent des motifs d'intérêt général, ou à tout le moins, un rapport raisonnable de proportionnalité entre la mesure adoptée et l'objectif poursuivi.

¹⁰ Voy. les conclusions, dans un sens similaire, de la SLCE, avis n° 59.786/1/V p. 20, sur l'ajout d'une condition de résidence de 10 ans en Belgique ayant pour effet de priver certaines personnes de l'accès à la GRAPA ; de la Cour constitutionnelle, arrêt n°133/2015 du 1^{er} octobre 2015, sur l'exclusion du droit à l'aide sociale de certaines catégories d'étranger, et arrêt n°41/2020 du 12 mars 2020 sur la privation du droit à l'allocation de remplacement de revenus d'une certaine catégorie de personnes handicapées.

¹¹ J. Heneffe, « Quand le principe de standstill s'impose en matière d'aide sociale », *APT* 2016, p. 43.

¹² Voy. les explications de la ministre qui sont résumées dans l'avis n°1994 du CNT.

2.2 Analyse de la mesure de réassujettissement au regard des principes d'égalité et de non-discrimination

2.2.1 Définition des personnes handicapées

En droit, le terme de personnes handicapées bénéficie d'une définition large, la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées ayant défini les personnes avec un handicap comme étant « des personnes qui présentent des incapacités physiques, mentales, intellectuelles ou sensorielles durables dont l'interaction avec diverses barrières peut faire obstacle à leur pleine et effective participation à la société sur la base de l'égalité avec les autres ». Une telle définition est également retenue par la Cour de justice de l'Union européenne¹³, celle-ci estimant que le droit de l'Union doit faire l'objet, dans la mesure du possible, l'objet d'une interprétation conforme à la Convention ONU, celle-ci ayant été approuvée par l'Union européenne et faisant partie intégrante de l'ordre juridique de l'Union¹⁴. Cette définition englobe donc bien plus de personnes que celles disposant d'un handicap officiellement reconnu ou attesté.

Dans le cadre de l'adoption de l'article 22ter de la Constitution, qui garantit le droit aux aménagements raisonnables, les travaux parlementaires soulignent que « la disposition constitutionnelle proposée renvoie explicitement, de par le choix des termes, à la Convention des Nations unies relatives aux droits des personnes handicapées et représente une avancée majeure »¹⁵, ou encore qu'« on a délibérément opté pour les mots « personnes en situation de handicap » au lieu des mots « personnes handicapées ». Cette terminologie renvoie mieux à la définition de l'ONU qui ne présente plus le handicap sous l'angle médical qui est réducteur mais qui met en exergue la dimension environnementale comme cause possible de l'exclusion des personnes concernées »¹⁶.

La définition retenue dans d'autres branches du droit, comme en droit de la sécurité sociale belge, par exemple, est par contre plus restrictive ; les personnes y sont officiellement reconnues comme en situation de handicap uniquement lorsqu'elles atteignent un certain pourcentage d'incapacité, calculé sur base de l'impact du handicap sur la faculté à exercer des activités quotidiennes.

Pour se conformer à la vision sociale du handicap, il conviendrait de rétablir l'assujettissement à toute personne pouvant être considérée comme en situation de handicap au regard de la législation antidiscrimination et de la CDPH. Toutefois, afin d'éviter une appréciation subjective de la situation de handicap, il est habituellement admis dans le cadre de mesures d'actions positives existantes (par ex : le quota) que l'on puisse faire valoir une série de reconnaissances de handicap allant de celles du SPF Sécurité sociale, des fonds régionaux (PHARE, AVIQ, VDAB, DSL), du Fonds des Accidents du Travail, des Fonds des Maladies professionnelles jusqu'à la fréquentation d'un enseignement spécialisé ou l'établissement d'un rapport médical.

Unia attire l'attention sur le fait que restreindre le public cible de la mesure de ré-assujettissement aux seules personnes handicapées disposant d'une attestation/reconnaissance officielle pourrait être considéré comme une distinction de traitement entre les personnes handicapées disposant d'une attestation et celles n'en disposant pas. Toutefois, cette distinction de traitement ne sera pas considérée comme discriminatoire si elle peut être justifiée de

¹³ C.J.U.E., arrêt n°C-335/11, 11 avril 2013, *HK Danmark (Jette Ring)*, § 38. Voy. ég. C.J.U.E., arrêt n°C-397/18, 11 septembre 2019, *Nobels Plastiques Iberica*, § 41 ; C.J.U.E., arrêt n° C-485/20, 10 février 2022, *HR Rail*, § 42.

¹⁴ C.J.U.E., arrêt n°C-395/15, 1^{er} décembre 2016, *Daouidi*, § 41 ; C.J.U.E., arrêt n°C-354/13, 18 décembre 2014, *FOA*, § 53.

¹⁵ Proposition de révision de la Constitution visant à insérer au titre II de la Constitution un article 22ter garantissant aux personnes en situation de handicap le droit à une pleine inclusion dans la société, Rapport, *Sénat*, sess. ord. 2019-2020, p. 8. Notons que les experts interrogés, à l'occasion de l'insertion de cet article, sur la définition à utiliser, renvoient vers la définition utilisée par la Convention onusienne (voy. les rapports écrits de S. Sottiaux et M. Uyttendaele, *Sénat*, sess. ord. 2019-2020, doc 169/3, pp. 116-117 et s.)

¹⁶ Projet de révision de la Constitution visant à insérer au titre II de la Constitution un article 22ter garantissant aux personnes en situation de handicap le droit à une pleine inclusion, Rapport, *Ch. Repr.*, sess. ord. 2020-2021, Doc 1445/002, p. 8.

façon objective et raisonnable. Il incombera alors au législateur de démontrer que l'objectif poursuivi par la distinction de traitement est légitime et que celle-ci est proportionnée compte tenu de cet objectif, c'est-à-dire, pertinente et nécessaire.

Il est d'ailleurs à noter que pour bénéficier d'un Contrat d'adaptation professionnelle, il est obligatoire pour la personne d'être admise auprès de l'AViQ et du Phare. En emploi, cela implique pour la personne de présenter une déficience mentale d'au moins 20% ou une déficience physique d'au moins 30%.

2.2.2 Le principe d'égalité et de non-discrimination et l'interdiction de la discrimination passive

Des informations dont nous disposons, le cabinet du Ministre Vandebroecke aurait, un temps, envisagé le réassujettissement des personnes en cause, avant de considérer, à l'instar de l'ONSS, que celui-ci « constituerait une "discrimination injustifiable à l'encontre des personnes valides se trouvant dans la même situation. Après tout, il s'agit de groupes comparables, très vulnérables, difficiles à intégrer sur le marché du travail et qui bénéficient donc tous deux d'une protection sociale précaire ». Toutefois, après avoir rappelé les principes applicables en la matière, nous expliciterons pourquoi une telle argumentation ne peut être suivie.

Principes

Les articles 10 et 11 de la Constitution belge prévoient le principe d'égalité et de non-discrimination. Ce principe s'oppose à ce qu'il soit fait, sans justification raisonnable, une distinction entre des personnes ou des catégories de personnes se trouvant dans des situations comparables. Il s'agit de ce qu'on appelle l'interdiction de discrimination active¹⁷.

Toutefois, ce principe s'oppose également à ce que « *soient traitées de manière égale des catégories de personnes qui, au regard de la mesure envisagée, se trouvent dans des situations essentiellement différentes* »¹⁸.

Le concept « de « discrimination passive » renvoie, à la situation où une norme ou une pratique s'abstient, sans justification objective et raisonnable, d'opérer une distinction de traitement entre des catégories de personnes qui ne se trouvent pourtant pas dans une situation comparable vis-à-vis de cette norme ou de cette pratique »¹⁹.

Cette interdiction de la discrimination passive bénéficie d'un ancrage de longue date dans la jurisprudence de la Cour Constitutionnelle.

La Cour indique ainsi, notamment dans son arrêt n° 4/92, que « *les règles constitutionnelles de l'égalité des Belges devant la loi et de la non-discrimination n'excluent pas qu'une différence de traitement soit établie entre certaines catégories de personnes pour autant que le critère de différenciation soit susceptible de justification objective et raisonnable. Les mêmes règles s'opposent par ailleurs à ce que soient traitées de manière identique, sans qu'apparaisse une justification objective et raisonnable, des catégories de personnes se trouvant dans des situations qui, au regard de la mesure considérée, sont essentiellement différentes. L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure critiquée ainsi que de la nature des principes en cause;*

¹⁷ B. Renauld, S. Van Drooghenbroeck, « Le principe d'égalité et de non-discrimination » in M. Verdussen, N. Bonbled (dir.), *Les droits constitutionnels en Belgique*, Vol. II., Bruxelles, Bruylant, 2011, p. 578.

¹⁸ Service de recherche du Parlement européen (EPRS), « [Les principes d'égalité et de non-discrimination, une perspective de droit comparé](#) ». ([europa.eu](#)).

¹⁹ V. Ghesquière, I. Hachez, C. Van Basselaere, « La discrimination fondée sur le handicap » in P. Wautelet, J. Ringelheim (dir.), *Comprendre et pratiquer le droit de la lutte contre les discriminations*, Anthémis, Limal, 2018, p. 104 : [https://www.unia.be/files/Documenten/Publicaties_docs/Comprendre_et_pratiquer_le_droit_de_la_lutte_contre_les_discriminations_\(2018\).pdf](https://www.unia.be/files/Documenten/Publicaties_docs/Comprendre_et_pratiquer_le_droit_de_la_lutte_contre_les_discriminations_(2018).pdf)

le principe d'égalité est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé »²⁰.

Selon Véronique Ghesquière, Isabelle Hachez et Carole Van Basselaere, « *c'est cette prise en compte de situations différenciées qui fonde notamment l'obligation d'aménagement raisonnable*²¹ » pour les personnes handicapées.

En effet, cette obligation d'aménagements raisonnables est une application du principe d'égalité, et permet de lutter contre cette forme spécifique de discrimination consistant, en définitive, à ne rien faire, dans la mesure où l'inaction provoque, dans la pratique, un obstacle pour les personnes en situation de handicap. L'aménagement raisonnable doit donc être vu comme un moyen de compenser les désavantages liés à la situation de handicap pour permettre une participation égale à la société. Ce droit individuel est aujourd'hui ancré dans l'article 22ter de la Constitution qui stipule : « *Chaque personne en situation de handicap a le droit à une pleine inclusion dans la société, y compris le droit à des aménagements raisonnables. La loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 garantissent la protection de ce droit* ».

Au regard des éléments ci-dessus, prévoir un assujettissement à la sécurité sociale spécifiquement pour le groupe des personnes en situation de handicap ne reviendrait dès lors pas à faire entre ceux-ci et les autres stagiaires ou personnes en formation une distinction prohibée mais, au contraire, répondrait au besoin de traiter de façon différente des personnes dans des situations différentes.

Même à supposer qu'il faille considérer que les stagiaires en situation de handicap et ceux qui ne le sont pas se trouvent dans une situation similaire au regard de leur assujettissement à la sécurité sociale, la mesure envisagée ne pourrait pas être soupçonnée d'être discriminatoire et de violer les articles 10 et 11 de la Constitution, pour autant qu'elle puisse être raisonnablement justifiée.

Justification d'un réassujettissement des personnes en situation de handicap

Comme on l'a rappelé supra, l'ONSS affirme que le réassujettissement causerait une discrimination injustifiable vis-à-vis de personnes valides « dans une même situation ». Toutefois, l'ONSS n'identifie pas de groupes vulnérables particuliers et ne détermine donc pas la ou les catégorie(s) de personnes qui serai(en)t discriminée(s) par la mesure de réassujettissement.

Sur le plan des principes, Unia estime que les personnes en situation de handicap sont dans une situation objectivement différente des personnes valides et n'identifie pas quelles sont les personnes valides qui se trouveraient dans « une même situation » que les personnes en situation de handicap ayant recours au CAP.

Unia s'étonne d'ailleurs que le réassujettissement en cause soit aujourd'hui analysé par l'ONSS comme une discrimination d'une catégorie de personnes par rapport aux personnes en situation de handicap, alors que la suppression de l'assujettissement était à l'inverse, présentée à l'époque comme une mesure permettant d'empêcher la discrimination des personnes en situation de handicap vis-à-vis des autres catégories de personnes ayant recours à des contrats de formation professionnelle.

Comme cela a été évoqué supra, nous développerons ci-après les raisons pour lesquelles les personnes en situation de handicap ne se trouvent pas dans une situation comparable aux autres groupes visés par le non-assujettissement, ou à tout le moins, un traitement différencié de celles-ci est raisonnablement justifié.

Pour ce faire, nous pouvons nous référer à la **situation extrêmement défavorable des personnes en situation de handicap sur le marché du travail en Belgique, comparée à celle des personnes qui ne sont pas en situation de handicap**.

²⁰ C. Const, arrêt n°4/92 du 23 janvier 1992 ; arrêt n°12/2008 du 14 février 2008 ; arrêt n°19/2009 du 12 février 2009, www.const-court.be.

²¹ V. Ghesquière, I. Hachez, C. Van Basselaere, *op. cit.*, p. 104.

Situation particulière des personnes handicapées sur le marché du travail

Ainsi, selon les derniers chiffres STATBEL, « lorsque les personnes sont fortement limitées dans leurs activités en raison d'un handicap, d'une affection ou d'une maladie de longue durée, cela a clairement un impact sur leur situation professionnelle : seules 23 % d'entre elles ont un emploi contre 65% de la population totale âgée de 15 à 64 ans »²².

Les personnes handicapées ont également en moyenne un niveau d'instruction plus faible. « 48% d'entre elles ont au maximum un diplôme de l'enseignement secondaire inférieur et seulement 14% d'entre elles ont obtenu un diplôme de l'enseignement supérieur alors que ces taux s'élèvent, respectivement, à 23% et 39% dans la population totale des 15 à 64 ans »²³.

On sait également que les personnes en situation de handicap rentre plus tardivement sur le marché de l'emploi et en sortent plus tôt. Comme le mentionne le CSNPH dans sa note de position Emploi , « la plupart des personnes en situation de handicap, étant donné leur condition de santé, n'arrivent pas à avoir une carrière complète et donc fatalement obtiennent une maigre pension à leur retraite »²⁴.

A ces difficultés sur le marché de l'emploi, s'ajoute également les problèmes liés à la pauvreté. Selon l'enquête sur les revenus et conditions de vie (SILC) 2021, 22% des personnes de 16 ans et plus se déclarant fortement limitées dans leurs activités quotidiennes en raison d'un handicap, d'une affection ou d'une maladie de longue durée encourent un risque de pauvreté. 17% souffrent de privation matérielle et sociale sévère, alors que ces taux s'élèvent respectivement à 12 % et 6% dans la population totale²⁵.

On peut également faire le constat que les personnes handicapées sont encore fortement discriminées sur le marché du travail. A titre d'exemple, des tests de discrimination menés à Gand ont révélé que les candidats sourds ont 42% de chances en moins d'obtenir une réponse positive lorsqu'ils postulent²⁶. En 2021, Unia a ouvert 603 dossiers dans le domaine de l'emploi, dont 23,6% concernent le critère du handicap. Il s'agit du premier critère de discrimination, vient ensuite les critères dit « raciaux » (21,8%) et puis l'état de santé (20,4%).

Enfin, il ressort très clairement de la Consultation menée par Unia en 2020 sur les droits des personnes handicapées²⁷ que les personnes handicapées sont encore très souvent victimes de préjugés sur le handicap et cela est particulièrement significatif dans le domaine de l'emploi. La mauvaise image du handicap est dès lors un frein important à l'inclusion des personnes handicapées sur le marché de l'emploi.

Dans ce contexte fortement défavorable pour les chercheurs d'emploi en situation de handicap, le CAP et les autres contrats de formation sont bien davantage que de simples outils de formation. D'après les échos que nous recevons du secteur du handicap, les CAP sont, dans la pratique, considérés des outils d'aide à l'emploi très utilisés, voire incontournables, pour bon nombre de personnes handicapées. Ils permettent de lever les craintes et les préjugés de nombreux employeurs à engager une personne handicapée.

Or, dans la pratique, l'AVIQ souligne notamment dans son rapport d'activité 2021 que le nombre de contrats CAP, après avoir constamment augmenté depuis 2009, sont en diminution constante depuis 2016, et l'explique

²² Statbel, *Enquête sur les forces de travail 2021*. Disponible en ligne sur : <https://statbel.fgov.be/fr/nouvelles/3-decembre-journee-internationale-des-personnes-handicapees-1>

²³ Ibid.

²⁴ Conseil Supérieur National des Personnes Handicapées, « Note de position Emploi pour les personnes en situation de handicap approuvée en séance plénière du 20/06/2022 ». Disponible en ligne sur : [2022-06-note-de-position-emploi.pdf \(belgium.be\)](https://www.unia.be/fr/articles/gand-realise-ses-premiers-tests-de-discrimination-a-emploi-et-ne-compte-pas-s-arreter-la)

²⁵ Statbel, *Enquête sur les revenus et conditions de vie (SILC) 2021*. Disponible en ligne sur : <https://statbel.fgov.be/fr/nouvelles/3-decembre-journee-internationale-des-personnes-handicapees-1>

²⁶ UNIA, « Gand réalise ses premiers tests de discrimination à l'emploi et ne compte pas s'arrêter là », Juillet 2021, article disponible en ligne sur : <https://www.unia.be/fr/articles/gand-realise-ses-premiers-tests-de-discrimination-a-emploi-et-ne-compte-pas-s-arreter-la>

²⁷ <https://www.unia.be/fr/publications-et-statistiques/publications/consultation-des-personnes-handicapees-sur-le-respect-de-leurs-droits-2020>

notamment par la perte de la qualité d'assujetti à la sécurité sociale. Il précise que « *Ces mesures augmentent la précarité pour certains stagiaires et réduisent donc l'attractivité du contrat d'adaptation professionnelle. Elles conduisent les professionnels et les candidats à un CAP à se détourner de cette formule*²⁸ ».

On peut regretter cette situation qui va à l'inverse des recommandations du Comité ONU des droits des personnes handicapées, qui dans son General comment n°8²⁹, indique qu'il convient d'encourager les mesures visant à augmenter l'expérience professionnelle des personnes handicapées via les stages, programmes d'apprentissage. Le Comité ONU rappelle néanmoins que les personnes handicapées sont particulièrement exposées au risque d'une utilisation inappropriée des stages non rémunérés, des programmes de formation et du bénévolat, qui ont un impact négatif sur la sécurité de l'emploi et les perspectives de carrière. Il stipule dès lors que les États parties devraient clairement réglementer et contrôler la situation des personnes handicapées dans le cadre de ces programmes.

Enfin, il est important de mettre en avant que les CAP offrent l'opportunité, souvent refusée, d'une insertion professionnelle *dans les circuits professionnels ordinaires*, recommandée de façon très claire par la CDPH en son article 27 : « *Les États Parties reconnaissent aux personnes handicapées, sur la base de l'égalité avec les autres, le droit au travail, notamment à la possibilité de gagner leur vie en accomplissant un travail librement choisi ou accepté sur un marché du travail et dans un milieu de travail ouverts, favorisant l'inclusion et accessibles aux personnes handicapées.* ». Ce même article stipule que « *Favoriser l'emploi de personnes handicapées dans le secteur privé en mettant en œuvre des politiques et mesures appropriées, y compris le cas échéant des programmes d'action positive, des incitations et d'autres mesures;* » (art.27 h)).

Comparaison avec les autres stagiaires sous contrats de formations en entreprise

Il est important de noter que le CAP n'existe que du côté francophone et est proposé uniquement par l'AViQ et le Phare. Le VDAB propose également des contrats de formations en entreprise (BIS et IBO) mais ceux-ci ne sont pas spécifiques pour les personnes handicapées.

Même si les modalités peuvent varier entre le Phare et l'AViQ, le CAP a pour objectif initial de préparer l'intégration professionnelle d'une personne en situation de handicap via une période de formation en entreprise. Le stagiaire, l'entreprise et l'organisme régional établissent en étroite collaboration un programme individuel de formation.

Au regard de cet objectif, le CAP ressemble fortement au Plan Formation Insertion (PFI) proposé par le Forem, à la Formation Professionnelle Individuelle en Entreprise (FPIE) de Bruxelles-Formation et à l'Individuele BeroepsOpleiding (IBO) du VDAB, à la différence que ceux-ci ne sont pas spécifiquement destinés aux personnes en situation de handicap. Ces contrats de formation en entreprise sont proposés à l'ensemble des demandeurs d'emploi qui, durant la durée de la formation, continuent à percevoir leur allocation tout en percevant une prime supplémentaire financée par l'employeur. Ces contrats de formation en entreprise sont conclus pour une durée maximale de 6 mois, à l'exception du PFI qui peut être étendu à 1 an pour certaines catégories de personnes plus éloignées de l'emploi, dont les personnes handicapées.

Le CAP proposé par l'AViQ est conclu pour une durée maximale d'un an. Il peut être renouvelé dans certains cas. Quant au CAP du Phare, il est conclu pour une durée d'un an maximum mais peut être renouvelé une 2^{ème} année, et à titre exceptionnel, une 3^{ème} année en fonction du degré de qualification qu'exige la formation. En entreprise de travail adapté, le CAP peut durer jusque 5 ans.

Par ailleurs, à la différence des CAP, les contrats de formation PFI, FPIE et IBO prévoient une obligation d'embauche en fin de contrat d'une durée au moins équivalente à la formation. En matière d'accès à la sécurité sociale, le contrat de travail qui en découle est donc entièrement comptabilisé (puisqu'il s'agit d'un contrat de travail ordinaire donnant

²⁸ AViQ, L'intégration professionnelle des personnes handicapées dans les entreprises « ordinaires », Rapport relatif à l'année 2021, https://www.aviq.be/sites/default/files/documents_pro/2023-01/rapport%20d%27activit%C3%A9%202021%20final.pdf

²⁹ Committee on the Rights of Persons with Disabilities, "General comment n°8 (2022) on the right of persons with disabilities to work and employment", <https://www.ohchr.org/en/documents/general-comments-and-recommendations/crpd/cgc8-general-comment-no-8-2022-right-persons>.

lieu à des prélèvements de cotisations sociales). En outre, les journées de formation effectuées dans le cadre de la formation peuvent également être comptabilisées comme journée de travail, à concurrence de 96 jours maximum, pour bénéficier de l'ouverture du droit aux allocations de chômage.

Au regard de la durée généralement plus importante du CAP et de la non obligation d'embauche à l'issue de la formation, nous pouvons donc faire le constat supplémentaire que les stagiaires en CAP bénéficient au final d'une moins bonne protection et couverture sociale que les autres stagiaires qui suivent une formation à temps plein en entreprise³⁰. Cela est particulièrement interpellant pour un public qui est déjà fortement précarisé sur le marché de l'emploi.

2.3 Conclusion

Au vu des éléments susmentionnés, il apparaît que rétablir l'assujettissement à la sécurité sociale spécifiquement pour les personnes handicapées ne pourrait être considéré comme constitutif de discrimination.

A l'inverse, Unia considère qu'il s'agit là d'une mesure adéquate pour augmenter (pour rétablir à son niveau antérieur, en réalité) le niveau de protection de ce public fortement précarisé sur le marché de l'emploi et répondrait ainsi au besoin de traiter de façon différente des personnes qui se trouvent dans des situations différentes (voy. notre analyse au point 2.2.2 de cet avis).

Finalement, et tout aussi fondamentalement, Unia rappelle que la mesure envisagée n'est qu'un rétablissement d'une situation qui existait antérieurement et qui garantissait un niveau de protection plus élevé aux personnes en situation de handicap ; le rétablissement en cause permettrait de revenir au niveau de protection antérieur et de corriger la potentielle violation du principe de standstill (voy. notre analyse au point 2.1.2. de cet avis).

Pour conclure, Unia rappelle que la ratification de la Convention ONU relative aux droits des personnes handicapées implique pour la Belgique des obligations positives. Elle se doit notamment d'adopter « *toutes les mesures appropriées d'ordre législatif, administratif ou autre pour mettre en œuvre les droits reconnus dans la présente Convention* » mais doit aussi « *modifier, abroger ou abolir les lois, règlements, coutumes et pratiques qui sont source de discrimination envers les personnes handicapées* ».

3 Cadre légal

3.1 Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées

Cette Convention a été ratifiée par la Belgique en juillet 2009 et est entrée en vigueur le 1er août 2009.

L'article 4 prévoit que « *Les États Parties s'engagent à garantir et à promouvoir le plein exercice de tous les droits de l'homme et de toutes les libertés fondamentales de toutes les personnes handicapées sans discrimination d'aucune sorte fondée sur le handicap. À cette fin, ils s'engagent à : a) Adopter toutes mesures appropriées d'ordre législatif, administratif ou autre pour mettre en œuvre les droits reconnus dans la présente Convention; b) Prendre 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* ».

L'article 5 « *Egalité et non-discrimination* » de la Convention rappelle l'interdiction de discriminer sur base du handicap et « *afin de promouvoir l'égalité et d'éliminer la discrimination, les États Parties prennent toutes les mesures*

³⁰ Même si nous ne faisons pas ici le comparatif détaillé, il est intéressant de noter que les apprentis sont également assujettis à la sécurité sociale moyennant le respect de 6 conditions.

appropriées pour faire en sorte que des aménagements raisonnables soient apportés ». Il rajoute « Les mesures spécifiques qui sont nécessaires pour accélérer ou assurer l'égalité de facto des personnes handicapées ne constituent pas une discrimination au sens de la présente Convention ».

L'article 24 consacré à l'éducation stipule « *Les États Parties veillent à ce que les personnes handicapées puissent avoir accès, sans discrimination et sur la base de l'égalité avec les autres, à l'enseignement tertiaire général, à la formation professionnelle, à l'enseignement pour adultes et à la formation continue. À cette fin, ils veillent à ce que des aménagements raisonnables soient apportés en faveur des personnes handicapées.* »

L'article 28 mentionne quant à lui « *Les États Parties reconnaissent le droit des personnes handicapées à la protection sociale et à la jouissance de ce droit sans discrimination fondée sur le handicap et prennent des mesures appropriées pour protéger et promouvoir l'exercice de ce droit* ».

3.2 Constitution (10, 11 et 22 ter)

L'article 10 de la Constitution stipule « *Il n'y a dans l'État aucune distinction d'ordres. Les Belges sont égaux devant la loi; seuls ils sont admissibles aux emplois civils et militaires, sauf les exceptions qui peuvent être établies par une loi pour des cas particuliers. L'égalité des femmes et des hommes est garantie.* »

L'article 11 indique quant à lui : « *La jouissance des droits et libertés reconnus aux Belges doit être assurée sans discrimination. A cette fin, la loi et le décret garantissent notamment les droits et libertés des minorités idéologiques et philosophiques.* »

L'article 22ter de la Constitution établit que « *Chaque personne en situation de handicap a le droit à une pleine inclusion dans la société, y compris le droit à des aménagements raisonnables* ». La deuxième partie de l'article 22 ter, qui stipule « *La loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 garantissent la protection de ce droit* », impose des obligations positives aux pouvoirs publics. Ainsi, chaque législateur, dans son champ de compétences, est tenu de mettre en œuvre de manière progressive le droit constitutionnel de pleine inclusion des personnes en situation de handicap. Le législateur se voit ainsi rappeler avec force les obligations de la Convention ONU Handicap : il est tenu d'adopter des lois qui introduisent des réformes structurelles afin d'éliminer les obstacles à la participation des personnes en situation de handicap.

3.3 Socle européen des droits sociaux

Les 20 principes du socle européen des droits sociaux sont les balises qui la Commission européenne guident vers une Europe sociale forte qui soit équitable, inclusive et riche en perspectives.

Le socle 12 stipule que « *Les travailleurs salariés et, dans des conditions comparables, les travailleurs non salariés ont droit à une protection sociale adéquate, quels que soient le type et la durée de la relation de travail* ».

Le socle 17 prévoit : « *Les personnes handicapées ont droit à une aide au revenu leur permettant de vivre dans la dignité, à des services leur permettant de participer au marché du travail et à la société, ainsi qu'à un environnement de travail adapté à leurs besoins.* »

3.4 Stratégie européenne en faveur des droits des personnes handicapées 2021-2030

La commission européenne a adopté la stratégie européenne en faveur des droits des personnes handicapées 2021-2030. Celle-ci indique que « *Disposer des compétences et des qualifications adéquates est une condition préalable à*

l'accès et à l'intégration réussie au marché du travail. Comme indiqué dans la stratégie européenne en matière de compétences, des stratégies nationales sont donc nécessaires en matière de compétences, couvrant également les besoins spécifiques des personnes handicapées. Il convient de garantir l'égalité d'accès à l'éducation et à la formation axée sur le marché du travail à tous les niveaux. Il incombe aux États membres d'adapter les politiques d'éducation et de formation aux besoins des personnes handicapées conformément à la CNUDPH ».

3.5 Recommandation relative à l'accès des travailleurs salariés et non salariés à la protection sociale

Dans sa recommandation (2019/C 387/01), le Conseil de l'Union européenne recommande de « fournir un accès à une protection sociale adéquate pour tous les travailleurs salariés ainsi que les travailleurs non salariés sur leur territoire, ».

Cette recommandation s'applique aux branches de la protection sociale ci-après, dans la mesure où elles sont prévues dans les États membres:

- a) les prestations de chômage;
- b) les prestations de maladie et de soins de santé;
- c) les prestations de maternité et de paternité assimilées;
- d) les prestations d'invalidité;
- e) les prestations de vieillesse et de survie;
- f) les prestations en cas d'accidents du travail et de maladies professionnelles

4 Contacts Unia

Morgane Borres – morgane.borres@unia.be – 02/212 31 56

Marie-Ange Vandecandelaere - marie-ange.vandecandelaere@unia.be – 02/ 212 30 18