

**ADVIES Nr. 2.364**

**Zitting van dinsdag 25 april 2023**

Opheffing van de onderwerping van overeenkomsten voor beroepsomscholing en overeenkomsten voor beroepsopleiding aan de sociale zekerheid – Impact op stagiairs met een handicap

3.045

## ADVIES NR. 2.364

### **Opheffing van de onderwerping van overeenkomsten voor beroepsomscholing en overeenkomsten voor beroepsopleiding aan de sociale zekerheid – Impact op stagiairs met een handicap**

Bij brief van 22 februari 2022 heeft mevrouw G. MARLIERE, voorzitter van de Nationale Hoge Raad voor Personen met een Handicap, de Nationale Arbeidsraad een afschrift bezorgd van een brief aan de heer F. VANDENBROUCKE, minister van Sociale Zaken, met een verzoek van haar organisatie om het dossier betreffende de onderwerping van overeenkomsten voor beroepsomscholing en overeenkomsten voor beroepsopleiding te heropenen.

Naar aanleiding van die brief en het uitblijven van een reactie van de politiek, heeft de Raad besloten zich opnieuw over deze problematiek te buigen.

Er wordt aan herinnerd dat de Raad op 29 januari 2019 en op 30 september 2019 respectievelijk het advies nr. 2.116 en het advies nr. 2.142 heeft uitgebracht over diezelfde problematiek, maar dat deze adviezen dode letter zijn gebleven.

De commissie Sociale Zekerheid werd belast met de bespreking van dit dossier.

Op verslag van die commissie heeft de Raad op 25 april 2023 het onderstaande advies uitgebracht.

## ADVIES VAN DE NATIONALE ARBEIDSRAAD

### I. INLEIDING EN RETROAKTEN

- A. Met het koninklijk besluit van 15 oktober 2017 tot wijziging van het koninklijk besluit van 28 november 1969 tot uitvoering van de wet van 27 juni 1969 tot herziening van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders werd de opheffing van de onderwerping aan de sociale zekerheid van overeenkomsten voor beroepsomscholing (CAP's) en overeenkomsten voor beroepsopleiding (CBO's) ingevoerd.
- B. In zijn advies nr. 2.116 van 29 januari 2019 heeft de Raad zich opnieuw gebogen over dit dossier en daarbij vastgesteld dat dit koninklijk besluit negatieve gevolgen heeft voor stagiairs met een handicap. Uitgaande van die vaststelling heeft hij zich enerzijds uitgesproken voor een herziening van dat koninklijk besluit en er anderzijds voor gepleit dat de maatregel retroactief zou zijn.
- C. De toenmalige minister van Sociale Zaken, mevrouw M. DE BLOCK, heeft geen gevolg gegeven aan dat advies, aangezien de reikwijdte ervan in strijd was met het beginsel van gelijke behandeling en de federale bevoegdheid oversteeg. Bovendien was de federale regering in lopende zaken.
- D. In september 2019 heeft de Raad zich uit eigen beweging gebogen over een ontwerpakte over deze kwestie. Die werd hem toegezonden terwijl de regering in lopende zaken was. De Raad heeft in het kader daarvan verschillende actoren gehoord die bevoegd zijn voor het toezicht op en de begeleiding van personen met een handicap, om zich een beeld te vormen van de van de verschillende stage- en opleidingsregelingen die bestaan voor personen met een handicap, met inbegrip van de stage- en opleidingsovereenkomsten die specifiek worden geraakt door het koninklijk besluit van 15 oktober 2017. Na afloop van die hoorzittingen heeft hij het advies nr. 2.142 uitgebracht, waarin hij stelt dat de onderwerping aan de sociale zekerheid van de overeenkomsten voor beroepsomscholing en de overeenkomsten voor beroepsopleiding die werden gesloten vóór de inwerkingtreding van het bekritiseerde koninklijk besluit, met terugwerkende kracht opnieuw moet worden ingevoerd, en tevens vroeg om die onderwerping met het oog op de toekomst uit te breiden.

Hij had in dat kader gevraagd dat snel uitvoering zou worden gegeven aan zijn advies zodat het niet ingewikkelder wordt om de rechten van die werknemers te herstellen na afloop van de betrokken arbeidsovereenkomsten.

- E. Aangezien geen uitvoering werd gegeven aan zijn adviezen, heeft de Raad in 2021 contact opgenomen met de heer F. VANDENBROUCKE, minister van Sociale Zaken, om geïnformeerd te worden over de ontwikkeling van het dossier. Die heeft verschillende argumenten aangevoerd om de door het koninklijk besluit van 15 oktober 2017 ontstane situatie niet recht te zetten, waaronder:
- de moeilijkheid voor de RSZ om de doelgroep te identificeren binnen de groep "stagiairs kleine statuten";
  - het kleine aantal betrokkenen, die zich vooral in Wallonië en Brussel bevinden, en het feit dat zij vóór de invoering van dit koninklijk besluit vaak niet zouden zijn aangegeven bij de RSZ;
  - het feit dat er geen concrete klachten zijn uit het veld;
  - het feit dat de invoering van een corrigerende maatregel voor de categorie "personen met een handicap" een niet te rechtvaardigen discriminatie zou inhouden ten opzichte van valide personen die zich in dezelfde situatie bevinden.
- F. Bij brief van 22 februari 2022 heeft mevrouw G. MARLIERE, voorzitter van de Nationale Hoge Raad voor Personen met een Handicap, de Nationale Arbeidsraad een afschrift bezorgd van een brief aan de heer F. VANDENBROUCKE, minister van Sociale Zaken, met een verzoek van haar organisatie om het dossier betreffende de onderwerping van overeenkomsten voor beroepsomscholing en overeenkomsten voor beroepsopleiding te heropenen.

Naar aanleiding van die brief en het uitblijven van een reactie van de politiek, heeft de Raad besloten zich opnieuw over deze problematiek te buigen.

## II. STANDPUNT VAN DE RAAD

De Raad benadrukt eerst en vooral het belang dat hij sinds lang hecht aan de situatie van personen met een handicap, die vanwege hun persoonlijke situatie en ook wegens hun gebrek aan opleiding grote moeilijkheden ondervinden om de arbeidsmarkt te betreden en zich daar te handhaven. Naast de opleidingsmogelijkheden die zij bieden, helpen stage- en opleidingsovereenkomsten voor personen met een handicap ook om de angst en vooroordelen van veel werkgevers om een persoon met een handicap in dienst te nemen, weg te nemen.

Tot slot acht de Raad het, gezien de moeilijke context om deze kwetsbare groep aan het werk te krijgen en te houden, van essentieel belang dat zij individuele rechten kunnen opbouwen op basis van hun beroepsinvesteringen, stages en opleidingen inclusief.

Daarom heeft de Raad in het kader van zijn nieuwe bespreking van de problematiek van de opheffing van de onderwerping aan de sociale zekerheid kunnen rekenen op de expertise van de Nationale Hoge Raad voor Personen met een Handicap en Unia, die hij dankt voor hun waardevolle bijdrage aan zijn werkzaamheden.

De Raad wenste met name in te gaan op het argument dat de onderwerping van deze werknemers aan de sociale zekerheid zou leiden tot een ongelijke behandeling. Hij doet dat met de steun van Unia, dat op zijn verzoek een met redenen omkleed advies over deze kwestie heeft uitgebracht.

## **A. Beginselen**

Op verzoek van de Raad heeft Unia het advies nr. 321 uitgebracht, waarin het een gedetailleerde analyse maakt van de situatie van deze specifieke doelgroep. Zo heeft Unia zich gebogen over of het wenselijk is om opnieuw een onderwerping aan de sociale zekerheid in te voeren specifiek voor stagiairs en personen met een opleidings-/leerovereenkomst met een handicap, rekening houdend met verschillende beginselen, zoals het standstillbeginsel en het beginsel van gelijke behandeling, waaronder met name de mogelijkheid om verschillende situaties verschillend te behandelen.

Unia heeft zijn antwoord aangevuld door de aandacht te vestigen op het relevante normatieve kader in casu (de grondwettelijke bepalingen, de Europese en internationale instrumenten). Er wordt een kopie van dat advies als bijlage bij dit advies gevoegd.

### **1. Standstillbeginsel**

De Raad merkt op dat artikel 23 van de Grondwet het recht op sociale zekerheid wil waarborgen, waaraan een standstillbeginsel of beginsel van non-regressie van rechten is verbonden. Om te bepalen of dit beginsel wordt geschonden, moet een vergelijking worden gemaakt tussen de situatie vóór en na de invoering van het koninklijk besluit van 15 oktober 2017.

In dit verband wijst Unia erop dat de opheffing van de onderwerping van stagiairs en personen met een opleidings-/leerovereenkomst met een handicap op wie het koninklijk besluit van 15 oktober 2017 betrekking heeft, zou kunnen worden beschouwd als strijdig met het standstillbeginsel, omdat de maatregel het beschermingsniveau van personen met een handicap die met name werken met een CAP en geen statuut als begunstigten van de sociale zekerheid hadden, aanzienlijk heeft verminderd. De beëindiging van de onderwerping heeft tal van negatieve gevolgen gehad voor personen met een handicap die onder dit soort overeenkomst in dienst zijn, met name wat de jaarlijkse vakantie en de opening van het recht op een werkloosheidsuitkering, op een invaliditeitsuitkering en op een pensioen betreft.

Op basis van een gedetailleerde argumentatie komt Unia tot de conclusie dat de opheffing van de onderwerping hem in strijd lijkt met het standstillbeginsel omdat het indruist tegen de verplichting tot progressieve realisatie en non-regressie van de sociale, economische en culturele rechten en tegen de verplichtingen die de Belgische staat heeft onderschreven door het VN-verdrag inzake de rechten van personen met een handicap te ratificeren, zonder dat er redenen van algemeen belang zijn, of op zijn minst een redelijk evenredigheidsverband tussen de aangenomen maatregel en het nagestreefde doel bestaat.

## **2. Gelijke behandeling**

Unia vroeg zich bovendien af of de herinvoering van een onderwerping aan de sociale zekerheid specifiek voor die groepen al dan niet als discriminerend kan worden beschouwd ten aanzien van valide stagiairs of personen in opleiding die anders zouden worden behandeld.

De Raad herinnert er enerzijds aan dat België in 2009 het VN-verdrag inzake de rechten van personen met een handicap heeft geratificeerd, dat voorziet in een ruime definitie van het begrip "personen met een handicap", als "personen met langdurige fysieke, mentale, verstandelijke of zintuiglijke beperkingen die hen in wisselwerking met diverse drempels kunnen beletten volledig, daadwerkelijk en op voet van gelijkheid met anderen te participeren in de samenleving".

Hij wijst er anderzijds op dat artikel 22ter van de Grondwet het volgende stipuleert: *"Iedere persoon met een handicap heeft recht op volledige inclusie in de samenleving, met inbegrip van het recht op redelijke aanpassingen. De wet, het decreet of de in artikel 134 bedoelde regel waarborgen de bescherming van dat recht."* Dat artikel werd zo opgesteld dat erin wordt verwezen naar de definitie in het VN-verdrag.

Gelet op die twee ruime definities is Unia van mening dat om in overeenstemming te zijn met de maatschappelijke visie op handicaps, de onderwerping opnieuw zou moeten worden ingevoerd voor iedere persoon die kan worden beschouwd als persoon met een handicap in het licht van de antidiscriminatiewetgeving en het VRPH.

Voorts benadrukt Unia, op basis van de toepassing van artikel 22ter van de Grondwet, dat het argument van de minister dat het opnieuw invoeren van de onderwerping een niet te rechtvaardigen discriminatie zou zijn ten aanzien van valide personen die zich in dezelfde situatie bevinden, niet kan worden gevolgd. Unia wijst er namelijk op dat het net het in aanmerking nemen van verschillende situaties is dat de basis vormt voor de verplichting tot redelijke aanpassingen, zoals bepaald in artikel 22ter van de Grondwet.

Unia geeft verder ook aan dat die verplichting tot redelijke aanpassingen een toepassing is van het gelijkheidsbeginsel en bijdraagt tot de bestrijding van passieve discriminatie, wat uiteindelijk neerkomt op niets doen, aangezien niets doen in de praktijk leidt tot een hindernis voor personen met een handicap. Redelijke aanpassingen moeten dus worden gezien als een middel om de nadelen die samengaan met de handicap te compenseren, zodat een gelijke participatie aan de maatschappij mogelijk wordt.

Zelfs als het klopt wat de minister stelt, namelijk dat de invoering van een maatregel die de onderwerping voor de bovengenoemde overeenkomsten opnieuw instelt, leidt tot een ongelijke behandeling van personen die zich in dezelfde situatie bevinden, is dat volgens Unia redelijkerwijs gerechtvaardigd.

Zo is Unia van mening dat personen met een handicap zich in een situatie bevinden die objectief verschilt van die van valide personen. Op basis van cijfers wijst Unia namelijk op de extreem ongunstige situatie van personen met een handicap op de Belgische arbeidsmarkt in vergelijking met die van personen zonder handicap.

In die zeer ongunstige context voor werkzoekenden met een handicap is Unia van oordeel dat de overeenkomst voor beroepsomscholing en de andere opleidingsovereenkomsten waarop het koninklijk besluit van 15 oktober 2017 betrekking heeft, veel meer zijn dan enkel opleidingsinstrumenten. Zij worden door de gehandicaptensector namelijk beschouwd als veelgebruikte en zelfs essentiële werkgelegenheidsbevorderende instrumenten voor heel wat personen met een handicap. Ze helpen om de angst en vooroordelen van veel werkgevers om een persoon met een handicap in dienst te nemen, weg te nemen.

In de praktijk benadrukt het AVIQ echter, met name in zijn activiteitenverslag 2021, dat het aantal overeenkomsten voor beroepsomscholing na een constante stijging sinds 2009, sinds 2016 voortdurend afneemt en verklaart dat met name door het verlies van de hoedanigheid van onderworpenen aan de sociale zekerheid. Het geeft aan dat die maatregelen de precariteit voor bepaalde stagiairs vergroten en dus de overeenkomst voor beroepsomscholing minder aantrekkelijk maken. Ze leiden ertoe dat professionals en kandidaten voor een CAP die formule links laten liggen.

### **3. Andere relevante instrumenten in het kader van de bespreking van de situatie van personen met een handicap**

De Raad wijst erop dat, naast de bepalingen van de Grondwet en het VN-verdrag, ook verschillende recente instrumenten in aanmerking moeten worden genomen bij de keuze om al dan niet te voorzien in een sociale dekking voor werknemers met een handicap, en vooral de herinvoering van de onderwerping aan de sociale zekerheid van de stage- en opleidingsovereenkomsten waarop het koninklijk besluit van 15 oktober 2017 betrekking heeft.

- De Europese pijler van sociale rechten, aangenomen door de Europese Commissie, de Raad van de EU en het Europees Parlement, waarin richtsnoeren worden uitgezet voor een sterk sociaal Europa. In beginsel 17 van die pijler wordt met name het volgende bepaald: "Personen met een handicap hebben recht op inkomenssteun om een waardig leven te leiden, op diensten die hen in staat stellen om op de arbeidsmarkt en in de samenleving actief te zijn en op een aan hun behoeften aangepaste werkomgeving."
- De Europese aanbeveling (EU) 2019/C387/01 van de Raad van 8 november 2019 met betrekking tot de toegang tot sociale bescherming voor werknemers en zelfstandigen. De Raad herinnert eraan dat hij in het kader van zijn advies nr. 2.216 van 5 mei 2021 heeft gevraagd nauw betrokken te worden bij de keuze van de regeringsacties die zullen worden genomen bij de effectieve tenuitvoerlegging van het actieplan voor de uitvoering van deze aanbeveling, in samenwerking met de verschillende socialezekerheidsinstellingen.
- De Europese strategie voor de rechten van personen met een handicap 2021-2030, in 2021 aangenomen door de Europese Commissie. Het doel van die strategie is onder meer ervoor te zorgen dat alle personen met een handicap in Europa dezelfde kansen hebben als anderen en op gelijke voet kunnen deelnemen aan de maatschappij en het bedrijfsleven. Meer specifiek bepaalt de Europese strategie op dit punt het volgende: "Over de juiste vaardigheden en kwalificaties beschikken is een voorwaarde om toegang te krijgen tot en te slagen op de arbeidsmarkt."



Overeenkomstig de Europese vaardighedenagenda vereist dit nationale vaardigheidsstrategieën waarin ook de specifieke behoeften van personen met een handicap aan bod moeten komen. Gelijke toegang tot onderwijs en arbeidsmarktgerichte opleiding op alle niveaus moet worden gewaarborgd. De lidstaten moeten het onderwijs- en opleidingsbeleid aan personen met een handicap aanpassen op een wijze die strookt met het UNCRPD."

## **B. Specifieke situatie van de CAP's, de CBO's, de OIB's en soortgelijke situaties**

Gezien de gedetailleerde analyse van Unia gaat de Raad uit van het beginsel dat elke stage- of opleidingsformule die specifiek gericht is op personen met een handicap, naar analogie met de situatie van vóór het koninklijk besluit van 15 oktober 2017, moet voorzien in een onderwerping aan de sociale zekerheid.

De Raad is zich echter bewust van de voortdurende ontwikkeling van verschillende stage- en opleidingsformules binnen de gewesten sinds de versnippering van de bevoegdheden inzake de tewerkstelling van personen met een handicap en is van oordeel dat, om tegemoet te kunnen komen aan de behoeften van deze kwetsbare groepen, stapsgewijs te werk moet worden gegaan.

1. Aldus beschouwt de Raad het als een prioriteit dat de onderwerping aan de sociale zekerheid van personen met een handicap die in het kader van bepaalde specifieke stage- of beroepsopleidingsovereenkomsten werkzaam zijn in het Waals gewest (CAP of CBO), het Brussels gewest (aan Franstalige kant) of de Duitstalige gemeenschap (OIB) op korte termijn opnieuw wordt ingevoerd, zoals die bestond vóór de invoering van het koninklijk besluit van 15 oktober 2017.

Hij herinnert in dit verband aan zijn adviezen nr. 2.116 en 2.142 die hij in 2019 heeft uitgebracht over diezelfde kwestie en waarin destijds reeds werd gepleit voor de herinvoering van de onderwerping aan de sociale zekerheid van die specifieke groep, hetzij om een situatie van rechten en verplichtingen die voortvloeit uit het sluiten van overeenkomsten vooraleer het bekritiseerde koninklijk besluit in werking trad, recht te zetten, hetzij om die groepen een volledige sociale dekking te bieden voor de toekomst.

Volledig in lijn met zijn eerdere adviezen en op basis van de door Unia uiteengezette argumenten, pleit de Raad er nogmaals met klem voor dat maatregelen worden getroffen om de groepen personen met een handicap waarop het koninklijk besluit van 15 oktober 2017 betrekking heeft, in de toekomst volledig te onderwerpen aan de sociale zekerheid. Dankzij die situatie zou het namelijk mogelijk moeten zijn hun opbouw van rechten in de verschillende socialezekerheidstakken te waarborgen, op basis van de betaling van bijdragen.

Als beheerders van de sociale zekerheid herinneren de in de Raad vertegenwoordigde sociale partners aan hun voortdurende bezorgdheid dat niet uit het oog mag worden verloren dat het Belgische socialezekerheidssysteem met name gebaseerd is op het beginsel van de sociale verzekering. Met andere woorden, het is bedoeld om de dekking te waarborgen van de risico's waarmee men zelf geconfronteerd kan worden door middel van de betaling van socialezekerheidsbijdragen. Om het voortbestaan van dat systeem te garanderen, moet dan ook rekening worden gehouden met het feit dat de toekenning van sociale bescherming nauw samenhangt met de betaling van sociale bijdragen.

2. Verder verwijst de Raad, ondanks de technische moeilijkheden die het herstel van de rechten en plichten van deze werknemers voor het verleden met zich kan meebrengen, naar het standstillbeginsel, op grond waarvan het krachtens artikel 23 van de Grondwet verboden is voor de bevoegde wetgever om het beschermingsniveau aanzienlijk te verminderen zonder dat er daarvoor redenen van algemeen belang bestaan.

De Raad baseert zich op de analyse van Unia, volgens dewelke de beoogde maatregel slechts een herstel zou zijn van een eerder bestaande situatie die een hoger beschermingsniveau garandeerde aan personen met een handicap; met dat herstel zou kunnen worden teruggekeerd naar het vroegere beschermingsniveau en zou de mogelijke schending van het standstillbeginsel rechtgezet kunnen worden.

Op basis hiervan roept de Raad de regering op om de kwestie van de retroactiviteit van de maatregel voor de overeenkomsten waarop het voornoemde koninklijk besluit betrekking heeft, opnieuw te onderzoeken, teneinde de situatie van vóór de inwerkingtreding van het koninklijk besluit van 15 oktober 2017 te herstellen en zodoende een situatie van rechten en verplichtingen die voortvloeit uit het sluiten van overeenkomsten vooraleer het voornoemde koninklijk besluit in werking trad, recht te zetten.

3. Gelet op het voorgaande is de Raad van oordeel dat indien in de toekomst op deelstaatniveau andere opleidingsinitiatieven zouden worden ontwikkeld die vergelijkbaar zijn met de CAP, de CBO of de OIB en specifiek gericht zijn op personen met een handicap, deze onderworpen zouden moeten zijn aan de sociale zekerheid, overeenkomstig de regeling die vóór de invoering van het koninklijk besluit van 15 oktober 2017 bestond voor dit soort overeenkomsten.

\*\*\*

De Raad behoudt zich de mogelijkheid voor zijn besprekingen over de onderwerping van de verschillende formules voor leerovereenkomsten in een latere fase voort te zetten.

\*\*\*

**Bijlage**

Avis (n° 321) du 1<sup>er</sup> mars 2023

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

## Contenu

<b>1</b>	<b>Objet de la demande</b> .....	<b>1</b>
<b>2</b>	<b>Avis</b> .....	<b>1</b>
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
<b>3</b>	<b>Cadre légal</b> .....	<b>10</b>
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
<b>4</b>	<b>Contacts Unia</b> .....	<b>12</b>

## 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 2017<sup>1</sup>, 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 CNT<sup>2</sup>, 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.

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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 »<sup>3</sup> ; 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 »<sup>4</sup>.

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 juge<sup>5</sup>.

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-régression<sup>6</sup>, 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 général<sup>7</sup>. 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 pays<sup>8</sup>.

### 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 litigieuse<sup>9</sup>. 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.

---

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> 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).

<sup>5</sup> 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.

<sup>6</sup> 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.

<sup>7</sup> 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.

<sup>8</sup> 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<sup>er</sup> 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).

<sup>9</sup> Not. C. Const, arrêt n°132/2008 du 1<sup>er</sup> 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 significatif<sup>10</sup>.

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 poursuit<sup>11</sup>. 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 »<sup>12</sup> ; 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.

---

<sup>10</sup> 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<sup>er</sup> 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.

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

<sup>12</sup> 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 européenne<sup>13</sup>, 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'Union<sup>14</sup>. 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 »<sup>15</sup>, 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 »<sup>16</sup>.

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

---

<sup>13</sup> 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.

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

<sup>15</sup> 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.)

<sup>16</sup> 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 active<sup>17</sup>.

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* »<sup>18</sup>.

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 »<sup>19</sup>.

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;*

---

<sup>17</sup> 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.

<sup>18</sup> Service de recherche du Parlement européen (EPRS), « [Les principes d'égalité et de non-discrimination, une perspective de droit comparé](https://eprs.europa.eu/les-principes-d-egalite-et-de-non-discrimination-une-perspective-de-droit-compare/) ». ([europa.eu](https://eprs.europa.eu/)).

<sup>19</sup> 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 »<sup>20</sup>.*

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*<sup>21</sup> » 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**.

---

<sup>20</sup> 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](http://www.const-court.be).

<sup>21</sup> 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 »<sup>22</sup>.

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 »<sup>23</sup>.

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 »<sup>24</sup>.

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 totale<sup>25</sup>.

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 postulent<sup>26</sup>. 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 handicapées<sup>27</sup> 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

---

<sup>22</sup> 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>

<sup>23</sup> Ibid.

<sup>24</sup> 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)

<sup>25</sup> 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>

<sup>26</sup> 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>

<sup>27</sup> <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*<sup>28</sup> ».

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°8<sup>29</sup>, 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<sup>ème</sup> année, et à titre exceptionnel, une 3<sup>ème</sup> 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 (puisque'il s'agit d'un contrat de travail ordinaire donnant

---

<sup>28</sup> 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](https://www.aviq.be/sites/default/files/documents_pro/2023-01/rapport%20d%27activit%C3%A9%202021%20final.pdf)

<sup>29</sup> 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 entreprise<sup>30</sup>. 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* ».

---

<sup>30</sup> 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](mailto:morgane.borres@unia.be) – 02/212 31 56

Marie-Ange Vandecandelaere - [marie-ange.vandecandelaere@unia.be](mailto:marie-ange.vandecandelaere@unia.be) – 02/ 212 30 18