

## La perte du bénéfice des allocations familiales majorées à 21 ans :

### Une nécessaire cohérence dans le dispositif d'aide aux personnes en situation de handicap

#### Résumé

Contrairement aux allocations familiales de base - lesquelles sont dues, moyennant le respect de certaines conditions légalement définies, jusqu'à ce que le bénéficiaire atteigne l'âge de 25 ans - les allocations familiales majorées ne sont dues que jusqu'à ce que le bénéficiaire atteigne l'âge de 21 ans.

La limite d'âge dans l'octroi de cette aide crée à la fois une discrimination directe (sur la base de l'âge) et indirecte (sur la base du handicap) à l'encontre d'un public particulièrement vulnérable. Par ailleurs, cette limite d'âge pouvait être justifiée à l'époque où elle a été posée, par un contexte normatif qui, entre-temps, a évolué.

Les aides aux personnes en situation de handicap – parmi lesquelles les allocations familiales majorées – sont incontestablement des instruments de réalisation des droits fondamentaux protégés par la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées, notamment le droit à l'éducation et le droit à l'inclusion dans la société.

Unia appelle les autorités à lever cette double discrimination et partant à **aligner la limite d'âge liée à la majoration avec la limite d'âge liée à l'octroi des allocations familiales ordinaires.**

Plus fondamentalement, le dispositif des allocations familiales majorées met en lumière l'incohérence dont souffrent les critères qui ouvrent l'accès aux différents dispositifs d'aide financière des personnes en situation de handicap.

Aussi, Unia appelle à **une réforme de l'ensemble du dispositif lié à la prise en charge financière du handicap**, en vue d'en assurer la cohérence sur la base d'une approche sociale du handicap et de garantir la continuité dans le soutien financier apporté à la personne en situation de handicap.

## Structure

<b>La perte du bénéfice des allocations familiales majorées à 21 ans :</b>	<b>0</b>
<b>Une nécessaire cohérence dans le dispositif d'aide aux personnes en situation de handicap</b>	<b>0</b>
<b>1 Auteur de l'avis : Unia, mécanisme de suivi de la Convention ONU relative aux droits des personnes handicapées</b>	<b>2</b>
<b>2 Le régime juridique des allocations familiales majorées</b>	<b>2</b>
2.1 <i>Définition, bénéficiaires et objet de la recommandation</i>	2
2.2 <i>Evolution historique de la réglementation en la matière</i>	4
<b>3 Examen de conformité aux normes supérieures</b>	<b>6</b>
3.1 <i>Les normes de contrôle</i>	6
3.1.1 Les articles 10, 11, 22ter et 23 de la Constitution	6
3.1.2 Combinés aux articles 5, 19, 24, et 28 de la Convention ONU relative aux droits des personnes handicapées	8
3.2 <i>Interprétés à l'aune du soft law</i>	9
3.3 <i>Une distinction de traitement justifiée ?</i>	11
3.3.1 Un critère qui n'a pas évolué avec son contexte	12
3.3.2 In casu : Une absence de continuité entre les deux mécanismes d'allocation	13
<b>4 Un appel à réformer le système</b>	<b>14</b>
4.1 <i>Les différentes allocations pour les personnes en situation de handicap : Une approche médico-économique, médico-sociale ou sociale du handicap ?</i>	14
4.2 <i>L'impérieuse nécessité de réformer l'ensemble du dispositif d'aide aux personnes en situation de handicap</i>	17
<b>5 Recommandation</b>	<b>19</b>
<b>6 Contacts Unia</b>	<b>20</b>

# 1 Auteur de l'avis : Unia, mécanisme de suivi de la Convention ONU relative aux droits des personnes handicapées

Unia, le Centre interfédéral pour l'égalité des chances, est une institution publique indépendante qui lutte contre les discriminations et défend l'égalité en Belgique, conformément aux missions qui lui ont été confiées par l'Accord de coopération du 12 juin 2013 entre les différentes entités du pays<sup>1</sup>.

Par ailleurs, lors de la Conférence Interministérielle du 12 juillet 2011, l'État fédéral, les Communautés et les Régions ont confié à Unia le mandat de mécanisme de suivi de la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées (ci-après la Convention ONU). A ce titre, Unia a pour mission de promouvoir et de protéger les droits garantis par la Convention ONU, de même que de suivre les politiques, législations et pratiques mises en place par l'Etat belge en matière de handicap afin de vérifier leur conformité aux prescrits de la Convention ONU<sup>2</sup>.

Dans le cadre de sa mission de lutte contre les discriminations et de protection des droits des personnes handicapées, Unia a été interpellé concernant la situation d'un étudiant autiste qui, passé l'âge de 21 ans, perd le bénéfice des allocations familiales majorées. L'étudiant n'étant pas éligible non plus aux allocations fédérales pour personne handicapée, il est exclu de toute prise en charge financière liée à son handicap.

## 2 Le régime juridique des allocations familiales majorées

### 2.1 Définition, bénéficiaires et objet de la recommandation

Les allocations familiales ont été pensées comme un complément de revenus résultant du supplément de charges induit par l'arrivée d'enfant(s) pour le travailleur, le salaire de celui-ci ne tenant pas compte de ses charges familiales. Ce droit a ensuite été étendu à des catégories de personnes ne travaillant pas, généralisant le droit aux prestations familiales<sup>3</sup>.

Auparavant compétence fédérale, les allocations familiales ont été transférées aux communautés et, pour le territoire de la région bilingue de Bruxelles-Capitale, à la Commission communautaire commune, lors de la sixième réforme de l'Etat opérée en 2014.

---

<sup>1</sup> Accord de coopération du 12 juin 2013 entre l'autorité fédérale, les Régions et les Communautés visant à créer un Centre interfédéral pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme et les discriminations sous la forme d'une institution commune, au sens de l'article 92bis de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, M.B., 5 mars 2014.

<sup>2</sup> Art.33.2 de la Convention ONU relative aux droits des personnes handicapées.

<sup>3</sup> J-F. Funck, L. Markey, *Droit de la sécurité sociale*, Bruxelles, Larcier, 2014, p. 463.

Le régime des allocations familiales (et des allocations familiales majorées) est donc actuellement mis en oeuvre par des législations et des autorités différentes selon le domicile de l'enfant <sup>4</sup>.

Ainsi, la Flandre a adopté le décret du 27 avril 2018 réglant les allocations dans le cadre de la politique familiale<sup>5</sup>. La Communauté française, en application de l'article 138 de la Constitution, a transféré sa compétence en la matière à la Région wallonne qui a adopté le décret du 8 février 2018 relatif à la gestion et au paiement des prestations familiales<sup>6</sup>. La Commission communautaire commune a adopté l'ordonnance du 25 avril 2019<sup>7</sup> réglant l'octroi des prestations familiales. Enfin, la Communauté germanophone a adopté le décret du 23 avril 2018 relatif aux allocations familiales <sup>8</sup>.

Compte tenu de la situation à l'origine de l'interpellation d'Unia, la présente recommandation analysera spécifiquement le régime des **allocations familiales bruxelloises**, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2020. Elle analysera la pertinence, dans le contexte normatif actuel, du critère de l'âge ( 21 ans) qui met fin à l'octroi de la majoration. Ce critère étant cependant également en vigueur dans l'ensemble des régimes d'allocations familiales organisés par les différentes entités fédérées, la présente recommandation est transposable à leur réglementation respective <sup>9</sup>.

En principe, les allocations familiales sont dues jusqu'au 31 août de l'année durant laquelle l'enfant bénéficiaire atteint ses 18 ans. Toutefois, lorsque l'enfant bénéficiaire se trouve dans certaines hypothèses légalement définies<sup>10</sup>, ce droit peut être prolongé jusqu'à l'âge de 25 ans maximum.

Les « allocations familiales majorées »<sup>11</sup> peuvent être définies comme un supplément aux allocations familiales de base, octroyé à l'allocataire en raison de la situation de handicap de son enfant <sup>12</sup>.

Toutefois, les différentes législations communautaires relatives aux allocations familiales prévoient - comme c'était déjà le cas lorsque la matière était régie au niveau fédéral <sup>13</sup> - que passé l'âge de 21 ans, le bénéficiaire perd purement et simplement le droit à ce supplément.

---

4 Critère déterminé par l'article 2 1° et 2° de l'Accord de coopération du 14 juillet 2016 entre la Communauté flamande, la Région wallonne, la Commission communautaire commune et la Communauté germanophone, concernant la fixation des facteurs de rattachement déterminant le champ d'application personnel des dispositions légales et réglementaires prises par les entités fédérées ainsi que la budgétisation, l'imputation des prestations familiales payées pour les entités fédérées et la mise en oeuvre effective des dispositions modificatives communes proposées par le Comité de gestion de FAMIFED, *M.B.*, 20 octobre 2016.

<sup>5</sup> *M.B.*, 31 juillet 2018.

<sup>6</sup> *M.B.*, 1<sup>er</sup> mars 2018

<sup>7</sup> *M.B.*, 8 mai 2019.

<sup>8</sup> *M.B.*, 12 juin 2018.

<sup>9</sup> Notons toutefois que depuis le 15 mars 2022, Unia ne dispose plus de la compétence pour se prononcer sur le dispositif des allocations familiales majorées en Flandre.

<sup>10</sup> Voy. l'art. 25, § 2 de l'ordonnance du 25 avril 2019 précitée en ce qui concerne la région bruxelloise : en cas de poursuite d'une formation, d'études,...

<sup>11</sup> Ce terme est le terme générique utilisé dans la présente recommandation pour désigner le dispositif étudié par la recommandation, indépendamment des variantes terminologiques que ces aides peuvent recevoir dans les législations fédérées (supplément aux prestations familiales, ...).

<sup>12</sup> E. Di Mascio, L. Losseau et L. Triaille, « Observations : Ceci n'est pas un guichet unique : Kafka au pays de Magritte », *Les grands arrêts en matière de handicap, sous la direction de Isabelle Hachez et Jogchum Vrieling*, Larquier, Bruxelles, 2020, p 583.

<sup>13</sup> Art. 63 de la loi générale relative aux allocations familiales (LGAF).

## 2.2 Evolution historique de la réglementation en la matière

Initialement, les lois coordonnées relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés (LGAF) prévoyaient, en leurs articles 47 et 63, une majoration des allocations familiales en faveur de chaque enfant handicapé âgé de moins de 25 ans.

Cette limite d'âge a ensuite été abaissée à 21 ans lors de l'adoption de la loi du 27 février 1987 relative aux allocations aux personnes handicapées<sup>14</sup>. Cette modification législative avait pour but d'aligner l'âge de fin du supplément avec l'âge d'ouverture du droit aux allocations pour personnes en situation de handicap (lesquelles étaient à l'époque accessibles à partir de 21 ans), dans un souci de cohérence de l'ensemble du système.

Les travaux préparatoires des dispositions en cause précisent en ce sens :

*« Enfin, le texte prévoit explicitement la suppression des allocations familiales supplémentaires et prolongées après l'âge de 21 ans, avec respect des droits acquis. De cette façon, on arrive à un ensemble cohérent de dispositions permettant aux enfants handicapés de prétendre à des allocations familiales majorées jusqu'à l'âge de 21 ans et d'avoir droit aux allocations pour handicapés à partir de cet âge. Ces dispositions suppriment le double emploi ou les lacunes. »*<sup>15</sup>

A l'époque, pour bénéficier des allocations familiales majorées, l'enfant devait pouvoir justifier d'une incapacité physique ou mentale de 66% au moins. A défaut, il n'avait purement et simplement pas accès à la majoration des allocations.

L'incapacité de l'enfant était évaluée par un médecin, sur la base du Barème officiel belge des invalidités<sup>16</sup>, à laquelle était jointe une liste d'affections infantiles spécifiques.

Le critère du seuil de 66% d'incapacité et l'outil d'évaluation auquel il était fait appel laissait apparaître le recours à une vision purement médicale du handicap. L'impact du handicap en termes d'autonomie et de participation n'intervenait aucunement pour ouvrir le droit à la majoration mais plutôt pour en déterminer le montant (article 47, §1, al.1 de la LGAF)<sup>17</sup>. La loi programme du 24 décembre 2002 a ensuite réformé en profondeur le régime des allocations familiales pour les enfants en situation de handicap.

---

<sup>14</sup> Art. 23 et 26 de la loi du 27 février 1987 relative aux allocations aux personnes handicapées.

<sup>15</sup> Rapport fait au nom de la commission de l'emploi et de la politique sociale, Chambre des Représentants, session 1985-1986, 448, n° 004, p. 3.

<sup>16</sup> Il s'agissait initialement d'un outil d'évaluation des incapacités des invalides de guerre. Voy. à ce sujet Th. Gaudin et S., « Observations : les allocations familiales majorées pour les enfants en situation de handicap », *Les grands arrêts en matière de handicap, sous la direction de Isabelle Hachez et Jogchum Vrieling*, Larcier, Bruxelles, 2020, pp. 502-503.

<sup>17</sup> Le médecin évaluait le degré d'autonomie en tenant compte des 6 fonctions suivantes : le comportement, la communication, les soins corporels, le déplacement, l'adresse/la psychomotricité et l'adaptation au milieu (art.3, §1<sup>er</sup> l'arrêté royal du 3 mai 1991, portant exécution des articles 47, 56septies, et 63 des lois coordonnées relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés et de l'article 96 de la loi du 29 décembre 1990 portant des dispositions sociales, *M.B.*, 3 juillet 1991).

Elle abandonne tout seuil d'incapacité physique ou mentale dans le critère qui ouvrirait le droit à la majoration et privilégie une approche basée sur les conséquences sociales du handicap : pour ouvrir le droit aux allocations, il est tenu compte notamment des conséquences du handicap sur les activités et la participation de l'enfant mais aussi des conséquences du handicap sur l'entourage familial de ce dernier. Ce faisant, la réforme introduite par la loi programme de 2002 s'inscrit davantage dans l'approche sociale du handicap (voir infra) <sup>18</sup>.

Comme cela a été dit supra, depuis la sixième réforme de l'Etat, les entités fédérées ont réglementé le régime des allocations familiales. Aucune cependant n'a touché au critère de l'âge (21 ans) qui met fin à l'octroi de la majoration en raison du handicap<sup>19</sup>. Ainsi, en Région bilingue de Bruxelles-Capitale, l'ordonnance du 25 avril 2019 réglant l'octroi des prestations familiales, prévoit en son article 12 que :

*« L'allocation familiale de base visée à l'article 7, b), est majorée d'un supplément dû en fonction de la gravité des conséquences de l'affection présentée par l'enfant sur le plan de l'incapacité physique ou mentale ou sur le plan de l'activité et de la participation, ou pour son entourage familial. (...) ».*

Cet article doit être lu en combinaison avec l'article 26 de cette même ordonnance qui dispose que :

*« Les allocations familiales sont également accordées jusqu'à l'âge de 21 ans en faveur de l'enfant qui est atteint d'une affection qui a des conséquences pour lui sur le plan de l'incapacité physique ou mentale ou sur le plan de l'activité et de la participation, ou pour son entourage familial. »*

L'ordonnance prévoit que le collège réuni de la COCOM fixe, notamment, les modalités d'octroi et les montants de ce supplément (art.12), de même que les critères et modalités selon lesquels les conséquences de l'affection sont déterminées par l'équipe multidisciplinaire, ainsi que les conditions que l'enfant doit remplir (art.26).

---

<sup>18</sup> Bien qu'elle ne se déporte pas complètement de l'approche médicale. Voy. à ce sujet : Th.Gaudin et S.Sottiaux, « Observations : les allocations familiales majorées pour les enfants en situation de handicap », *op cit.*, pp. 510-517.

<sup>19</sup> Pour les autres communautés, voir, en Flandre, article 8 §2, 2° du décret du 27 avril 2018 réglant les allocations dans le cadre de la politique familiale; en Région wallonne, article 16 du décret du 8 février 2018 relatif à la gestion et au paiement des prestations familiales (M.B. 1<sup>er</sup> mars 2018) exécuté par l'Arrêté du Gouvernement wallon du 23 mai 2019 déterminant les conditions d'octroi du supplément d'allocations familiales en faveur d'un enfant atteint d'un handicap en exécution de l'article 16 du décret du 8 février 2018 relatif à la gestion et au paiement des prestations familiales (article 5) ; En communauté germanophone, art. 9 du décret du 23 avril 2018 relatif prestations familiales.

### 3 Examen de conformité aux normes supérieures

Il ressort de ce qui précède que le bénéfice de la majoration des allocations est assorti d'une **limite d'âge** de la personne handicapée (21 ans) qui diffère de la limite d'âge d'octroi des allocations familiales de base (25 ans, lorsque le bénéficiaire se trouve dans les hypothèses visées à l'article 25 §2 de l'ordonnance). Ce faisant, ces textes normatifs génèrent à la fois une **discrimination directe et indirecte** (voir infra) dirigée à l'encontre d'un **public particulièrement vulnérable**, cumulant souvent le critère du handicap avec celui de la **précarité** en ce que ce public est confronté à des obstacles juridiques dans l'accès aux ressources financières nécessaires à compenser les surcoûts liés au handicap.

Pareilles distinctions sont à analyser au regard du principe d'égalité consacré par la **Constitution** et par les **traités internationaux** liant l'État belge, principe à lire en combinaison avec d'autres droits fondamentaux constitutionnellement et/ou internationalement protégés. Dans la perspective de l'écriture d'un droit en réseau, et d'une **approche intégrée du droit des droits fondamentaux** <sup>20</sup>, les dispositions constitutionnelles et internationales évoquées gagnent elles-mêmes à être interprétées à la lumière de sources externes, *hard* ou *soft*.

#### 3.1 Les normes de contrôle

##### 3.1.1 Les articles 10, 11, 22ter et 23 de la Constitution

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

Ces principes s'opposent 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>21</sup>.

---

<sup>20</sup> Laquelle « permet de donner une densité normative bien plus importante à la disposition constitutionnelle et partant, de justifier un contrôle de constitutionnalité bien plus strict des dispositions légales censées exécuter le droit à la sécurité sociale. Cette approche intégrée suppose de prendre en considération, en plus du prescrit constitutionnel, l'ensemble des dispositions internationales qui ont un objet ou une portée analogue, dont les garanties forment alors « un ensemble indissociable » avec les garanties apportées par la disposition constitutionnelle elle-même. Th.Gaudin et S. Sottiaux, « Observations : les allocations familiales majorées pour les enfants en situation de handicap », *op cit.*, p 518.

<sup>21</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.

Ces principes s'opposent 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>22</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>23</sup>.

**L'article 23** de la Constitution garantit le droit de mener une **vie conforme à la dignité humaine**, ce droit englobant notamment le droit à l'aide sociale, à la sécurité sociale et aux prestations familiales. 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* » ; 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>24</sup>.

Au-delà de l'effet de standstill qui est reconnu à cet article<sup>25</sup> et conformément à une approche intégrée du droit des droits fondamentaux (consistant en « *l'intégration des dispositions conventionnelles et des développements (quasi) jurisprudentiels y relatifs* »), il y a lieu de donner à l'article 23 de la Constitution un « *véritable contenu positif* » en ce qu'il prévoit le droit à la sécurité sociale, et de s'attendre à « *un encadrement plus strict* » de la part des juges (particulièrement de la Cour constitutionnelle) de « *la marge de manœuvre du législateur* »<sup>26</sup>.

---

<sup>22</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/fr/rapports/2018/01/les-principes-d-egalite-et-de-non-discrimination-une-perspective-de-droit-compare) ». ([europa.eu](https://eprs.europa.eu)).

<sup>23</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)

<sup>24</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 pp. 20 et 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>25</sup> Voy notamment C. Const., arrêt n° 62/2018 du 31 mai 2018, [www.const-court.be](http://www.const-court.be).

<sup>26</sup> Th. Gaudin et S. Sottiaux, « Observations : les allocations familiales majorées pour les enfants en situation de handicap », *op cit.*, p 518.

Enfin, plus récemment, l'**article 22ter** de la Constitution est venu consacrer le droit à une pleine inclusion dans la société des personnes en situation de handicap, y compris le droit à des aménagements raisonnables. La deuxième partie de l'article 22 ter, qui stipule que « *La loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 garantissent la protection de ce droit* », impose des obligations positives à charge des 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 issues de la Convention ONU : 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.

### 3.1.2 Combinés aux articles 5, 19, 24, et 28 de la Convention ONU relative aux droits des personnes handicapées

La Convention ONU ne consacre pas de nouveaux droits fondamentaux au profit des personnes en situation de handicap « *mais explicite ce que les droits de l'homme existants signifient pour les personnes handicapées et précise les obligations des États parties de protéger et promouvoir ces droits* »<sup>27</sup>.

La Convention ONU opère un changement de paradigme considérable en balayant toute approche médicale du handicap, au profit d'une approche sociale et environnementale.

En effet, son préambule et son article 1 reconnaissent que « *la notion de handicap évolue et que le handicap résulte de l'interaction entre des personnes présentant des incapacités et les barrières comportementales et environnementales qui font obstacle à leur pleine et effective participation à la société sur la base de l'égalité avec les autres* ».

Le préambule fait expressément référence aux barrières extérieures à la personne et les considère comme facteurs constitutifs du handicap, lequel n'est désormais plus assimilé uniquement à l'existence de limitations fonctionnelles.

La définition du handicap ainsi promue par la Convention ONU est **systemique et évolutive** : celui-ci est le résultat de l'interaction entre la(les) limitation(s) que peut présenter une personne et les obstacles développés par l'environnement à la participation sociale et citoyenne de cette personne.

Aussi, les principes directeurs de la Convention ONU sont l'égalisation des chances des personnes handicapées, leur autonomisation ainsi que leur pleine et entière participation à la vie sociale et politique. La logique sous-jacente est donc celle de l'*inclusion*.

Compte tenu de l'objet du mandat confié à Unia et de la spécificité de la Convention ONU comme réponse aux difficultés rencontrées par les personnes handicapées, la présente recommandation ne développera pas davantage l'ensemble des autres instruments internationaux<sup>28</sup>.

---

<sup>27</sup> Haut-Commissariat aux droits de l'Homme, *Suivi de la Convention relative aux droits des personnes handicapées, Guide à l'intention des Observateurs des droits de l'homme*, disponible sur [https://www.ohchr.org/Documents/Publications/HR\\_P\\_PT\\_17\\_fr.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Publications/HR_P_PT_17_fr.pdf), p.24.

<sup>28</sup> Sans être exhaustifs, on pourrait cependant songer à invoquer, en combinaison avec les dispositions constitutionnelles précitées et en complément de la Convention ONU, 1° la **Charte Sociale européenne révisée** :

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

**L'article 19 de la Convention ONU** consacre le droit de toutes les personnes handicapées, quels que soient leur âge et leur déficience, à l'autonomie de vie et l'inclusion dans la société. Le droit à l'autonomie de vie suppose aussi l'accès aux services et équipements sociaux qui sont destinés à la population générale mais qui doivent être aussi adaptés aux besoins des personnes handicapées.

**L'article 24 de la Convention ONU** protège le droit des personnes handicapées à l'éducation. Notamment il prévoit l'obligation pour les États Parties de veiller 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.

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

### 3.2 Interprétés à l'aune du soft law

**L'observation générale n°6<sup>29</sup> du Comité des droits des personnes handicapées relative à l'égalité et la non-discrimination** précise que :

*« L'incapacité de donner effet au droit des personnes handicapées à un niveau de vie adéquat pour elles-mêmes et pour leur famille est contraire aux objectifs de la Convention. (...). Pour avoir un niveau de vie adéquat, comparable à celui des autres, les personnes handicapées doivent généralement engager des dépenses supplémentaires. Cela représente un désavantage particulier pour les enfants handicapés (...). Les États parties devraient prendre des mesures efficaces pour permettre aux personnes handicapées de couvrir les frais supplémentaires liés au handicap. (...) ».*

---

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

<sup>29</sup> Comité des droits des personnes handicapées, *Observation générale n°6 sur l'égalité et la non-discrimination*, disponible sur <https://www.ohchr.org/fr/documents/general-comments-and-recommendations/general-comment-no6-equality-and-non-discrimination>

**L'observation générale n°5 du Comité des droits des personnes handicapées relative au droit à l'autonomie de vie et à l'inclusion dans la société**<sup>30</sup> identifie, parmi les obstacles à la mise en œuvre de l'article 19, les carences des régimes d'aide et de protection sociale, ainsi que le manque de services et d'équipements acceptables, accessibles, adaptables et d'un coût abordable ( par exemple, dans les domaines des transports, des soins de santé ainsi que des biens et des services, dans les logements, ...).

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

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

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

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

Relevons que l'observation générale n°5 précise que : « **Les dépenses liées au handicap doivent être couvertes par des programmes et des allocations d'aide à l'autonomie de vie au sein de la société. (...)** Les transferts monétaires tels que les allocations d'invalidité sont l'une des formes sous lesquelles les États parties fournissent un appui aux personnes handicapées conformément aux articles 19 et 28 de la Convention. Ces transferts monétaires constituent souvent **une forme de reconnaissance des dépenses liées au handicap et facilitent la pleine intégration des personnes handicapées dans la société. Ils permettent également de lutter contre les situations de pauvreté et de pauvreté extrême que les personnes handicapées peuvent rencontrer.** ».

Compte tenu de l'interdépendance et de l'indivisibilité des droits de l'Homme, l'Observation générale n°5 lie l'article 19 aux autres articles de la Convention, dont l'article 24 relatif à l'éducation et l'article 28 relatif au niveau de vie adéquat.

Ce faisant, elle rappelle l'obligation des Etats parties de garantir l'accès à des services, dispositifs et autres formes d'assistance appropriés et disponibles à un coût abordable pour répondre aux besoins liés à leur handicap, ce tout particulièrement pour les personnes handicapées qui vivent dans le dénuement. Elle rappelle également que l'accès à l'enseignement ordinaire favorise une plus grande inclusion des personnes handicapées dans la société.

---

<sup>30</sup> Comité des droits des personnes handicapées, *Observation générale n°5 sur l'autonomie de vie et l'inclusion dans la société*, disponible sur [https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=fr&TreatyID=4&DocTypeID=11](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=fr&TreatyID=4&DocTypeID=11).

### 3.3 Une distinction de traitement justifiée ?

En l'occurrence, les normes qui régissent le régime des allocations familiales et qui en conditionnent l'octroi à une limite d'âge sont créatrices d'une double distinction :

- Une **distinction directe** au sein du groupe des étudiants en situation de handicap, sur la base de l'âge, selon qu'ils sont âgés de moins de 21 ans ou sont âgés de 21 à 25 ans : les premiers bénéficiant d'une majoration des allocations, les seconds en étant privés.
- Une **distinction indirecte** au sein du groupe des étudiants qui ont entre 21 et 25 ans, sur la base du handicap : tous bénéficient du régime des allocations ordinaires, sans majoration, sans qu'il soit tenu compte de leur éventuelle situation de handicap.

Or, cette distinction effectuée par la limitation des allocations familiales majorées à 21 ans, a également pour effet de limiter l'exercice des différents droits fondamentaux mentionnés supra. L'examen de la justification apportée à cette distinction et de sa proportionnalité impose donc une attention particulière.

Comme on l'a mentionné supra, l'âge de 21 ans a été choisi, à l'époque, parce qu'il s'agissait de l'âge auquel les allocations fédérales pour personnes en situation de handicap étaient disponibles. La logique du système voulait alors que l'enfant bénéficiait d'allocations familiales avec un supplément pour handicap jusqu'à 21 ans, et ensuite, à partir de 21 ans, d'allocations pour personne en situation de handicap.

Toutefois, Unia considère que :

- D'une part, l'âge de 21 ans n'est aujourd'hui **plus en lien** avec l'âge auquel les personnes peuvent bénéficier des allocations aux personnes en situation de handicap, celles-ci étant à présent exigibles à 18 ans (3.3.1.) ;
- D'autre part, cette justification repose sur la **prémisse erronée** qu'une personne bénéficiant d'allocations familiales majorées bénéficiera ensuite nécessairement d'un ou plusieurs des types d'allocations pour personnes en situation de handicap (3.3.2.).

### 3.3.1 Un critère qui n'a pas évolué avec son contexte

Il résulte de ce qui précède que les dispositifs normatifs évoqués sous le point 2 créent une **différence de traitement entre les personnes handicapées, selon qu'elles bénéficient ou non d'une majoration de leurs allocations**. Si la limite de l'âge de 21 ans a pu être pertinente avant l'adoption de la loi du 20 décembre 2020<sup>31</sup> (voir infra), tel n'est plus le cas depuis que l'âge qui ouvre l'accès aux « allocations fédérales aux personnes handicapées » a été abaissé pour s'aligner avec l'âge de la majorité.

Compte tenu des normes de contrôle identifiées supra et des sources externes de nature à en éclairer la portée, le critère de l'âge de 21 ans, en décalage à la fois avec l'âge où sont octroyées les allocations fédérales pour les personnes en situation de handicap (18 ans) et avec l'âge où prennent fin les allocations familiales ordinaires dans les hypothèses identifiées à l'article 25, §2 (25 ans), ne peut plus être considéré comme un critère de distinction pertinent pour l'octroi – ou non – du supplément aux allocations familiales. Par conséquent, la distinction de traitement entre étudiants en situation de handicap fondée sur l'âge est devenue incompatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaisons avec les articles 22ter et 23 de la Constitution ainsi que les articles 5, 19, 24 et 28 de la Convention ONU, interprétés à la lumière des observations générales n°5 et 6 du Comité des droits des personnes handicapées. La discrimination est d'autant plus préoccupante que les besoins des étudiants en situation de handicap sont davantage prononcés que les besoins des autres étudiants, augmentant de ce fait leur vulnérabilité. Le fait de ne pas leur apporter le soutien requis, par le biais d'une allocation familiale majorée, entrave leurs possibilités d'inclusion actuelles et futures.

Unia n'aperçoit pas, dans le cas présent, de motifs de s'écarter du raisonnement précédemment tenu par la Cour constitutionnelle dans son arrêt 103/2020<sup>32</sup>, lequel raisonnement portait sur l'âge auquel les allocations fédérales pour les personnes en situation de handicap étaient exigibles (fixé à 21 ans avant l'arrêt de la Cour constitutionnelle).

**Dans les deux cas en effet s'observe une même toile de fond : un changement de contexte normatif dans lequel s'inscrit un critère d'âge qui, lui, n'a pas évolué.**

Dans l'affaire ayant donné lieu à l'**arrêt n° 103/2020**, la Cour a constaté, entre autres, que le législateur de 1987 avait introduit l'âge minimal de 21 ans pour l'octroi des allocations aux personnes handicapées dans l'objectif de faire correspondre cet âge avec l'âge de la majorité civile. Or la loi du 19 janvier 1990 a, ultérieurement, avancé l'âge de la majorité civile à 18 ans. La Cour en a déduit qu'eu égard à l'objectif poursuivi par le législateur lorsqu'il a introduit l'âge minimal d'octroi des allocations, *« le critère d'âge de 21 ans ne saurait plus être considéré comme un critère de distinction pertinent pour l'octroi aux personnes handicapées des allocations de remplacement de revenus et des allocations d'intégration »*. Ce faisant, la Cour constitutionnelle a conclu à une **incompatibilité entre la mesure et les articles 10 et 11** de la Constitution, *« en ce qu'elle fait naître une différence de traitement injustifiée entre des personnes handicapées majeures, selon qu'elles ont ou non 21 ans accomplis »*.

---

<sup>31</sup> Loi du 20 décembre 2020 modifiant la loi du 27 février 1987 relative aux allocations aux personnes handicapées, portant adaptation du critère d'âge de 21 à 18 ans, *M.B.*, 18 janvier 2021.

<sup>32</sup> C. Const, arrêt n°103/2020 du 9 juillet 2020, [www.const-court.be](http://www.const-court.be).

Dans la foulée de cet arrêt de la Cour constitutionnelle, le législateur a adopté « la loi du 20 décembre 2020 modifiant la loi du 27 février 1987 relative aux allocations aux personnes handicapées, portant adaptation du critère d'âge de 21 à 18 ans.»<sup>33</sup>

### 3.3.2 In casu : Une absence de continuité entre les deux mécanismes d'allocation

Les réformes successives qu'ont connues respectivement le paysage des allocations familiales et le paysage des allocations fédérales pour les personnes en situation de handicap ont entraîné une rupture dans la continuité, pourtant initialement organisée, entre les deux types de dispositifs :

Tout d'abord, la sixième réforme de l'Etat ancre le régime des allocations familiales dans un environnement normatif différent du texte de loi initial (LGAF) qui s'incarne désormais dans des législations fédérées. Ce sont des législateurs et des administrations dépendant de niveaux de pouvoirs différents qui sont à présent à la manœuvre pour l'octroi des allocations familiales et des « allocations aux personnes handicapées ».

Ensuite, les critères d'octroi de ces deux types d'allocations diffèrent également.

Nous y revenons plus en détail par après mais relevons dès à présent les différences suivantes :

- Au niveau des « allocations aux personnes handicapées », l'octroi d'une allocation de remplacement de revenu est subordonné à la **réduction d'une capacité de gain** de la personne à un tiers, ou moins, de celle d'une personne valide. En ce qui concerne l'allocation d'intégration, elle est octroyée sur base d'une logique de « points » obtenus en fonction de la difficulté relative, pour la personne, de rencontrer certains de ses besoins fondamentaux (entre 0 et 3 points par catégorie de besoins) : se déplacer, se nettoyer et s'habiller, préparer et ingérer sa nourriture, faire des tâches ménagères, vivre de manière autonome, et entretenir des contacts sociaux. Afin de bénéficier de l'allocation, un minimum de 7 points est nécessaire ; le montant de l'allocation est modulé en fonction de ce nombre de points.
- Au niveau des allocations familiales majorées, un système de points est également en vigueur mais les éléments soumis au calcul des points ne sont pas identiques : ils s'articulent autour de trois piliers, le deuxième pilier tenant compte de **l'impact de l'affection sur la participation à la vie** en société, et le troisième pilier tenant compte de **l'impact de l'affection sur l'entourage familial**. Le supplément des allocations est modulé en fonction du nombre de points obtenus.

Il en résulte que ces deux types d'allocations sont octroyées suivant des critères différents, par des législateurs et des administrations différentes, à des personnes qui n'obtiennent donc pas automatiquement l'une et l'autre : le requérant dans l'affaire actuellement pendante devant le Tribunal du travail, faisant l'objet de l'interpellation d'Unia, illustre une telle situation : il était bénéficiaire d'allocations familiales majorées, mais n'a pas ensuite obtenu d'allocations fédérales pour les personnes en situation de handicap. Il a donc cessé de percevoir le supplément aux allocations familiales à l'âge de 21 ans, sans bénéficier d'autres allocations liées à sa situation de handicap.

---

<sup>33</sup> Loi du 20 décembre 2020 modifiant la loi du 27 février 1987 relative aux allocations aux personnes handicapées, *M.B.*, 18 janvier 2021.

Il y a donc lieu de **remettre en cause la pertinence de la limite d'âge de 21 ans** dans l'octroi des allocations familiales majorées et de **contester**, ici aussi, **l'adéquation du moyen** utilisé par les différentes réglementations fédérées **avec l'objectif qu'elles poursuivent**, à savoir couvrir les besoins liés au handicap du bénéficiaire et aligner les critères d'octroi propres à chaque dispositif. La distinction sur la base de l'âge n'étant pas justifiée, la mesure<sup>34</sup> - qui assortit le bénéfice des allocations familiales majorées à la limite d'âge de 21 ans - est incompatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution, lus isolément ou combinés avec d'autres sources du droit, *hard* ou *soft*.

## 4 Un appel à réformer le système

Plus fondamentalement, la situation à l'origine de la présente recommandation met en lumière **l'incohérence** dont souffre l'ensemble du dispositif d'aide aux personnes en situation de handicap. Cette incohérence est liée aux différents régimes d'allocations qui se voient éclatés entre plusieurs entités et législateurs et dont les réglementations se réfèrent tantôt à des **critères d'âge dépassés**, tantôt à une **conception du handicap peu conforme** à l'approche **sociale** de la Convention ONU.

Plusieurs voix, dont celle d'Unia, appellent à une refonte globale de l'ensemble du dispositif d'aide aux personnes handicapées<sup>35</sup>. Le Plan d'action « handicap » 2021-2024 adopté par le gouvernement fédéral prévoit d'ailleurs la nécessité d'une réforme de la législation fédérale en la matière et notamment une modernisation du processus d'évaluation du handicap, via une évaluation multidisciplinaire<sup>36</sup>.

### 4.1 Les différentes allocations pour les personnes en situation de handicap : Une approche médico-économique, médico-sociale ou sociale du handicap ?

Le siège de la matière **des allocations fédérales** se trouve dans la loi cadre du 27 février 1987 relative aux allocations aux personnes handicapées<sup>37</sup>.

Ces allocations visent à garantir les ressources nécessaires suffisantes aux personnes en situation de handicap qui ne disposent pas de revenus suffisants.

---

<sup>34</sup> En l'espèce l'article 26 de l'ordonnance bruxelloise du 25 avril 2019 réglant l'octroi des prestations familiales, *M.B.*, 8 mai 2019.

<sup>35</sup> En ce sens, voir notamment D. Dumont, « Observations : Les allocations fédérales aux personnes handicapées : dessine-moi une personne handicapée », *Les grands arrêts en matière de handicap, sous la direction de Isabelle Hachez et Jogchum Vrielink*, Larcier, Bruxelles, 2020, p.472 ; Gaetane Deliens, Florence Merken, Solène Jaspard et Mikhail Kissine, *Etude des besoins des personnes en situation de handicap à Bruxelles*, étude commanditée par la COCOF et la COCOM, p. 325 et s., et disponible sur [ACTE Cadastre PSH Volet2.pdf \(ulb.be\)](#) ; Memorandum d'Unia en vue des élections de 2024, recommandation 66.

<sup>36</sup> SPF Sécurité sociale, *Plan d'action fédéral handicap 2021-2024*, <https://socialsecurity.belgium.be/sites/default/files/content/docs/fr/publications/handicap/handicap-plan-federal-2021-2024-fr.pdf> ; mesures phare 18 et 19.

<sup>37</sup> Loi du 27 février 1987 relative aux allocations aux personnes handicapées, *M.B.* 1 avril 1987, p.4832.

Ces prestations relèvent de l'aide sociale : elles sont de nature non-contributives et résiduaire<sup>38</sup>. Elles ne sont donc pas conditionnées à l'exigence d'une cotisation préalable liée à l'exercice d'une activité professionnelle, mais sont subordonnées à un état de besoin, évalué au terme d'une enquête sur les revenus<sup>39</sup>. Il en résulte que les allocations aux personnes en situation de handicap s'adressent, par essence, à un public particulièrement vulnérable.

Elles comportent deux types d'allocations, dissociées en termes du risque social pris en charge et attribuées de manière exclusive mais néanmoins cumulable : l'allocation de remplacement de revenu et l'allocation d'intégration.

**L'allocation de remplacement de revenu (ARR)** constitue un revenu minimum garanti, destiné à couvrir les besoins essentiels de la personne en situation de handicap<sup>40</sup> dont la capacité de gain sur le marché du travail est réduite à un tiers de ce qu'une personne dite « valide » est en mesure de gagner sur le marché du travail. Elle compense donc l'absence de revenus.

Cette réduction de la capacité de gain est évaluée au regard d'un modèle « *décontextualisé et abstrait* »<sup>41</sup> faisant référence à « *l'aptitude d'une personne valide qui exerce une profession sur le marché de l'emploi* ». Ce modèle de référence traduit donc une approche médico-économique du handicap<sup>42</sup>.

**L'allocation d'intégration (AI)** s'adresse aux personnes dont l'autonomie dans la vie quotidienne est significativement impactée. Elle tend à compenser les surcoûts qui découlent de cette perte d'autonomie. Comme cela a été évoqué supra, le montant de l'allocation d'intégration est défini selon une logique de points<sup>43</sup>, qui a pour objet d'évaluer la perte d'autonomie au regard de six facteurs. Ces facteurs portent sur l'aptitude – ou non – de la personne à rencontrer des besoins fondamentaux<sup>44</sup> qui se réfèrent pour la plupart à la vie quotidienne, mais également (pour l'un d'entre eux) à la participation à la vie sociale<sup>45</sup>.

---

<sup>38</sup> D. Dumont, « Observations : Les allocations fédérales aux personnes handicapées : dessine-moi une personne handicapée », *op cit*, p.462.

<sup>39</sup> J-F. Funck, L. Markey, *op. cit.*, p. 678.

<sup>40</sup> *Ibid*, p. 681.

<sup>41</sup> D. Dumont, « Observations : Les allocations fédérales aux personnes handicapées : dessine-moi une personne handicapée », *op cit*, pp. 477-478.

<sup>42</sup> *Ibid*, p. 476 et s. Notons que ce seuil d'incapacité à hauteur de 66% démontre une relative proximité entre le dispositif de l'ARR et le dispositif de l'indemnité perçue dans le cadre de l'assurance indemnité : l'un et l'autre repose sur ce même critère d'octroi. Et pour cause, la volonté du législateur est de couvrir le même risque, à savoir la « *plausibilité de ne pas (re)trouver de travail rémunéré.* » Toutefois, si la première est de nature assistancielle, la deuxième est de nature assurancielle et donc mesurée de manière individualisée. Voy. D. Dumont, « Observations : Les allocations fédérales aux personnes handicapées : dessine-moi une personne handicapée », *op cit*, p.478

<sup>43</sup> Ce système de points est mis en place par l'arrêté royal du 6 juillet 1987 relatif à l'allocation de remplacement de revenus et à l'allocation d'intégration, *M.B.*, 6 juillet 1987.

<sup>44</sup> Les besoins fondamentaux évalués étant : se déplacer, assurer son hygiène corporelle et l'hygiène de son lieu de vie, s'habiller, absorber ou préparer sa nourriture, vivre sans surveillance et être conscient du danger, communiquer et avoir des contacts sociaux... Voy. l'art.5 de l'arrêté royal du 6 juillet 1987 précité.

<sup>45</sup> D. Dumont, « Observations : Les allocations fédérales aux personnes handicapées : dessine-moi une personne handicapée », *op cit.*, p. 484.

Une **échelle médico-sociale**<sup>46</sup> indique le nombre de points à octroyer en fonction de la perte d'autonomie et la difficulté à rencontrer le besoin.

En ce sens, l'octroi des AI repose sur une conception « hybride » du handicap, lequel résulte de l'interaction entre la déficience fonctionnelle de la personne et son environnement. Le dispositif de l'AI s'inscrit, davantage que le dispositif de l'ARR, dans une approche sociale du handicap<sup>47</sup>. Néanmoins, l'évaluation de la perte d'autonomie étant l'œuvre des médecins du SPF et non d'une équipe pluridisciplinaire, la mise en œuvre du dispositif ne vient-elle pas trahir les restes d'une approche médicale ?<sup>48</sup>

Comme on a pu le voir supra, le régime des **allocations familiales majorées** évalue quant à lui le handicap sur la base de trois piliers, dont seul le premier recourt à un critère purement médical (le pourcentage d'incapacité physique ou mentale). Le deuxième évalue les conséquences de l'affection sur l'activité et la participation de l'enfant et sur son entourage familial en prenant en compte : l'apprentissage, la communication, la mobilité et les déplacements, les soins corporels. Le troisième pilier s'articule autour de trois catégories : le traitement dispensé à domicile, les déplacements pour surveillance médicale et traitement, l'adaptation du milieu et des habitudes de vie.

Ainsi, le régime des allocations familiales majorées s'inscrit davantage dans une approche sociale du handicap<sup>49</sup>. Au surplus, le législateur a choisi de donner une importance particulière au troisième pilier (impact de l'affection sur l'entourage familial), chaque point de ce pilier étant multiplié par deux dans le calcul des points<sup>50 51</sup>.

---

<sup>46</sup> Arrêté ministériel du 30 juillet 1987 fixant les catégories et le guide pour l'évaluation du degré d'autonomie en vue de l'examen du droit à l'allocation d'intégration, *M.B.*, 6 août 1987.

<sup>47</sup> D.Dumont, « Observations : Les allocations fédérales aux personnes handicapées : dessine-moi une personne handicapée », *op cit*, pp.486-487.

<sup>48</sup> De nombreuses critiques ont été formulées quant à l'absence de fondement scientifique du système de mesure concrète de la perte d'autonomie. Par ailleurs, l'évaluation de la perte d'autonomie telle qu'elle mise en œuvre par les médecins du SPF Sécurité sociale est elle aussi dénoncée et fait l'objet d'un large contentieux devant le tribunal du travail. Voy. à ce sujet, D.Dumont, « Observations : Les allocations fédérales aux personnes handicapées : dessine-moi une personne handicapée », *op. cit*, pp.488-491.

<sup>49</sup> Adopté 4 ans avant l'adoption de la Convention ONU, ce régime est réellement précurseur.

<sup>50</sup> Pour plus de détails voy. Th. Gaudin et S. Sottiaux, « Observations : les allocations familiales majorées pour les enfants en situation de handicap », *op cit.*, p 514.

<sup>51</sup> Notons néanmoins, qu'à Bruxelles, depuis le 1er janvier 2022, la COCOM a mis en place un système de reconnaissance du handicap spécifique à l'octroi de l'aide pour les personnes âgées (APA) et des allocations familiales majorées (AFM). Dans ce cadre, le handicap est également apprécié de manière médicale par un médecin ou une équipe pluridisciplinaire composée d'au moins un médecin. Cette reconnaissance médicale se base sur un système de points similaire à celui appliqué au niveau fédéral, qui évalue l'impact de la réduction d'autonomie sur diverses activités de la vie quotidienne (arrêté du Collège réunion de la COCOM du 28 janvier 2021 portant exécution de l'ordonnance du 10 décembre 2020 relative à l'allocation pour l'aide aux personnes âgées, *M.B.* 10 février 2021, art.2 et 3.). Voy. à ce sujet, S. Gérard, N. Ide, D. Dumont et I. Tojerow, « Cadastre de l'offre de services pour les personnes en situation de handicap à Bruxelles : une cartographie juridique, économique et pratique », Etude commanditée par la COCOF et de la COCOM, volet 1, février 2022, disponible sur [https://acte.ulb.be/images/PDF/ULB\\_Cadastre\\_PSH\\_Volet1.pdf](https://acte.ulb.be/images/PDF/ULB_Cadastre_PSH_Volet1.pdf), p.58.

Nous n'aborderons pas ici dans le détail d'autres aides auxquelles peuvent prétendre les personnes en situation de handicap, notamment l'allocation d'aide pour les personnes âgées (APA) ou les aides matérielles, octroyées dans le coût de certains dispositifs. Toutefois, un constat transversal lié à l'approche essentiellement médicale de la reconnaissance du handicap qui ouvre l'accès à ces aides, de même que le constat ici démontré lié à la pluralité et l'incohérence dans les conditions d'octroi (notamment le recours à des critères d'âge dépassés) peuvent être également posés en ce qui concerne ces aides<sup>52 53</sup>.

## 4.2 L'impérieuse nécessité de réformer l'ensemble du dispositif d'aide aux personnes en situation de handicap

La **disparité des dispositifs** d'aide aux personnes handicapées, le **morcellement des compétences** qui l'entoure et les conséquences liées à leur **nature assistancielle ou contributive** de l'allocation, mettent en lumière la nécessité de réformer en profondeur l'ensemble de la couverture sociale des personnes en situation de handicap. Cette réforme doit garantir la **continuité** (et donc éviter toute rupture) entre les différents types d'aide.

Et pour cause. En vue de répondre aux constats de discrimination posés par la Cour constitutionnelle dans son arrêt 103/2020, la loi du 27 février 1987 relative aux allocations aux personnes handicapées a été modifiée dans le but d'aligner l'âge qui ouvre le droit aux allocations fédérales avec l'âge (actuel) de la majorité.

L'exposé des motifs de la loi précise : « *il relève de la compétence des Communautés de tenir compte de cette révision de la loi dans le cadre de l'octroi des allocations familiales (supplémentaires) qui peuvent pour l'instant être octroyées jusqu'à l'âge de 21 ans* »<sup>54</sup>.

---

<sup>52</sup> Voy. not, en ce qui concerne la COCOF et la COCOM, S. Gérard, N. Ide, D. Dumont et I. Tojerow, *Cadastre de l'offre de services pour les personnes en situation de handicap à Bruxelles : une cartographie juridique, économique et pratique*, ULB, février 2022, [https://acte.ulb.be/images/PDF/ULB\\_Cadastre\\_PSH\\_Volet1.pdf](https://acte.ulb.be/images/PDF/ULB_Cadastre_PSH_Volet1.pdf), p. 386.

<sup>53</sup> Voy. Recommandation d'Unia du 15 octobre 2021: « les aides individuelles à l'intégration, un dispositif discriminatoire », disponible sur [https://www.unia.be/files/Documenten/Aanbevelingen-advies/2021\\_290\\_Recommandation\\_aides\\_individuelles.pdf](https://www.unia.be/files/Documenten/Aanbevelingen-advies/2021_290_Recommandation_aides_individuelles.pdf).

<sup>54</sup> Exposé des motifs du projet de loi modifiant la loi du 27 février 1987 relative aux allocations aux personnes handicapées, portant adaptation du critère d'âge de 21 à 18 ans, disponible sur <https://www.lachambre.be/FLWB/PDF/55/1665/55K1665001.pdf>, p.6

Dans son avis relatif à l'avant-projet de loi relatif à l'adaptation du critère d'âge de 21 ans à 18 ans pour les allocations fédérales, et en référence à l'exposé des motifs, le Conseil Supérieur National des Personnes Handicapées exprime des inquiétudes quant au recours à un critère de l'âge qui varie en fonction du dispositif activé :

*« Les entités fédérées compétentes ont-elles ou sont-elles sur le point d'adapter leurs législations ? Le CSNPH n'a aucune vue sur l'état d'avancement des discussions entre l'Etat fédéral et les entités fédérées, ou au sein des entités fédérées-mêmes. Une articulation structurée et planifiée avant l'entrée en vigueur du texte aurait été plus sécurisante. »*<sup>55</sup>

Lorsque les allocations fédérales pour personnes handicapées succèdent aux allocations familiales majorées, il est compréhensible que ces dernières prennent fin du fait que les premières entrent en jeu, soit à 18 ans. La plupart des entités fédérées ont d'ailleurs prévu une règle de non-cumul entre les allocations familiales majorées et les allocations fédérales.<sup>56</sup>

Toutefois, cela n'est vrai que s'il est possible d'offrir au citoyen en situation de handicap la garantie d'un autre type d'aide financière qui prend **le relais**, dans des conditions au moins aussi favorables. Or, la situation concrète au départ de la présente recommandation démontre que ce n'est pas – toujours – le cas dans les faits.

Pour éviter toute rupture de fait dans les prises en charge, la DG Personnes handicapées du SPF Sécurité sociale, qui gère les « allocations fédérales aux personnes handicapées », doit examiner d'office si la personne concernée entre dans les conditions pour bénéficier desdites allocations, lorsqu'elle perd son droit au supplément d'allocations familiales<sup>57</sup>.

Néanmoins, quel sens donner à une auto-saisine de l'autorité fédérale en charge des allocations, si les conditions d'octroi de l'un et l'autre dispositif s'inscrivent dans des approches distinctes et ne se chevauchent donc pas (toujours), comme c'est précisément le cas de la situation à l'origine de l'interpellation d'Unia ?

---

<sup>55</sup> Avis n° 2020/18 du Conseil Supérieur National des Personnes Handicapées (CSNPH) relatif à l'avant-projet de loi relatif à l'adaptation du critère d'âge de 21 à 18 ans pour l'allocation de remplacement de revenus et l'allocation d'intégration, rendu en séance plénière du 21/09/2020, disponible sur <https://ph.belgium.be/fr/avis/avis-2020-18.html>.

<sup>56</sup> Seule la Région wallonne rend encore possible un cumul avec l'allocation de remplacement de revenu. Pour Bruxelles (COCOM), voy. l'ordonnance du 24 décembre 2021 « relative à l'introduction d'une règle de cumul dans l'ordonnance du 25 avril 2019 réglant l'octroi des prestations familiales, en ce qui concerne le paiement du supplément pour enfants atteints d'une affection », dont il résulte que les allocations familiales majorées sont suspendues lorsque le bénéficiaire se voit octroyer les allocations aux personnes handicapées.

Pour la Flandre, voy. l'arrêté du gouvernement flamand du 7 mai 2021 « modifiant l'article 14 de l'arrêté du Gouvernement flamand du 5 octobre 2018 établissant les diverses qualités de l'enfant bénéficiaire et relatif aux exemptions des conditions d'octroi pour les allocations familiales, les montants initiaux naissance et adoption, et les allocations de participation universelles, les articles 237 et 238 de l'arrêté du Gouvernement flamand du 30 novembre 2018 portant exécution du décret du 18 mai 2018 relatif à la protection sociale flamande et l'article 8 de l'arrêté du Gouvernement flamand du 7 décembre 2018 concernant les modalités d'obtention d'une allocation de soins ».

<sup>57</sup> Voy. l'Arrêté royal du 22 mai 2003 relatif à la procédure concernant le traitement des dossiers en matière des allocations aux personnes handicapées, *M.B.*, 27 juin 2003, art. 3/1.

Au-delà de la question liée à la pertinence de l'âge de 21 ans dans l'octroi du supplément d'allocation familiale, cette situation met dès lors en lumière la nécessité de réformer l'ensemble de la couverture sociale des personnes en situation de handicap.

Une telle réforme poursuivra le travail déjà amorcé en vue d'organiser un système global d'allocations qui soit cohérent, garant d'une continuité dans le soutien financier apporté à la personne, et enfin, compatible avec les normes et conceptions contemporaines.

Concrètement, la réforme devra harmoniser les critères d'octroi des dispositifs d'aide aux personnes handicapées à partir d'une définition systémique du handicap, à la fois conforme à la Convention ONU et interfédérale. Ce faisant, les critères d'octroi tiendront compte de l'impact du handicap sur les possibilités d'autonomie et de participation de la personne.

## 5 Recommandation

L'octroi des allocations familiales majorées contribue à la **réalisation d'un ensemble des droits fondamentaux** de la personne handicapée, notamment le droit d'accéder à un **niveau de vie** conforme à la dignité humaine (art. 28 de la Convention) et le droit à **l'éducation** (art. 24). Ces derniers contribuent à la réalisation d'autres droits fondamentaux dès lors qu'ils favorisent l'accès ultérieur à un **emploi**, à un **niveau de vie digne**, à une **vie autonome**.

Dans sa jurisprudence, le Comité européen des droits sociaux souligne que les personnes en situation de handicap représentent un **groupe vulnérable** qui doit faire l'objet d'une attention particulière de la part de l'Etat quant à l'impact des choix qu'il opère sur ces groupes, ce malgré une situation financière difficile.<sup>58</sup>

A l'heure actuelle, la manière dont les entités fédérées donnent corps au droit aux allocations familiales majorées est non seulement **déconnectée de son contexte normatif actuel**, mais aussi constitutive d'une potentielle **discrimination à l'encontre d'un public particulièrement vulnérable (qui cumule le critère de l'âge et bien souvent de la précarité)**.

---

<sup>58</sup> Voy. les décisions du Comité européen des droits sociaux, *Autisme-Europe c. France*, réclamation n°13/2002, décision sur le bien-fondé du 4 novembre 2003, §53 ; *FIDH c. Belgique*, réclamation n°75/2011, décision sur le bien-fondé du 18 mars 2013, §216.

Dès lors, en vue de respecter les droits fondamentaux des personnes en situation de handicap consacrés par la Constitution et les traités internationaux, dans la droite ligne de l'article 4, 1 b) de la Convention ONU qui impose aux Etats parties de « *garantir et promouvoir le plein exercice de tous les droits de l'homme et de toutes les libertés fondamentales de toutes les personnes handicapées (...)* » et dans l'attente d'une réforme globale et profonde du système des allocations sur le territoire belge, **Unia appelle les autorités communautaires compétentes à lever la discrimination** directe et indirecte qui se trouve au sein du régime des allocations familiales majorées, **en alignant le critère de l'âge qui met fin à l'octroi de la majoration sur le critère de l'âge qui met fin à l'octroi des allocations familiales ordinaires.**

Car tout étudiant (ou, plus généralement toute autre personne pouvant bénéficier d'allocations familiales après ses 18 ans en exécution de l'article 25 de l'ordonnance bruxelloise) en situation de handicap, quel que soit son âge, doit pouvoir prétendre à une aide de nature à assurer l'effectivité du droit à un niveau de vie conforme, à l'éducation et à l'inclusion dans la société et ce, sans diminution du niveau de protection dont il a pu bénéficier avant l'âge de 21 ans.

Plus fondamentalement, dans le strict respect du principe du **standstill** inhérent à l'article 23 de la Constitution, pareil alignement des critères d'âge doit impérativement être accompagné d'une **refonte globale de la couverture sociale** des personnes en situation de handicap en vue d'une **harmonisation de l'ensemble des conditions d'octroi** des différentes allocations.

Dans un souci de **conformité avec l'approche sociale et environnementale** de la Convention ONU, les critères d'octroi tiendront compte de **l'impact du handicap sur la participation** de la personne handicapée à la société, avant de répondre à un seuil d'incapacité à atteindre. Aussi, une telle harmonisation offrira-t-elle enfin la garantie d'une **continuité dans le soutien financier** dont peuvent se prévaloir les personnes handicapées dans le plein respect de leurs droits fondamentaux, peu importe le niveau de pouvoir mobilisé.

Unia renvoie à cet égard à la recommandation n°66 de son [mémoire](#) en vue des élections de juin 2024.

## 6 Contacts Unia

Morgane Borres - [morgane.borres@unia.be](mailto:morgane.borres@unia.be)

Marie Horlin – [marie.horlin@unia.be](mailto:marie.horlin@unia.be)