



HAUT-COMMISSARIAT AUX DROITS DE L'HOMME • OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS  
PALAIS DES NATIONS • 1211 GENEVA 10, SWITZERLAND  
www.ohchr.org • TEL: +41 22 918 9298 • FAX: +41 22 917 9008 • E-MAIL: [sr.disability@ohchr.org](mailto:sr.disability@ohchr.org)

**Mandate of the Special Rapporteur on the rights of persons with disabilities**

22 April 2015

Dear Madam/Sir,

In my capacity as Special Rapporteur on the rights of persons with disabilities pursuant to Human Rights Council resolution 26/20, I would like to transmit to you or your organization the questionnaire attached on *the right of persons with disabilities to social protection*. All responses should be sent electronically, in accessible formats and preferably in English, French or Spanish, to [sr.disability@ohchr.org](mailto:sr.disability@ohchr.org) no later than **20 May 2015**. I would appreciate as concise responses as possible and kindly ask you attach annexes where necessary.

Whenever possible, you are also encouraged to provide copies of relevant laws, policies, programme outlines, evaluations, and any other information relevant for the topic from your country or context of work. Additional appropriate information, beyond what is specifically requested, would be welcome. Kindly also indicate if you have any objections with regard to your reply being posted on the website of the Office of the High Commissioner for Human Rights.

I take this opportunity to thank you in advance for your assistance in this matter.

Catalina Devandas-Aguilar  
Special Rapporteur on the rights of persons with disabilities

To civil society organizations

## Questions à la société civile :

1. *Veillez fournir des informations sur toute législation et politiques adoptées par votre pays portant sur des programmes généraux ou spécifiques de protection sociale à l'égard des personnes handicapées, y compris :*
- *Le cadre institutionnel chargé de sa mise en œuvre ;*
  - *Les mesures législatives, administratives, judiciaires et/ou d'autres mesures visant à assurer l'accès des personnes handicapées aux programmes de protection sociale généraux (par exemple de réduction de la pauvreté, d'assurance sociale, de soins de santé, de travaux publics, de logement) ;*
  - *La création de programmes spécifiques pour les personnes handicapées (tels que des pensions d'invalidité, des allocations de mobilité ou autre) ;*
  - *Les ajustements budgétaires ou d'autres mesures similaires.*

### Contexte législatif belge

En remplacement de la loi de 2003, le gouvernement fédéral a adopté, le 10 mai 2007, une nouvelle législation de non-discrimination<sup>1</sup>, notamment en matière de handicap, que les entités fédérées ont complétée par des décrets régionaux et communautaires<sup>2</sup>.

Il convient de noter que :

- les textes législatifs belges vont au-delà de la simple transposition de la directive européenne 2000/78/CE en matière d'emploi<sup>3</sup> : leurs champs d'application s'étendent aux biens et services ainsi qu'à toute activité ouverte au public<sup>4</sup> ;
- l'absence d'aménagement raisonnable pour les personnes handicapées constitue une discrimination : un protocole d'accord entre l'Etat fédéral et les entités fédérées a été signé afin d'établir un concept commun en matière d'aménagement raisonnable, déterminant certains critères d'interprétation du concept et proposant des indicateurs permettant d'évaluer le caractère raisonnable de l'aménagement<sup>5</sup>.

Par ailleurs, l'Etat belge a ratifié la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées, ainsi que son Protocole, le 2 juillet 2009<sup>6</sup> et a mis en place le 'Centre interfédéral pour l'égalité des chances' (CIEC) en tant que mécanisme indépendant, en conformité avec l'Art. 33.2 UNCRPD, centre dont les compétences incluent également les signalements individuels de discrimination pour tous les critères concernés, parmi lesquels le handicap<sup>7</sup>.

A ce propos, une évolution importante à signaler concerne la mission récemment attribuée aux parquets, auditeurs du travail et greffiers d'informer le CIEC des affaires en cours, jugements et arrêts : suite à une

---

<sup>1</sup> Loi du [10 mai 2007](#) tendant à lutter contre certaines formes de discrimination (entrée en vigueur le 9 juin 2007), remplaçant la loi du 25 février 2003

<sup>2</sup> Photographie des législations anti-discrimination (Source : Centre interfédéral pour l'égalité des chances) : <http://www.diversite.be/photographie-des-legislations-antidiscrimination>

<sup>3</sup> Directive [2000/78/CE](#) du Conseil du 27 novembre 2000 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail

<sup>4</sup> Seule la Région bruxelloise n'a pas encore de texte législatif interdisant les discriminations dans les services comme les transports, les commerces, etc.

<sup>5</sup> Protocole du [19 juillet 2007](#) entre l'Etat fédéral, la Communauté flamande, la Communauté française, la Communauté germanophone, la Région wallonne, la Région de Bruxelles-Capitale, la Commission communautaire commune, la Commission communautaire française en faveur des personnes en situation de handicap

<sup>6</sup> UN Enable : <http://www.un.org/disabilities/countries.asp?id=166>

<sup>7</sup> CIEC : <http://www.diversite.be/poser-une-question-introduire-un-signalement>

circulaire <sup>8</sup>, les infractions à la loi 'anti-discrimination' fondées, entre autres, sur le handicap, sont désormais ajoutées et répertoriées sous un code spécifique.

Enfin, étant donné que les compétences en matière de handicap sont réparties entre les niveaux de pouvoir fédéral, régional et communautaire, les mesures d'aide aux personnes handicapées y sont très diverses, ce qui pose problème quant à l'accès à l'information : les personnes handicapées se plaignent, en effet, souvent de ne pas savoir où chercher l'information <sup>9</sup> et/ou de ne pas la trouver dans tous les formats accessibles à des handicaps spécifiques.

### Nouvelles législations

Des efforts ont été réalisés pour réformer la législation relative aux régimes d'incapacité juridique, afin d'instaurer un nouveau statut de protection conforme à la dignité humaine <sup>10</sup>, mais les personnes handicapées et les associations qui les représentent restent néanmoins inquiètes quant à la possibilité qui subsiste d'avoir recours à une substitution de la prise de décision de la personne handicapée par une tierce personne <sup>11</sup>, en lieu et place d'une décision assistée.

Une nouvelle législation a également été adoptée en mai 2014, ouvrant la porte à la reconnaissance du statut de l'aidant proche d'une personne handicapée de grande dépendance <sup>12</sup>. Toutefois, ses nombreux arrêtés d'exécution n'ont pas encore été pris. En effet, les différentes réflexions menées jusque fin 2013 doivent se poursuivre de manière approfondie et en tenant compte de l'aspect transversal de la thématique, dont les implications touchent d'autres dossiers et impliquent d'autres pouvoirs que le fédéral <sup>13</sup>. Les entités fédérées doivent dès lors y être associées stratégiquement et il paraît logique que ce dossier soit également abordé au niveau de la Conférence Interministérielle.

Il existe par ailleurs une proposition d'insertion, dans la Constitution belge, d'un article garantissant les droits des personnes handicapées : la Chambre a repris récemment ses travaux, arrêtés en 2014 en raison des élections fédérales, aux fins d'adoption de cette proposition.

## **2. Veuillez fournir des informations sur la manière dont les personnes handicapées sont consultées et participent activement à la conception, l'exécution et le suivi des programmes de protection sociale ;**

### Implication de la société civile

La consultation et l'implication de la société civile, telles que spécifiées par les Articles 4.3 et 33.3 UNCRPD, n'a pas encore été intégrée à tous les niveaux de pouvoir : la structuration, la régularité et la permanence font souvent défaut ; en outre, la suite réservée aux avis émis par les quatre conseils consultatifs est rarement précisée.

Par ailleurs, les organisations représentatives de personnes handicapées accordent beaucoup d'importance à leur participation au travers de leurs conseils consultatifs : actuellement au nombre de quatre, ils n'ont pas encore été créés dans les Région flamande, Communauté française et Communauté germanophone.

<sup>8</sup> Circulaire commune n° col [13/2013](#) relative à la politique de recherche et de poursuite en matière de discriminations et de délits de haine

<sup>9</sup> DGPH : <http://5030.fedimbo.belgium.be/sites/5030.fedimbo.belgium.be/files/explorer/fr/brochure-mesures-en-un-clin-d-oeil.pdf>

<sup>10</sup> Loi du 17 mars 2013 : [http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi\\_loi/change\\_lg.pl?language=fr&la=F&cn=2013031714&table\\_name=loi](http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&cn=2013031714&table_name=loi)

<sup>11</sup> Legal World : <http://www.legalworld.be/legalworld/nouveau-statut-de-protection-pour-les-personnes-incapables.html?LangType=2060>

<sup>12</sup> Loi du 12 mai 2014 relative à la reconnaissance de l'aidant proche aidant une personne en situation de grande dépendance :

[http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi\\_loi/change\\_lg.pl?language=fr&la=F&cn=2014051209&table\\_name=loi](http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&cn=2014051209&table_name=loi)

<sup>13</sup> CSNPH, Avis 2013/18: [http://ph.belgium.be/fr/advices/advices\\_2013/advice\\_2013\\_18.html;jsessionid=4D7862F1ADC6F927F72532DF9667272D](http://ph.belgium.be/fr/advices/advices_2013/advice_2013_18.html;jsessionid=4D7862F1ADC6F927F72532DF9667272D)

3. *Veillez fournir des informations relatives aux difficultés rencontrées ainsi que les bonnes pratiques portant sur la conception, la mise en œuvre et le suivi de programmes généraux ou spécifiques de protection sociale à l'égard de personnes handicapées, y compris :*
- *Les conditions d'accessibilité et la provision d'aménagement raisonnable ;*
  - *L'analyse des besoins spécifiques des personnes handicapées au sein des services et/ou les avantages des programmes existants ;*
  - *Les difficultés rencontrées par les personnes handicapées et leurs familles à s'acquitter des exigences ou conditions requises pour accéder aux programmes de protection sociale ;*
  - *Les considérations liées à l'âge, le genre et les différences basées sur la race ou l'ethnie, ainsi que les possibles entraves dues à celles-ci ;*
  - *Toute tension entre les exigences et/ou les avantages des programmes existants et l'exercice, par les personnes handicapées, de droits tels que la jouissance de la capacité juridique, de l'autonomie de vie et inclusion dans la société, ou du travail ;*
  - *L'attribution de subventions aux budgets personnels ;*
  - *La formation sur le handicap et la sensibilisation des fonctionnaires étatiques et/ou des partenaires externes ;*
  - *L'existence de mécanismes de plainte ou de recours.*

#### Handicap et Transversalité

La dispersion des compétences en matière de handicap, entre les niveaux fédéral, régional et communautaire, engendre divers problèmes parmi lesquels un manque de coordination au niveau interfédéral : si les problèmes liés au handicap sont traités au sein de la Conférence interministérielle '*Bien-être, sport et famille*', il est dommage qu'une Conférence interministérielle '*Handicap*' n'ait pas été créée à part entière pour les résoudre, surtout dans le contexte UNCRPD. Il n'existe pas non plus de Plan d'action national dans le domaine du handicap.

Au niveau fédéral, la mise en place de référents 'handicap', désignés depuis 2011 au sein des administrations fédérales, a été favorablement accueillie mais n'est pas encore suffisante pour respecter le principe de '*handistreaming*' qui implique que tous les domaines intègrent la dimension handicap, en ce compris les contrats d'administration des administrations fédérales et des institutions de sécurité sociale. La même observation s'applique aux niveaux de pouvoir régional, communautaire, provincial et communal.

Idéalement, le réseau '*handistreaming*' devrait être non seulement coordonné par le mécanisme de coordination (en conformité avec l'Art.33.1 UNCRPD), mais également activé en permanence de manière dynamique : développement d'outils d'information et de formation, recherche d'indicateurs communs, évaluations régulières des actions entreprises, échanges de bonnes pratiques, contacts individuels,...

4. *Veillez fournir toutes informations ou données à votre disposition, dans la mesure du possible ventilées par handicap, sexe, âge et origine ethnique, en relation à :*
- *La couverture des programmes de protection sociale par les personnes handicapées ;*
  - *Le taux de pauvreté parmi les personnes handicapées ;*
  - *Les coûts ou dépenses supplémentaires liées au handicap.*

#### Définitions du handicap et Statistiques

Il existe des définitions différentes du handicap, non seulement entre les entités fédérale et fédérées, mais également entre les diverses administrations.

Il existe de nombreuses bases de données utiles dans le domaine du handicap, mais elles ont été construites à partir de la réglementation appliquée par chaque administration, laquelle utilise, par ailleurs, ses propres définitions du handicap en fonction du rôle spécifique qui lui échoit.

Le manque de statistiques coordonnées ne relève pas uniquement de la dispersion des compétences ou de la disparité des définitions en matière de handicap dans les administrations fédérales et fédérées concernées : les outils informatiques, quand ils existent, ne sont pas toujours compatibles entre eux.

**5. Veuillez fournir des informations relatives aux critères d'éligibilité nécessaires pour accéder aux programmes généraux ou spécifiques de protection sociale à l'égard des personnes handicapées, y compris :**

- *Les définitions du handicap et d'évaluation du handicap employées pour déterminer l'éligibilité ;*
- *La cohérence des critères d'éligibilité entre les différents programmes de protection sociale ;*
- *L'utilisation de seuils de revenu et/ou de pauvreté ;*
- *L'analyse des coûts supplémentaires liés au handicap dans les seuils de revenus.*

Les allocations que perçoivent les personnes handicapées <sup>14</sup> ne leur permettent pas toujours de vivre décemment, les reléguant souvent sous le seuil de pauvreté. En outre, les personnes dont le handicap s'est développé après l'âge de 65 ans se voient refuser l'accès à toute une série d'aides subsidiées par les Régions. Par ailleurs, il est difficile, pour les personnes handicapées, d'accéder à un logement abordable, accessible et adapté, qui corresponde à leurs besoins, tant financiers que spécifiques à leur handicap.

#### Droit à des revenus décents

La législation belge a mis en place deux systèmes d'allocations de handicap pour les personnes qui ne disposent pas de revenus suffisants en raison de leur handicap : l'allocation de remplacement de revenus (ARR), qui a pour but de se substituer au revenu auquel la personne handicapée aurait pu prétendre si elle avait pu s'insérer sur le marché général du travail, et l'allocation d'intégration (AI), dont la logique est de compenser les surcoûts auxquels doivent faire face une personne du fait de son handicap et de l'inaccessibilité de son cadre de vie.

Les montants de l'ARR sont trop faibles par rapport au revenu dont une personne devrait disposer pour pouvoir mener une vie décente. Il en va de même pour l'AI pour laquelle les plafonds des montants, dans la prise en compte des revenus de la personne handicapée, sont trop bas, ce qui représente un frein à l'emploi <sup>15</sup>: en effet, une personne handicapée qui obtient un emploi générant un revenu supérieur au niveau d'abattement perd le droit à une partie ou à l'entièreté de l'AI.

Le montant des revenus est également pris en compte lors de l'octroi d'autres bénéfices sociaux (exonérations fiscales, tarifs préférentiels, budgets d'assistance personnelle, etc.).

Enfin, les personnes handicapées sont de plus en plus confrontées au problème de la pauvreté :

---

<sup>14</sup> Loi du 27 février 1987 relative aux allocations aux personnes handicapées, mise à jour le 10 septembre 2013 : [http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi\\_loi/change\\_lg.pl?language=fr&la=F&cn=1987022731&table\\_name=loi](http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&cn=1987022731&table_name=loi)

<sup>15</sup> Actes de la journée d'étude *Altéo* sur l'emploi des personnes handicapées, 11 mai 2011, Ciney. *Une politique de diversité est-elle possible avec des pièges à l'emploi?*, Bruxelles, 2011, pp.12-14 ([http://www.alteoasbl.be/IMG/pdf/Alteo\\_-\\_Actes\\_Journee\\_Emploi.pdf](http://www.alteoasbl.be/IMG/pdf/Alteo_-_Actes_Journee_Emploi.pdf))

- L'étude 'Handilab'<sup>16</sup> a démontré que 39,3% des personnes handicapées ont un revenu inférieur au seuil de pauvreté européen, contre 14,6% dans la population belge totale.
- Deux autres enquêtes, menées au Nord (néerlandophone)<sup>17</sup> et au Sud (francophone)<sup>18</sup> du pays en 2010, corroborent ces chiffres et font également ressortir que de nombreuses personnes handicapées sont amenées à renoncer à une série de biens et services, en ce compris des prestations médicales et paramédicales, ou à les postposer.

### Accès aux mêmes droits, indépendamment de l'âge.

La loi sur les allocations de handicap prévoit également une allocation spécifique pour les personnes handicapées de plus de 65 ans : l'allocation pour personnes âgées (APA). Son objectif est le même que celui de l'allocation d'intégration : compenser le surcoût du handicap. Du point de vue de la définition et de l'évaluation médicale, l'APA est une AI pour une personne de plus de 65 ans.

Le principal problème que nous souhaitons pointer est que, pour des raisons purement budgétaires, le législateur a fixé des modalités administratives différentes : montants d'allocations moins élevés en APA qu'en AI, calcul des revenus pris en compte différent, et souvent moins favorable en APA qu'en AI, etc. : de ce fait, les personnes ne sont pas traitées de la même manière, selon que le handicap survient avant ou après 65 ans.

Ce problème risque encore d'être amplifié par le fait que la loi spéciale du 6 janvier 2014 relative à la 6<sup>ème</sup> Réforme de l'Etat a prévu le transfert de l'APA aux entités fédérées à partir du 01/07/2014. Il y a donc aussi un risque qu'à l'avenir les allocations soient différentes selon la région où habite la personne handicapée.

Enfin, les personnes dont le handicap s'est développé après l'âge de 65 ans se voient refuser l'accès à toute une série d'aides subsidiées par les Régions.

### Accès à un logement abordable et adapté

Bien que la Constitution belge garantisse le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine, dont le droit à un logement décent (art.23,3°), de nombreuses personnes handicapées éprouvent des difficultés à trouver un logement qui corresponde à leurs moyens financiers et surtout à leurs besoins spécifiques :

- L'offre de logements sociaux est trop faible et la notion de logement 'adaptable' n'a pas encore suffisamment été mise en œuvre à ce niveau ; en outre, les listes d'attente sont longues. Pour les familles avec enfants, la situation est encore plus difficile : c'est au niveau des logements de 3 chambres minimum que la pénurie est la plus forte. Elle l'est davantage lorsque l'un des membres de la famille est dans une situation de handicap qui nécessite une adaptation spécifique du logement.
- L'offre de logements locatifs privés, moyennant un loyer raisonnable, est extrêmement faible. Par ailleurs, les logements privés à bas loyer s'avèrent souvent les moins conformes aux normes de sécurité et de salubrité, et les plus difficiles à chauffer. Enfin se pose aussi le problème de la pression

<sup>16</sup> Synthèse du projet d'étude 'Handilab', commanditée par le SPF Sécurité sociale et menée par une équipe de chercheurs de la Katholieke Universiteit Leuven. Position socioéconomique des personnes handicapées et effectivité des allocations aux personnes handicapées, Leuven, 2012, p.18 ([http://www.belspo.be/belspo/organisation/Publ/pub\\_ostc/agora/ragkk154samenv\\_fr.pdf](http://www.belspo.be/belspo/organisation/Publ/pub_ostc/agora/ragkk154samenv_fr.pdf))

<sup>17</sup> Augustyns (N.), Adams (M.), Vriesacker (B.), Janssens (H.) en Van Hal (G.), *Handicap, inkomen en toegang tot de gezondheidszorg. Resultaten van een kwantitatief en kwalitatief onderzoek*, 2010 (<http://www.kvg.be/index.php?page=32&action=articledata&osn=1&art=27>)

<sup>18</sup> Observatoire ASPH, *Coût du handicap, de la maladie : quelques réalités financières et autres*, Bruxelles, 2010 (<http://www.asph.be/Documents/analyses-etudes-2010-anysurfer/Etude-2010-cout-handicap.pdf>)

foncière qui est telle qu'il est impossible, dans certaines provinces, de louer un logement pour un loyer inférieur à 50% des revenus de la personne.

Une étude, publiée en 2014 par le CIEC, a mis en évidence que le montant des revenus est un élément potentiellement discriminant sur le marché du logement :

- Dans les trois Régions, les personnes ayant des limitations dans la vie quotidienne sont proportionnellement plus nombreuses à déclarer que la charge que constitue le poids du logement est lourde (37 % pour celles-ci contre 26,01 % pour les personnes ne déclarant pas de limitations). A l'inverse, les personnes qui ne souffrent pas de limitations déclarent dans une plus grande proportion que le coût de leur logement n'est pas un poids<sup>19</sup>.
- En ce qui concerne la capacité à chauffer son logement, les personnes handicapées sont proportionnellement plus nombreuses à avoir des problèmes pour conserver une chaleur adéquate dans leur logement en hiver : au niveau national, elles sont 9,98 % alors que les personnes qui ne subissent pas de limitations sont 5,37 % à avoir ce type de problème. L'écart entre les personnes souffrant de limitations et celles qui n'en ont pas est particulièrement grand en Région de Bruxelles-Capitale (25,76 % des personnes limitées par un handicap sont en incapacité de garder leur logement chauffé de manière adéquate contre 13,23 % pour les personnes ne rencontrant pas de limitations)<sup>20</sup>.

Enfin, depuis de longues années, des associations représentant des personnes polyhandicapées, souffrant d'autisme, de lésions cérébrales acquises ou atteintes d'une infirmité cérébrale, et leurs familles interpellent les autorités sur la situation dramatique dans laquelle elles se trouvent, en raison de l'absence de solutions d'accueil adapté.

En désespoir de cause, une réclamation collective a été introduite le 13 décembre 2011, par la *Fédération internationale des Ligues des droits de l'homme* (FIDH) au nom d'une vingtaine d'associations représentatives du secteur du handicap belge, auprès du Comité européen des droits sociaux qui a condamné l'État belge<sup>21</sup>, le 29 juillet 2013, pour le manque de places d'hébergement et de solutions d'accueil pour les personnes handicapées de grande dépendance, en violation de la Charte sociale européenne<sup>22</sup>.

\*\*\*\*\*

*Belgian Disability Forum asbl (BDF),  
20 Mai 2015*



<sup>19</sup> CIEC, 2014. *Etudes : Le baromètre de la diversité Logement*, p.274 :

[http://www.diversite.be/sites/default/files/documents/publication/barometre\\_de\\_la\\_diversite\\_logement.pdf](http://www.diversite.be/sites/default/files/documents/publication/barometre_de_la_diversite_logement.pdf)

<sup>20</sup> *Ibid.* p.275

<sup>21</sup> Pour violation de l'article E combiné avec l'article 14§1 de la Charte du fait que l'Etat belge ne crée pas de centres d'accueil et d'hébergement en nombre suffisant afin d'éviter l'exclusion de nombreuses personnes handicapées grandement dépendantes des services sociaux adaptés à leurs besoins spécifiques et concrets.

<sup>22</sup> CoE, 2013 : [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Complaints/CC75Merits\\_fr.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Complaints/CC75Merits_fr.pdf)