

Rapport parallèle au Comité européen des Droits sociaux

Par l'Institut fédéral pour la protection et la promotion des droits humains, Unia, l'Institut pour l'égalité des femmes et des hommes, et le Délégué général aux droits de l'enfant

30 juin 2023



Institut Fédéral pour la
protection et la promotion
des Droits Humains



INSTITUT
POUR L'ÉGALITÉ
DES FEMMES
ET DES HOMMES



Centre interfédéral
pour l'égalité des chances



DROITS DE
L'ENFANT
Le Délégué général

Table des matières

1.	Introduction	5
2.	Remarques générales sur la ratification de la Charte sociale européenne par la Belgique	7
	L'article 27.3 : responsabilités familiales	8
	Les articles 31.1, 31.2 et 31.3 : droit à un logement décent	9
	L'article 19.12 : favoriser l'enseignement de la langue maternelle par les travailleurs migrants.....	9
3.	Réclamation n°62/2010 – Terrains pour les Gens du voyage.....	10
	<i>Conclusion et recommandations</i>	14
4.	Réclamation n°75/2011 – Personnes handicapées en grande dépendance	14
	<i>Situation de la grande dépendance à Bruxelles</i>	15
	Le plan Grande Dépendance.....	15
	Le statut de grande dépendance et les cas prioritaires.....	17
	Personnes avec une lésion cérébrale acquise	18
	Budget d'assistance personnelle	19
	Manque de solutions de répit.....	19
	Conclusion et recommandations sur la Région bruxelloise	20
	<i>Situation de la grande dépendance en Wallonie</i>	20
	Stratégie wallonne pour des parcours de vie intégré.....	20
	La liste unique et les cas prioritaires.....	21
	Les budgets d'assistance personnelle (BAP).....	22
	Ouverture de places supplémentaires.....	22
	<i>Les autorités wallonnes doivent poursuivre leurs efforts en vue de satisfaire l'ensemble de la demande en termes d'accueil de jour et d'hébergement</i>	23
	<i>Situation de la grande dépendance en Flandre</i>	23
	<i>Conclusion</i>	23
5.	Réclamation n°98/2013 – Violences dites éducatives.....	25
	État de la situation : absence d'interdiction explicite des violences dites éducatives en droit belge	26
	Conclusion : modifier le Code civil pour interdire explicitement les violences dites éducatives	29
6.	Réclamation n°124/2016 – Transparence salariale	30
	<i>Rapport sur la structure de rémunération</i>	30
	<i>Classifications de fonctions neutres sur le plan du genre</i>	31
7.	Réclamation n°141/2017 – Education inclusive en Communauté française.....	31
	<i>Suivi de la décision par le Comité des Ministres, recommandation du 22 septembre 2021</i>	32
	<i>Rapport de suivi du gouvernement belge du 22 décembre 2022</i>	33
	<i>Observations sur le suivi de la décision</i>	33

Renforcement de l'obligation de garantir le droit à l'inclusion : article 22ter de la Constitution belge.....	33
Répartition des élèves entre l'enseignement ordinaire et spécialisé : analyse chiffrée	33
i. Toujours peu d'intégration pour les élèves relevant du type 2.....	34
ii. <i>Evolution de la part de l'enseignement spécialisé tous types confondus</i>	34
iii. Evolution spécifique pour l'enseignement de type 2	35
Absence de plan d'action cohérent vers une inclusion effective	36
<i>Mesures favorisant l'intégration : non effectives, voire discriminantes, pour les élèves en situation de handicap intellectuel</i>	37
Des mesures qui ne profitent pas aux élèves en situation de handicap intellectuel	37
i. <i>Le Pacte pour un enseignement d'excellence</i>	37
ii. Le décret relatif aux aménagements raisonnables.....	37
iii. Le décret créant les pôles territoriaux (en lien avec la suppression des intégrations temporaires totales)	38
Des mesures qui discriminent les élèves en situation de handicap intellectuel : arrêt de la Cour constitutionnelle du 1er juin 2023.....	39
<i>Principal espoir d'amélioration: concrétisation des tables rondes</i>	39
<i>Conclusion</i>	40
8. Conclusion générale.....	40

Rapport de l'Institut fédéral pour la protection et la promotion des droits humains, d'Unia, de l'Institut pour l'égalité des femmes et des hommes et du Délégué général aux Droits de l'Enfant

Au Comité européen des droits sociaux

Relatif au dix-septième rapport périodique de la Belgique – 30 juin 2023

L'Institut fédéral pour la protection et la promotion des droits humains

L'Institut fédéral pour la protection et la promotion des droits humains (IFDH) est une institution indépendante créée par la loi du 12 mai 2019 conformément aux Principes de Paris sur les institutions nationales de promotion et de protection des droits de l'homme (statut B), afin de contribuer à la protection et à la promotion des droits humains en Belgique.

Unia

Unia est une institution publique indépendante de lutte contre les discriminations et de promotion de l'égalité des chances. L'indépendance et l'engagement de Unia en faveur des droits humains sont reconnus par la Global Alliance of National Human Rights Institutions (statut B). Unia dispose d'une compétence interfédérale, ce qui signifie que Unia est actif, en Belgique, tant au niveau fédéral qu'au niveau des Communautés et des Régions. Unia est chargé d'apporter une aide aux victimes de discriminations basées sur les critères protégés par les lois antidiscrimination, qui mettent en œuvre les directives européennes 2000/43 et 2000/78. Le 12 juillet 2011, Unia a également été désigné comme mécanisme indépendant de promotion, de protection et de suivi de l'application de la Convention des Nations Unies sur les droits des personnes handicapées.

L'Institut pour l'Égalité des Femmes et des Hommes

Créé en décembre 2002, l'Institut pour l'égalité des femmes et des hommes est l'institution publique fédérale indépendante qui a pour mission de garantir et de promouvoir l'égalité des femmes et des hommes, de combattre toute forme de discrimination ou d'inégalité fondée sur le sexe, et ce par l'élaboration et la mise en œuvre d'un cadre légal adapté, de structures, de stratégies, d'instruments et d'actions appropriés. L'Institut vise à ancrer l'égalité des femmes et des hommes dans la société pour qu'elle devienne une évidence dans les mentalités et les pratiques.

Le Délégué général aux Droits de l'Enfant

Le Délégué général aux Droits de l'Enfant est une Institution publique indépendante instituée en Communauté française par le décret du 20 juin 2002 et l'arrêté du 19 décembre 2002. Il a pour mission générale de veiller à la sauvegarde des droits et des intérêts des enfants.

Dans le cadre de sa mission définie par le décret du 20 juin 2002 le Délégué général peut notamment:

1. informer des droits et intérêts des enfants et assurer la promotion des droits et intérêts de l'enfant ;
2. vérifier l'application correcte des législations et des réglementations qui concernent les enfants ;
3. recommander au Gouvernement, au Parlement et à toute autorité compétente à l'égard des enfants toute proposition visant à adapter la réglementation en vigueur en vue d'une protection plus complète et plus efficace des droits et intérêts des enfants ;
4. recevoir les informations, les plaintes ou les demandes de médiation relatives aux atteintes portées aux droits et intérêts des enfants ;
5. mener, à la demande du Parlement, des investigations sur le fonctionnement des services administratifs de la Communauté française concernés par cette mission.

1. Introduction

Le présent rapport est le résultat de la collaboration de cinq institutions publiques indépendantes belges de protection et de promotion des droits humains : l'Institut fédéral pour la protection et la promotion des droits humains (IFDH), qui en a assuré la coordination ; Unia, le Centre interfédéral pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme ; l'Institut pour l'égalité des femmes et des hommes (IEFH) ; ainsi que le service francophone de défense des enfants, le Délégué Général aux droits de l'enfant (DGDE, Communauté française).

Ce rapport s'inscrit dans la mission de collaboration de ces institutions avec les organes des Nations Unies et des organisations régionales des droits de l'Homme, dans le cadre de laquelle ils peuvent présenter des rapports sur la situation des droits humains en Belgique. Il fait suite au dix-septième rapport national adressé par le gouvernement fédéral belge au secrétariat du Conseil de l'Europe le 22 décembre 2022. S'agissant d'un rapport « simplifié », il s'intéresse principalement au suivi de cinq réclamations collectives où le Comité des droits sociaux a conclu à une violation de la Charte des droits sociaux révisée par la Belgique.

Trois de ces réclamations relèvent principalement des compétences des entités fédérées belges : les Régions, concernant le manque de terrains disponibles pour les Gens du voyage (réclamation n°62/2010¹), et les Communautés, concernant le droit à l'inclusion des personnes en situation de handicap en matière de logement et d'éducation (respectivement les réclamations n°75/2011² et

¹ C.E.D.S, décision sur le bien-fondé du 21 mars 2012, [Fédération internationale des Liges des Droits de l'Homme \(FIDH\) c. Belgique](#), réclamation n°62/2010. Voir la section 3 du présent rapport.

² C.E.D.S, décision sur le bien-fondé du 18 mars 2013, [Fédération internationale des Liges des Droits de l'Homme \(FIDH\) c. Belgique](#), réclamation n°75/2011. Voir la section 4 du présent rapport.

141/2017³). Unia, sur la base de son mandat interfédéral⁴ en matière de lutte contre les discriminations (à l'exception de celles fondées sur le sexe et ses critères apparentés) et en tant que mécanisme indépendant de promotion, protection et suivi de la Convention des Nations Unies relatives aux droits des personnes handicapées, a rédigé ces trois sections. Les deux autres réclamations collectives examinées ci-dessous – n°98/2013⁵, relative à l'absence d'interdiction explicite des châtiments corporels et n° 124/2016, sur la transparence salariale – appartiennent aux compétences fédérales et ont été respectivement rédigées par l'IEFH et l'IFDH, avec le soutien du DGDE dans ce dernier cas. Une réclamation collective – n° 109/2014⁶, concernant le droit à l'éducation inclusive en Flandre – n'est pas traitée dans le cadre du présent rapport.

De manière générale, **les auteurs du présent rapport déplorent le manque d'efforts de l'État belge pour se mettre en conformité avec les dispositions de la Charte des droits sociaux**. Dans ses constat 2020⁷, le Comité européen des droits sociaux soulignait que la Belgique ne s'était mise en conformité avec aucune des quatre condamnations examinées. Deux ans plus tard, ce constat peut largement être reproduit. **La Charte sociale européenne est un traité juridiquement contraignant et il relève de la responsabilité de l'État belge de prendre toutes les mesures nécessaires pour mettre fin aux violations de celle-ci⁸.**

Préalablement à l'examen de l'exécution de la décision du Comité, l'IFDH formule quelques remarques sur la non-acceptation par la Belgique de plusieurs dispositions de la Charte sociale européenne relatives au Groupe de droits "Enfants, Familles, Migrants".

³ C.E.D.S., décision sur la recevabilité et le bien-fondé du 16 octobre 2017, [Centre de Défense des Droits des Personnes Handicapées Mentales \(MDAC\) c. Belgique](#), réclamation n°109/2014. Voir la section 7 du présent rapport.

⁴ En vertu de l'accord de coopération du 27 mars 2014 signé entre l'Etat fédéral, les Régions et les Communautés, Unia dispose d'un mandat interfédéral en matière de lutte contre certaines formes de discrimination et de droits des personnes en situation de handicap. Unia n'est toutefois plus compétent pour les matières relevant de l'autorité flamande, depuis le retrait de celle-ci de l'accord de coopération. L'autorité flamande a créé une nouvelle institution – baptisée Vlaamse Mensenrechteninstituut (VMRI) – qui exercera désormais ce mandat pour les compétences flamandes. Le VMRI est opérationnel depuis mars 2023 et procède actuellement au recrutement des premiers membres de son personnel.

⁵ C.E.D.S., décision sur le bien-fondé du 20 janvier 2015, [Association pour la protection des enfants \(APPROACH\) Ltd. c. Belgique](#), réclamation n°98/2013.

⁶ C.E.D.S., décision sur la recevabilité et le bien-fondé du 16 octobre 2017, [Centre de Défense des Droits des Personnes Handicapées Mentales \(MDAC\) c. Belgique](#), réclamation n°109/2014.

⁷ C.E.D.S., suivi des décisions sur le bien-fondé des réclamations collectives – constats 2020.

⁸ Ce manque de mise en conformité peut par ailleurs être liée à une problématique plus large : la non-exécution des jugements par les autorités publiques belges. Dans un rapport adressé à la Commission européenne en 2023, ENNHRI (réseau européen des instituts nationaux des droits humains, dont sont membres aussi bien Unia que l'IFDH) soulignait l'ampleur de ce problème en Belgique. Ce rapport a été rédigé notamment par l'IFDH, l'IEFH et Unia.

2. Remarques générales sur la ratification de la Charte sociale européenne par la Belgique

Le système de ratification de la Charte permet aux Etats de ne pas accepter l'intégralité des droits qui y sont consacrés pour autant que les autorités gouvernementales acceptent d'être liées par une majorité des dispositions de la Charte⁹. La Belgique a utilisé cette possibilité en refusant sept des 98 dispositions de la Charte. Cinq de ces sept dispositions non acceptées appartiennent au Groupe "Enfants, Familles, Migrants", à savoir¹⁰ :

1. L'article 19.12 : *"les Parties s'engagent (...) à favoriser et à faciliter, dans la mesure du possible, l'enseignement de la langue maternelle du travailleur migrant à ses enfants."* ;
2. L'article 27.3 : *"les Parties s'engagent (...) à assurer que les responsabilités familiales ne puissent, en tant que telles, constituer un motif valable de licenciement."* ;
3. Et les articles 31.1: *"les Parties s'engagent à prendre des mesures destinées (...) à favoriser l'accès au logement d'un niveau suffisant"* ;
4. 31.2 : *"à prévenir et à réduire l'état de sans-abri en vue de son élimination progressive"* ;
5. Et 31.3 : *"à rendre le coût du logement accessible aux personnes qui ne disposent pas de ressources suffisantes."*

Les missions de l'IFDH, telles que définies par la loi du 12 mai 2019, prévoient qu'il doit *"encourage[r] la ratification de nouveaux instruments internationaux pour la promotion et la protection des droits fondamentaux ou l'adhésion à ceux-ci"*¹¹. Dans le cadre de cette fonction, l'IFDH a examiné les obstacles à l'acceptation des cinq paragraphes précités de la Charte dans le rapport simplifié adressé en 2021 au Comité européen des droits sociaux. Cet examen se concluait en recommandant à l'État fédéral belge d'adopter une déclaration acceptant les articles 27.3, 31.1, 31.2 et 31.3 de la Charte sociale européenne, estimant, à l'instar du Comité, que les raisons qui justifiaient l'absence d'acceptation par le passé n'étaient plus pertinentes aujourd'hui. Par ailleurs, le rapport parallèle de l'IFDH, du DGDE et du Kinderrechtencommissariaat (KRC)¹² encourageait également les autorités fédérales à publier les raisons des difficultés d'acceptation de l'article 19.12 de la Charte et d'entreprendre tous les efforts nécessaires pour encourager la compatibilité des législations communautaires et régionales avec l'article en question en vue de son adoption.

Le 20 août 2021, le gouvernement belge a répondu à ces recommandations dans un commentaire sur le rapport parallèle adressé au Comité, revenant principalement sur la non-acceptation de l'article 27.3 de la Charte relatif à la protection contre le licenciement pour des motifs fondés sur les responsabilités familiales. Ce commentaire est discuté ci-dessous. Les autres recommandations

⁹ L'article A, partie III, de la Charte sociale révisée précise que l'Etat Partie est à tout le moins lié par la Partie I de la Charte, qui énonce ses objectifs, et par au moins 16 articles ou au moins 63 paragraphes de la Partie II, qui précise les droits concernés. Par ailleurs, l'Etat Partie doit accepter l'intégralité des droits consacrés par la Charte sociale européenne originale de 1961, qui sont d'ores et déjà repris dans la Charte sociale révisée.

¹⁰ Voir le rapport du Conseil de l'Europe, Direction générale Droits de l'Homme et État de Droit, service de la Charte sociale européenne, *"La Belgique et la Charte sociale européenne"*, mars 2021.

¹¹ Art. 5, 4°, loi du 12 mai 2019 portant création d'un Institut fédéral pour la protection et la promotion des droits humains, *Moniteur Belge (M.B.)*, 21 juin 2019.

¹² Le service néerlandophone de défense des droits des enfants.

relatives aux dispositions non acceptées n'ont pas fait l'objet de commentaires de la part des autorités belges. Les sections qui suivent examinent l'évolution de l'acceptation de ces dispositions.

L'article 27.3 : responsabilités familiales

Dans son troisième rapport relatif aux dispositions non acceptées par la Belgique, le Comité européen des droits sociaux constate une absence de contradiction entre le droit belge et les articles 27.3 et 31.1, 31.2 et 31.3 de la Charte¹³. Par conséquent, aucun obstacle ne se présente qui empêcherait l'acceptation de ces dispositions. Le Comité recommande donc à la Belgique d'accepter ces quatre articles¹⁴.

Lors de l'examen du rapport belge 2021, les travailleurs ayant des responsabilités familiales n'étaient pas explicitement protégés du licenciement, hormis par le biais des sanctions attachées aux licenciements abusifs ou manifestement déraisonnables. Depuis lors, toutefois, la législation antidiscrimination fédérale a été amendée pour intégrer le critère des responsabilités familiales¹⁵, à l'instar de certaines entités fédérées qui avaient anticipé cette disposition, comme la Région wallonne¹⁶ et la Communauté germanophone¹⁷.

En 2021, le gouvernement belge indique ne pas pouvoir accepter l'article 27.3 parce que sa législation ne consacre pas encore de protection contre le licenciement des travailleurs ayant des responsabilités familiales¹⁸. Par ailleurs, dans sa réponse au rapport de l'IFDH, du DGDE et du KRC, il précisait que « *des mécanismes de protection plus généraux (...) peuvent également concerner cette situation* », faisant notamment référence à la protection contre le licenciement manifestement déraisonnable ou abusif, et la protection contre le licenciement fondé sur un congé de maternité, paternité, d'adoption, parental, d'assistance social ou pour soins palliatifs¹⁹. A nouveau, ces arguments n'invoquent aucun obstacle pour expliquer l'impossibilité d'acceptation de l'article 27.3 : au contraire, la compatibilité du droit belge avec cette disposition est soulignée par la réponse de l'État belge.

Accepter l'article 27.3 renforcerait les droits des travailleurs ayant une responsabilité familiale et renforcerait la cohérence de la Charte sociale européenne en droit belge. En outre, elle permettrait également à la Belgique de rendre son droit pleinement conforme avec la Convention n°156 de

¹³ C.E.D.S., [Troisième rapport relatif aux dispositions non acceptées de la Charte sociale européenne - Belgique](#), 3 septembre 2019.

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ Loi du 15 novembre 2022 portant modification de la loi du 10 mai 2007 tendant à lutter contre la discrimination entre les femmes et les hommes et de la loi du 16 décembre 2002 portant création de l'Institut pour l'égalité des femmes et des hommes, *M.B.*, 9 janvier 2023.

¹⁶ Décret wallon du 2 mai 2019 modifiant le décret du 6 novembre 2008 relatif à la lutte contre certaines formes de discrimination, *M.B.*, 20 août 2019.

¹⁷ Décret de la Communauté germanophone du 19 mars 2012 visant à lutter contre certaines formes de discrimination, *M.B.*, 5 juin 2012. Il interdit notamment la discrimination sur la base de la « parentalité », critère distinct de la maternité.

¹⁸ C.E.D.S., [Troisième rapport relatif aux dispositions non acceptées de la Charte sociale européenne - Belgique](#), *op. cit.*, p. 10

¹⁹ Service public fédéral Emploi, Travail et Concertation sociale, Commentaires sur le rapport de l'Institut fédéral pour la protection et la promotion des droits humains, du Kinderrechtencommissariaat et du Délégué général aux Droits de l'Enfant au Comité européen des droits sociaux sur le 15ème rapport de la Belgique sur l'application de la Charte sociale européenne, 19 octobre 2021, RAP/RCha/BEL/15(2021).

l'Organisation internationale du Travail sur les travailleurs ayant des responsabilités familiales²⁰, qu'elle a ratifiée en 2015. **Les auteurs du présent rapport recommandent donc à l'État d'adopter une déclaration acceptant l'article 27.3.**

Les articles 31.1, 31.2 et 31.3 : droit à un logement décent

A l'instar de l'article 27.3 de la Charte, les motifs qui conduisent le gouvernement belge à ne pas accepter les trois paragraphes de l'article 31 sont peu clairs. Le droit à un logement décent est actuellement garanti par l'article 23 de la Constitution et par plusieurs instruments de droit international, tel l'article 11 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Si l'article 31 de la Charte sociale est plus précis, il n'engendre pas, pour autant, une obligation de résultat dans le chef des Etats. Il suppose toutefois de prendre les mesures nécessaires pour donner une forme concrète et effective au droit au logement²¹. Compte tenu de ceci, les objections belges à accepter les trois paragraphes de l'article 31 gagneraient à être clarifiées. Le rapport du gouvernement belge déclare lui-même que : *"l'acceptation de l'article 31 de la Charte par la Belgique dépend uniquement de la volonté politique, les conditions législatives et pratiques étant réunies en vue de cette acceptation"*²². La question a été brièvement évoquée depuis le dernier rapport simplifié : le ministre de l'Economie et du Travail a indiqué que logement étant une compétence des régions, il appartient à celles-ci d'accepter les dispositions de la Charte²³. Le sujet n'est toutefois pas apparu dans les travaux parlementaires wallon et bruxellois entre 2021 et 2023²⁴.

En 2019, le Comité a vivement encouragé la Belgique à accepter ces dispositions pour renforcer la protection des travailleurs ayant des responsabilités familiales et améliorer les garanties du droit au logement. **A l'instar du Comité européen, les auteurs de ce rapport recommandent aux autorités wallonnes et bruxelloises d'adopter une déclaration acceptant les articles 31.1, 31.2 et 31.3 de la Charte sociale européenne.**

L'article 19.12 : favoriser l'enseignement de la langue maternelle par les travailleurs migrants

La question de l'acceptation de l'article 19.12 est complexe²⁵ et relève exclusivement des compétences communautaires et régionales. En 2021, l'IFDH recommandait que l'État – par le biais des entités fédérées – clarifie publiquement les raisons des difficultés d'acceptation de l'article 19.12

²⁰ Organisation internationale du travail, [Convention n°156 sur les travailleurs ayant des responsabilités familiales](#), adoptée à Genève le 23 juin 1981.

²¹ C.E.D.S., [Troisième rapport relatif aux dispositions non acceptées de la Charte sociale européenne - Belgique](#), *op. cit.*, pp. 11-12.

²² *Ibid.*

²³ Chambre des représentants, [Questions et réponses écrites, séance du 9 septembre 2022](#), question n°977 de Monsieur le député Gaby Colebunders du 04 août 2022 (Fr.) au Vice-premier ministre et ministre de l'Economie et du Travail, pp. 105-106.

²⁴ L'adoption d'une telle disposition par la Flandre relève de la compétence de l'Institut flamand des droits humains (VMRI).

²⁵ C.E.D.S., [Troisième rapport relatif aux dispositions non acceptées de la Charte sociale européenne - Belgique](#), *op. cit.*, p. 5.

de la Charte²⁶. Les autorités belges étaient également invitées à entreprendre tous les efforts nécessaires pour favoriser l'adoption de l'article 19.12. En 2019, le Comité concluait qu'un complément d'information était nécessaire sur les motifs qui empêchaient l'acceptation de la disposition. L'État belge n'a toutefois pas donné de suite à cette recommandation, et l'acceptation de l'article 19.12 n'a pas été portée à l'agenda parlementaire et aucune déclaration politique ne semble avoir été consacrée à la liberté d'enseignement dans la langue maternelle par les travailleurs migrants depuis 2021.

Compte tenu de ces éléments, la recommandation adressée par l'IFDH, le DGDE et le KRC au Comité en 2021 peut être reproduite. **Les auteurs encouragent par conséquent l'Etat belge à publier les raisons des difficultés d'acceptation de l'article 19.12 de la Charte et d'entreprendre tous les efforts nécessaires pour encourager la compatibilité des législations communautaires et régionales avec l'article en question en vue de son adoption.**

3. Réclamation n°62/2010 – Terrains pour les Gens du voyage

Dans sa décision du 21 mars 2012, le Comité européen des droits sociaux avait constaté plusieurs violations de l'article E lu en combinaison avec l'article 16 de la Charte²⁷ en matière de droit au logement des Gens du voyage en Belgique. Étaient en particulier pointées du doigt plusieurs violations de la Charte :

- le refus de reconnaître les caravanes en tant que logement en Région wallonne et l'absence d'adaptation de critères qualitatifs de logement aux caravanes en Flandre et à Bruxelles ;
- le nombre excessivement restreint de terrains accessibles et le manque d'action des autorités pour y remédier ;
- la non-prise en compte des spécificités des familles de Gens du voyage dans les législations en matière d'urbanisme et leur mise en œuvre ;
- l'expulsion des familles de Gens du voyage de terrains illicitement occupés ;
- enfin, l'absence de politique globale coordonnée, notamment en matière de logement, à l'attention des Gens du voyage et visant à prévenir et combattre la pauvreté et l'exclusion sociale dont ils font l'objet²⁸. Ce dernier constat de violation s'appuyait moins sur l'article 16 (droit de la famille à une protection sociale, juridique et économique) que sur l'article 30 de la Charte (droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale)²⁹.

²⁶ C.E.D.S., [Commentaires de l'Institut fédéral pour la promotion et la protection des droits humains, ensemble avec le Délégué général aux droits de l'enfant et le Kinderrechtencommissariaat](#) sur le 15^{ème} rapport de la Belgique sur la mise en œuvre de la Charte sociale européenne, 30 juin 2021.

²⁷ L'article 16 de la Charte consacre le droit de la famille à une protection sociale, juridique et économique. L'article E reconnaît le droit à la non-discrimination, notamment fondée sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'ascendance nationale ou l'origine sociale, la santé, l'appartenance à une minorité nationale, la nationale ou toute autre situation.

²⁸ C.E.D.S., décision sur le bien-fondé du 21 mars 2012, [Fédération internationale des Liques des Droits de l'Homme \(FIDH\) c. Belgique](#), réclamation n°62/2010.

²⁹ L'article 30 prévoit notamment l'engagement d'adopter une approche globale et coordonnée pour promouvoir l'accès à l'emploi, au logement, à la formation, l'enseignement, la culture, l'assistance sociale et médicale.

Lors de sa dernière évaluation du suivi de cette décision³⁰, le Comité européen des droits sociaux a déploré le manque de données fournies par l'Etat limitant sa capacité à évaluer l'exécution de sa décision. Il a également noté certains progrès – notamment en Flandre où des normes de qualité indicatives ont été introduites pour les roulottes – tout en soulignant la persistance des violations de la Charte sur de nombreux points. Le Comité concluait que trop peu d'efforts étaient effectués par les communautés et régions pour rendre la Belgique conforme à la Charte sociale européenne³¹.

La section qui suit examine le suivi de la décision sur le bien-fondé. Y sont présentées des données relatives aux trois régions de Belgique : la Wallonie, Bruxelles-Capitale, et la Flandre. Il convient de noter que la protection et la promotion des droits humains en Flandre relèvent depuis 2023 de la compétence de l'Institut flamand des droits humains (VMRI). Les informations présentées ci-dessous ont été collectées par Unia préalablement à l'octroi de cette compétence au VMRI (jusqu'au 14 mars 2023), et sont présentées sous toute réserve pour la compétence de ce dernier depuis cette date.

Absence de reconnaissance des caravanes en tant que logement et d'adaptation des critères qualitatifs des critères de logement

Dans ses Constats 2020, le Comité notait que la Région wallonne ne fournissait aucune information relative à la reconnaissance de la qualité de « logement » aux caravanes, conformément à l'article 16 de la Charte, lu en conjonction avec l'article E³². Malgré une importante réforme concernant l'accueil des Gens du voyage en 2022³³, cette information demeure absente du rapport adressé par la Belgique au Comité. Le Code wallon de l'habitation durable n'accorde pas la qualité de « logement » aux caravanes. Toutefois, celles-ci peuvent désormais être considérées comme une « habitation légère »³⁴, qui sont également soumises à un permis d'urbanisme et sont qualifiées d'habitation au sens du Code.

Les normes de salubrité et de peuplement n'ont pas encore adaptées aux habitations légères, en l'absence des arrêtés d'exécution pris par le gouvernement wallon³⁵. Les critères généraux applicables aux logements – et établis par l'arrêté du Gouvernement wallon du 30 août 2007³⁶ – ne sont donc pas applicables, mais peuvent être partiellement appliqués par analogie en vertu du principe de bon aménagement des lieux³⁷. D'après les informations d'Unia, **obtenir une autorisation d'ouvrir un site privé pour des caravanes demeure extrêmement difficile**, voire impossible. La conformité de ces dispositions avec la Charte pose question.

³⁰ C.E.D.S., 3^e évaluation du suivi : Fédération internationale des Ligues des droits de l'homme (FIDH) c. Belgique, *in* suivi des décisions sur le bien-fondé des réclamations collectives, constats 2020, *op. cit.*, pp. 5-6.

³¹ *Ibid.*

³² C.E.D.S., Constats 2020, *op. cit.*, p. 5.

³³ Décret du 4 mai 2022 modifiant le Code wallon de l'Action sociale et de la Santé concernant l'aide aux Gens du voyage.

³⁴ Art. 1^{er}, 40°, Code wallon de l'habitation durable.

³⁵ Le Code wallon de l'habitation durable prévoit l'adoption de ces dispositions. Art. 10bis, Code wallon de l'habitation durable.

³⁶ Arrêté du Gouvernement wallon du 30 août 2007 déterminant les critères minimaux de salubrité, les critères de surpeuplement et portant les définitions visées à l'article 1^{er}, 19° et 22° *bis* du Code wallon de l'habitation durable, *M.B.*, 30 octobre 2007.

³⁷ Art. D.IV.57 5°, Code wallon du développement territorial.

Manque de terrains accessibles pour les Gens du voyage et réponses inadéquates de l'État

Le manque de terrains accessibles pour les Gens du voyage persiste dans les trois régions (flamande, bruxelloise, wallonne) de Belgique. Les efforts de toutes les régions restent insuffisants pour conduire à un changement structurel et demeurent inadéquats.

Dans la Région de Bruxelles, il n'y a pas de chiffres sur les terrains publics, mais ils sont très peu nombreux et aucun nouveau terrain n'a été ouvert depuis le dernier examen par le Comité. La Région wallonne ne dispose d'aucun terrain résidentiel public, malgré un terrain de transit à Namur et quatre terrains dont la création a été annoncée mais pas encore réalisée.

Pour la Région flamande, Unia a cartographié la croissance des terrains publics et du nombre de places. Cette croissance a été très lente et est loin de répondre aux besoins de la communauté des Gens du voyage en Flandre, comme l'ont explicitement reconnu les précédents gouvernements flamands (" D'ici 2010, nous visons à créer 500 places supplémentaires sur les sites de transit et 750 sur les sites résidentiels "³⁸.

Année	Nombre de terrains résidentiels publics pour les Gens du voyage	Nombre de places pour des caravanes résidentielles ³⁹
1996	27	387
2004	27	407
2014	30	481
2016	30	486
2022	32	510

Il convient également de noter qu'au début de l'année 2020, la ville d'Anvers a décidé la fermeture du terrain public de Deurne (24 places, 48 familles)⁴⁰. L'administration communale a fini par abandonner cette mesure, mais cela montre que les terrains privés ne sont pas les seuls à être menacés d'expulsion (voir E.).

Outre les terrains résidentiels, il manque également des terrains de transit. Les sites en Flandre sont toujours complets. Il existe un groupe très vulnérable de Gens du voyage en Flandre⁴¹ qui essaie de rester plus longtemps sur ces terrains parce qu'ils n'ont pas d'autre endroit où aller et qu'ils sont expulsés partout où ils essaient de s'installer. Il y a moins de structures formelles en Région wallonne, ce qui permet une plus grande flexibilité pour les Gens du voyage (également parce que la Région est moins densément peuplée), mais cela les rend également vulnérables aux expulsions car leur présence dépend de la tolérance des propriétaires de terrains privés et de la police locale.

³⁸ Gouvernement flamand, "[Samenleven in diversiteit, strategisch plan minderhedenbeleid 2004-2010](#)", p.35.

³⁹ L'ensemble des chiffres cités sont issus du Service public « Wonen » du Gouvernement flamand qui vérifie la disponibilité des terrains.

⁴⁰ Het Nieuwsblad, "[Stad Antwerpen sluit woonwagenterrein, bewoners krijgen 3,5 jaar om te verhuizen](#)", 21 février 2020.

⁴¹ M. REIDSMA, G. JUCHTMANS, S. CHAKKAR, P. DE CUYPER, "[Rondtrekkende woonwagengewoners. Een Overzicht van de leefomstandigheden van rondtrekkende woonwagengewoners en bestaande initiatieven ter ondersteuning](#)", Onderzoekinstituut voor arbeid en samenleving (HIVA), KULeuven, 2020.

L'absence de prise en compte des besoins spécifiques des familles de Gens du voyage dans la législation relative à l'aménagement du territoire

Compte tenu des règles d'urbanisme actuelles, il est en réalité **impossible d'installer un terrain privé pour les Gens du voyage qui soit totalement conforme à toutes les règles d'urbanisme**. Il en résulte une menace constante d'expulsion et un déséquilibre des pouvoirs entre les personnes vivant sur le terrain et les autorités locales.

Expulsions des familles de Gens du voyage des sites sur lesquels elles se sont installées illégalement

Aucune des trois régions n'a fait d'efforts pour atténuer les graves conséquences des expulsions des Gens du voyage. Ces expulsions sont généralement le fait soit de poursuites judiciaires en cas de violation des dispositions relatives à l'aménagement du territoire, soit de décisions administratives communales dans le cadre de la compétence des autorités locales en matière de d'ordre public et de sécurité. Les communes prennent ainsi des mesures (juridiques) contre les terrains privés pour tenter d'en expulser les résidents. Unia a connaissance de plusieurs expulsions et de menaces d'expulsion en cours dans les trois régions.

Ces décisions communales d'expulsion sont souvent prises en violation des dispositions internationales applicables⁴², notamment le droit à la vie privée et familiale⁴³, le droit à un logement décent⁴⁴, et le droit à la libre circulation et de choisir son lieu de résidence⁴⁵. En outre, les expulsions ne peuvent pas non plus violer le droit à la non-discrimination, par exemple en visant spécifiquement certains groupes de personnes roms ou des Gens du voyage⁴⁶.

Absence de politique globale coordonnée, notamment en matière de logement, à l'égard des Gens du voyage afin de prévenir et de combattre la pauvreté et l'exclusion sociale

La Région flamande et la Région bruxelloise allouent des fonds pour l'installation de terrains publics. La Région wallonne prévoit une aide aux communes. Mais **aucune des régions ne dispose d'une politique globale coordonnée en matière de logement des Gens du voyage**, en particulier en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Il y a un manque de connaissances et d'objectifs clairs.

La Région flamande avait un plan spécifique pour les Gens du voyage, mais cette approche a été abandonnée en 2019. Il n'existe plus de coordination au niveau de la Région flamande en ce qui concerne les Gens du voyage. Seule l'allocation financière mentionnée ci-dessus demeure.

⁴² Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (OHCHR), Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (ODHIR), Equinet, Réseau européen des Instituts nationaux des droits humains (ENNHRI), Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA), Conseil de l'Europe, [OPRE Joint Statement on Evictions of Roma and Travellers in Europe](#), 29 juin 2016.

⁴³ Art. 8, Convention européenne des droits de l'homme, art. 7, Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne).

⁴⁴ Art. 31.1, Charte sociale européenne (disposition non acceptée par la Belgique) ; art. 23, constitution belge.

⁴⁵ Art. 45, Traité sur le Fonctionnement de l'Union européenne,

⁴⁶ Notamment art. 1^{er} du Protocole n° 12 à la Convention européenne des droits de l'homme, art. 14 de la Convention européenne des droits de l'homme, art. E. de la Charte sociale européenne et article 21 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

Le Plan d'action national en faveur des Roms⁴⁷, récemment adopté, ne fait état d'aucune coordination, ni au niveau fédéral, ni au niveau des régions elles-mêmes. La Région wallonne fait toutefois figure d'exception, car le Centre de Médiation pour les Gens du Voyage y a été chargé de cette mission.

Conclusion et recommandations

En conclusion, plusieurs recommandations peuvent être formulées afin de rendre les trois régions de Belgique plus conformes aux articles 16, 30 et E de la Charte :

- **Élaborer un cadre contraignant pour la répartition locale des terrains résidentiels et des sites de transit ;**
- Rétablir des **objectifs chiffrés concrets en matière de création d'emplacements supplémentaires**. Baser ces chiffres sur une bonne connaissance du groupe cible ;
- Prévoir (par analogie avec la circulaire du gouvernement flamand sur les terrains de transit et les terrains de passage) **une circulaire sur les "expulsions forcées"** qui rappelle aux communes le cadre des droits fondamentaux auxquels une commune doit adhérer afin d'éviter autant que possible les expulsions forcées ;
- Renforcer les politiques d'incitation pour **rendre les terrains résidentiels et de transit plus attrayants pour les communes** ou d'autres acteurs.

4. Réclamation n°75/2011 – Personnes handicapées en grande dépendance

Dans sa décision du 18 mars 2013, le Comité européen des droits sociaux condamnait la Belgique en raison de son incapacité à assurer un nombre suffisant de solutions d'accueil pour les personnes en situation de grande dépendance. A cette occasion, le Comité a notamment souligné que « *le manque de collecte par l'Etat de données et informations statistiques fiables, à l'échelle du territoire métropolitain de la Belgique, sur les personnes handicapées de grande dépendance, empêche une approche globale et coordonnée en matière de protection sociale de ces personnes et constitue un obstacle à l'élaboration de politiques ciblées à leur égard* ». Par conséquent la Belgique viole le droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale⁴⁸. Le Comité a également conclu à la violation du droit de la famille à une protection sociale, juridique et économique⁴⁹. Quelques douze ans plus tard, de nombreuses associations dénoncent toujours le manque de places et de solutions d'accueil pour ce public cible.

Compte tenu du retrait de la Flandre de l'accord de coopération visant à créer un centre interfédéral pour l'égalité des chances, signé par l'Autorité fédérale, les Régions et les Communautés, Unia ne dispose plus d'informations à jour concernant la Communauté flamande. La présente contribution développera donc successivement la situation en matière de solutions d'accueil pour les personnes de grande dépendance en Région bruxelloise, en Région wallonne, et dans une moindre mesure, en Région flamande.

⁴⁷ Service public fédéral de programmation Intégration sociale, [Stratégie Nationale pour l'Intégration des Roms 2020-2030](#).

⁴⁸ Art. 30, Charte sociale européenne révisée.

⁴⁹ Art. 16, Charte sociale européenne révisée.

Situation de la grande dépendance à Bruxelles

En Région bruxelloise, le handicap est une compétence principalement communautaire, c'est-à-dire qu'il est géré soit par l'autorité dédiée aux institutions francophones (COCOF), soit par l'autorité des institutions néerlandophones (VGC), ou, enfin, qu'il concerne une institution gérée en commun par ces deux autorités (via la COCOM). Par conséquent, certaines places d'accueil, en fonction de leur nature institutionnelle ou linguistique, relèvent de la compétence soit de la COCOM (via le service bruxellois Iriscare, compétent en matière de santé, d'aide aux personnes et des prestations familiales des Bruxellois), de la COCOF (via le service PHARE, compétent en matière de handicap pour les Bruxellois francophones) ou de la VGC (via le VAPH, compétent en matière de handicap pour les Bruxellois néerlandophones).

Les législations de la COCOM et de la COCOF qui encadrent l'agrément et le subventionnement des services destinés aux personnes en situation de handicap font apparaître que la COCOM et la COCOF s'inscrivent davantage dans une logique de financement « institutionnel ». Inversement, depuis 2017, la Communauté flamande a mis graduellement en place un système de financement personnalisé attribué directement à la personne handicapée qui décide de la manière dont elle alloue ce budget⁵⁰.

Le plan Grande Dépendance

En réponse à la condamnation de la Belgique par le Comité, la COCOF a adopté, en 2014, un plan Grande Dépendance visant notamment à développer de nouveaux projets (notamment par l'ouverture de nouveaux centres), à lutter contre l'exclusion des personnes handicapées hors des centres de jour ou d'hébergement, à lutter contre le refus d'admission et à créer une liste d'attente centralisée pour l'accueil dans les centres de jour et les centres d'hébergement⁵¹. Les objectifs annoncés n'ont malheureusement pas été atteints⁵².

La Commission communautaire française (COCOF) et l'Office bicommunautaire de la santé (Iriscare) ont alors commandité conjointement une étude⁵³ ayant pour objectif de réaliser un cadastre des services et des besoins pour les personnes en situation de handicap à Bruxelles.

⁵⁰ Etude réalisée par le Brussels Study Institute (BSI), sur [le cadastre des services et besoins des personnes en situation de handicap](#), p. 37 (voir infra).

⁵¹ Le GAMP, « [Comité de suivi du Plan Grande Dépendance de la COCOF : Analyse de la mise en œuvre du Plan et Recommandations](#) », 2016. .

⁵² En 2016, le comité de suivi du plan grande dépendance de la COCOF a réalisé un état des lieux au regard des engagements repris dans le plan, assorti de plusieurs recommandations approuvées par le conseil consultatif bruxellois.

⁵³ L'étude fut attribuée dans le cadre d'un marché public à l'équipe multidisciplinaire de chercheurs et de chercheuses coordonnée par le Brussels Studies Institute (BSI). Le premier volet de l'étude fut élaboré par une équipe de juristes et d'économistes de septembre 2021 à février 2022, et établit un cadastre de l'offre de services disponibles pour les personnes en situation de handicap. Le second volet de l'étude, pris en mains par une équipe de psychologues tend à identifier les besoins des personnes en situation de handicap, à Bruxelles. L'étude porte sur la politique la politique globale du handicap des trois principales entités compétentes en matière de handicap à Bruxelles, à savoir la COCOF, la COCOM et la Communauté flamande.

L'étude est disponible sur demande à partir du lien suivant : [Services et besoins de personnes porteuses d'un handicap - Brussels Studies Institute \(bsi.brussels\)](#).

Etude sur les services et besoins des personnes en situation de handicap : Résultats en lien avec la grande dépendance

L'étude met en lumière **plusieurs chiffres alarmants quant au nombre de personnes qui demeurent sur liste(s) d'attente**⁵⁴, dont le temps d'attente est estimé à plusieurs années⁵⁵. Sur le territoire bruxellois, 9.243 personnes bénéficiant d'une allocation de remplacement de revenu ou d'intégration sont en situation de grande dépendance⁵⁶.

Parmi elles, seules 245 bénéficient d'un centre de jour pour adultes, 167 bénéficient d'un centre d'hébergement pour adultes, 47 bénéficient d'un service d'aide aux actes de la vie journalière et 8 bénéficient d'un service d'hébergement accompagné^{57,58}.

En ce qui concerne les listes d'attente, l'étude fait état de :

- « *Minimum*⁵⁹ 225 et *maximum*⁶⁰ 1.413 personnes en attente d'intégrer un Centre de jour pour adultes,
- *Minimum* 146 et *maximum* 861 personnes en attente d'intégrer un centre d'hébergement pour adulte,
- *Minimum* 20 et *maximum* 36 personnes en attente d'intégrer un service d'hébergement accompagné,
- *Minimum* 25 et *maximum* 49 personnes en attente d'intégrer un service d'aide aux actes de la vie journalière⁶¹ ».

⁵⁴ L'étude (p. 328) précise cependant qu'il est difficile de parler de « liste d'attente » ou même de « temps d'attente » : d'une part, un certain nombre de personnes inscrites sur ces listes risquent de ne jamais intégrer le centre en question, par manque de places, particulièrement au sein des centres d'accueil pour adultes (l'ouverture d'une place dépend du décès d'un usager ou d'une décision de ne plus fréquenter le centre). D'autre part, ces listes ne sont pas toujours examinées par ordre chronologique, le centre examinant principalement la candidature susceptible de convenir au mieux. Enfin, le nombre de personnes en attente est difficilement quantifiable sans une liste d'attente croisée ou centralisée : les personnes peuvent s'inscrire sur plusieurs listes d'attente à la fois avec le risque de double comptage qui en découle et les listes ne sont pas toujours mises à jour par les centres.

⁵⁵ Etude réalisée par le BSI, sur [le cadastre des services et besoins des personnes en situation de handicap](#), p.328.

⁵⁶ Etude réalisée par le BSI, sur [le cadastre des services et besoins des personnes en situation de handicap](#), p. 331.

⁵⁷ Etude réalisée par le BSI, sur [le cadastre des services et besoins des personnes en situation de handicap](#), p. 388

⁵⁸ Relevons également que parmi les 1.542 enfants en situation de grande dépendance à Bruxelles bénéficiant des allocations familiales majorées, seules 283 bénéficient d'un centre de jour pour enfant scolarisés, 165 bénéficient d'un centre de jour pour enfants non scolarisés et 95 bénéficient d'un centre d'hébergement pour enfants, étude réalisée par le BSI, sur [le cadastre des services et besoins des personnes en situation de handicap](#), p. 388.

⁵⁹ Le nombre « minimum » de personnes est estimé par le nombre de personnes sur la liste d'attente contenant le plus de noms.

⁶⁰ Le nombre « maximum » de personnes est estimé par la somme du nombre de personnes sur chaque liste d'attente individuelle.

⁶¹ Etude réalisée par le BSI, [cadastre de l'offre de services pour les personnes en situation de handicap à Bruxelles : une cartographie juridique, économique et pratique](#), p. 380.

Quant aux centres d'hébergement pour adultes, l'étude ajoute : « [n]éanmoins, 11% d'entre eux estiment ce temps moyen à plusieurs années, tandis que les 33% autres estiment un temps d'attente de 7 ans en moyenne (pouvant varier entre 1,5 année et 15 ans d'attente selon le centre). (...)»⁶². Enfin, l'étude souligne le manque de structures adaptées à la prise en charge d'un handicap spécifique (en particulier les troubles du spectre de l'autisme et le double diagnostic)⁶³.

En l'absence d'une liste croisée ou centralisée et compte tenu des limites dans l'interprétation de ces chiffres, **il est difficile de connaître, de façon quantitative, les besoins réels** concernant l'accueil et la prise en charge des personnes en situation de grande dépendance⁶⁴.

Le statut de grande dépendance et les cas prioritaires

En ce qui concerne la COCOF, le décret relatif à l'inclusion des personnes⁶⁵, communément appelé décret Inclusion⁶⁶ fut adopté en 2014. Ce décret met en place un statut de grande dépendance⁶⁷. Par ailleurs, il prévoit l'octroi d'une subvention complémentaire aux services qui accueillent des personnes en situation de grande dépendance. L'arrêté d'exécution le plus important qui doit encadrer les activités de jour et le logement collectif adapté, ainsi que prévoir de nouvelles normes d'accompagnement pour la grande dépendance, est toujours en attente d'adoption, avec un passage en première lecture attendu au gouvernement de la COCOF pour le mois de juillet 2023.

Le statut de grande dépendance octroyé par la COCOF permet à la personne handicapée d'avoir accès à certains avantages⁶⁸ et de bénéficier de l'aide de l'Interface des situations prioritaires⁶⁹, une cellule mise en place au sein du service PHARE⁷⁰. De même, ce statut intervient dans l'évaluation des priorités à octroyer dans la prise en charge de la personne dans un centre de jour et/ou d'hébergement, par le biais de convention prioritaire. L'attribution des conventions prioritaires est conditionnée à un critère d'urgence lié à l'ampleur des besoins et à un critère social lié, par exemple,

⁶² [Etude réalisée par le BSI](#), *op. cit.*, p. 388.

⁶³ *Ibid.*

⁶⁴ L'étude, p. 356, précise à ce sujet : «*En l'absence d'une liste d'attente centralisée ou croisée, le nombre de personnes en attente est impossible à déterminer avec précision. Dès lors, la création d'une telle liste est primordiale pour évaluer de manière correcte le nombre réel de personnes en attente, ainsi que les types de soins et de structures qui sont à développer en priorité.* ».

⁶⁵ [Décret du 17 janvier 2014 relatif à l'inclusion de la personne handicapée](#), M.B., 3 octobre 2014, p. 78287.

⁶⁶ La mise en œuvre du décret inclusion est néanmoins mise à mal par le fait que les moyens y affectés ne sont pas à la hauteur de l'ambition du décret. De même, près de dix ans plus tard, certains arrêtés d'exécution ne sont toujours pas adoptés. Il en résulte que l'ensemble des services annoncés dans le décret ne sont, à ce jour, pas opérationnels (voir [Etude réalisée par le BSI](#), *op. cit.*, p.28)

⁶⁷ Pour bénéficier du statut de grande dépendance, la personne doit aussi répondre au critère de l'absence de réponse satisfaisante à ses besoins d'accueil et/ou d'hébergement (article 2, 3°, 3 du décret inclusion) ;

⁶⁸ Notamment des activités de répit et de loisirs organisées par certains services d'accompagnement

⁶⁹ L'interface des situations prioritaires est un secteur du service Phare, dont les missions principales consistent en: un travail d'information, d'évaluation et de coordination auprès des personnes et des familles en situation de handicap qui sollicitent le statut « Grande dépendance » (GD); en la construction d'un réseau autour de la personne en collaboration avec la famille et les professionnels; en la participation à une réflexion globale sur les solutions à développer à court, moyen et long termes.

⁷⁰ Etude de le BSI, [cadastre de l'offre de services pour les personnes en situation de handicap à Bruxelles :une cartographie juridique, économique et pratique](#), p.62.

à un défaut du soutien familial ou à un risque de mise en danger de la personne ou de son entourage si la situation actuelle persiste.

En 2023, le PHARE a recensé plus de 500 personnes⁷¹ en situation de grande dépendance en attente d'une solution adaptée à leurs besoins. Ce chiffre ne cesse d'augmenter d'année en année⁷². Au cours de l'année 2021 et 2022, l'octroi de conventions nominatives⁷³ a été interrompu, plongeant les familles et les services d'accompagnement dans une situation de détresse⁷⁴.

En ce qui concerne la **COCOM**, le statut de grande dépendance entraîne également une augmentation des subsides des services qui accueillent les personnes bénéficiant du statut⁷⁵.

Enfin, en ce qui concerne la communauté flamande, le statut de grande dépendance permet à la personne de bénéficier d'un « **budget de soins pour les personnes fortement dépendantes** » (zorgbudget voor zwaar Zorgbehoevenden)⁷⁶. Le montant du budget qui suit la personne (appelé le « PVB ») est également adapté en fonction de ses besoins. Notons que la notion de « grande dépendance » n'apparaît pas directement dans le cadre du budget qui suit la personne (PVB). Toutefois, le montant de ce budget est adapté en fonction des besoins de la personne handicapée, lesquels sont évalués selon des critères médicaux et selon le contexte plus large dans lequel se trouve la personne handicapée. Aussi, plus la personne éprouve des besoins très importants en termes de soutien, plus elle bénéficiera d'un budget important⁷⁷.

Personnes avec une lésion cérébrale acquise

En Région bruxelloise, **les personnes présentant une lésion cérébrale acquise ne disposent pas de centre d'hébergement adapté à leurs besoins spécifiques.**

⁷¹ Chiffre communiqué par mail par l'Interface des situations prioritaires.

⁷² Ce chiffre était de 422 en 2020, de 403 en 2019 et de 180 10 ans auparavant. (chiffres issus du powerpoint relatifs aux chiffres du rapport annuel de 2019). Voir à ce sujet Etude réalisée par le BSI, sur [le cadastre des services et besoins des personnes en situation de handicap](#), p. 373 qui reprend notamment les chiffres issus du rapport annuel d'activités du service PHARE. L'étude précise, p. 374, que « *les conditions des personnes en situation de grande dépendance ne sont pas les mêmes selon les individus. En effet, 74% des adultes inscrits se trouvaient sans solution aucune en 2019 ; 2% en situation précaire ; 9% en situation partielle et 16% en situation inadaptée. Au niveau des enfants, 20% d'entre-deux se trouvaient sans solution aucune ; 34% dans une situation précaire ; 9% dans une situation partielle ; 9% dans une situation inadaptée et 29% dans une situation de fin de scolarité* »

⁷³ Une convention nominative est un budget individuel accordé à une personne en situation prioritaire ou d'urgence qui lui permet d'être accueillie dans un service ou institution donnée. Si la personne ou le service décide de mettre fin au contrat, le budget est perdu pour la personne et retiré au service.

⁷⁴ Communication du 31 janvier 2022 de Monsieur Bouchat aux responsables des services d'accompagnement ayant pour objet la situation des conventions prioritaires au 31 janvier 2022.

⁷⁵ [Arrêté ministériel du 2 mars 2009 déterminant les frais de fonctionnement des centres et services de l'Aide aux Personnes](#), M.B., 8 octobre 2009, art. 1er, §1/1, 1°, b) et d) tel que modifié par l'arrêté ministériel du 22 janvier 2021 modifiant l'arrêté ministériel du 2 mars 2009 déterminant les frais de fonctionnement des centres et services de l'Aide aux Personnes, M.B., 8 février 2021.

⁷⁶ Il s'agit d'un budget mensuel de 130 euros qui vise à couvrir les frais des prestations d'aide et des services non médicaux.

⁷⁷ Etude réalisée par le BSI, sur [le cadastre des services et besoins des personnes en situation de handicap](#), p. 65.

Aussi, depuis 2003, La Braise – un service d’accompagnement pour les personnes avec lésion cérébrale acquise – effectue de nombreuses démarches auprès des politiques bruxelloises afin d’obtenir les subsides à la construction (en infrastructure) et au fonctionnement d’un centre d’hébergement pour 15 adultes. Compte tenu de la crise économique actuelle et de l’augmentation du coût de la construction, les subsides initialement octroyés ne suffisent plus. Faute de soutien financier suffisant, le projet de construction du centre est aujourd’hui grandement menacé et la Braise se dit contrainte d’abandonner.

Les personnes présentant une lésion cérébrale acquise perdent ainsi l’espoir d’accéder à un hébergement spécifique adapté à leur projet de vie et seront réorientées vers une maison de repos, lieu par essence inadapté à leur projet de vie.

Budget d’assistance personnelle

En 2007, la COCOM a tenté d’adopter une logique de désinstitutionalisation par l’attribution de budgets d’assistance personnelle (BAP)⁷⁸, destinés aussi à rencontrer les besoins des personnes de grande dépendance. Seize ans plus tard, **l’attribution de BAP demeure toujours à l’état de projet pilote**. En 2023, 48 personnes bénéficient du BAP en Région bruxelloise contre 140 personnes encore en attente d’un budget⁷⁹. Ces chiffres ne sont toutefois pas révélateurs de la demande réelle. Découragées, de nombreuses personnes n’introduisent pas de demande de BAP.

Manque de solutions de répit

Les requérants à l’origine de la réclamation collective de 2011 entendaient par “solutions d’accueil” également les lieux de répit⁸⁰. A ce sujet, **la situation n’a guère évolué depuis 2011**⁸¹. Plusieurs études se sont intéressées à cette question. Une première souligne à quel point la question du répit est intrinsèquement liée à celle du manque de places adaptées dans les centres de jour et d’hébergement⁸². La deuxième met aussi en avant « *le manque de places et de visibilité des services de répit* » et affirme que « *les parents sont épuisés et se trouvent souvent dans une situation d’isolement social anéantissant toute énergie nécessaire à faire des recherches pour demander où*

⁷⁸ Le BAP est un budget annuel octroyé à la personne handicapée, dont le montant varie en fonction des besoins et qui vise à permettre à la personne handicapée de rémunérer un ou plusieurs assistant(s) personnel(s) qui l’aident et l’assistent pour réaliser des activités, lui apportent du soutien socio-éducatif, pédagogique ou orthopédagogique ou encore l’aident dans la coordination de l’assistance personnelle.

⁷⁹ Chiffres communiqués par l’ASBL en charge des budgets personnels à Bruxelles. Notons qu’en 2021, 42 personnes bénéficiaient du BAP contre 90 personnes encore en attente d’un budget. L’octroi du BAP ne s’adapte pas à la vitesse de la demande.

⁸⁰ Fédération internationale des Ligues des droits de l’Homme, réclamation collective, pièce n°1, disponible sur <https://rm.coe.int/n-75-2011-federation-internationale-des-ligues-des-droits-de-l-homme-f/168074a2ee>, pp. 10-11.

⁸¹ H. MARCELLE, « [Les services de répit pour personnes handicapées en situation de grande dépendance](#) », Observatoire de l’accueil et de l’accompagnement de la personne handicapée, Service PHARE, 2017, _ I. VAN DORSSELAER, « [Solutions de répit pour les parents d’enfants avec un handicap en Wallonie et à Bruxelles. Etat des lieux des besoins et de l’offre actuelle](#) », brochure éditée par la Fondation Roi Baudouin, 2021.

⁸² H. MARCELLE, *ibid.*, p.9 (Mot de la Ministre, Céline Frémault)

trouver de l'aide »⁸³. En outre, le coût exorbitant des transports adaptés entrave considérablement l'accès aux solutions de répit.

Conclusion et recommandations sur la Région bruxelloise

En l'absence d'une liste croisée ou centralisée concernant les personnes en demande d'une prise en charge adéquate, il est **urgent et impératif d'obtenir des statistiques exhaustives et régulièrement mises à jour quant au profil des personnes et leurs besoins en matière de prise en charge**⁸⁴.

Les autorités bruxelloises doivent également **renforcer les dispositifs de prise en charge** qui répondent au projet de vie de la personne, notamment les budgets d'assistance personnelle toujours à l'état de projet pilote.

Enfin, les autorités bruxelloises doivent **urgemment répondre aux situations critiques de non prise en charge**, en-dehors des cas d'extrême urgence dont une grande partie figurent d'ailleurs toujours sur la liste d'attente des cas prioritaires.

Situation de la grande dépendance en Wallonie

Stratégie wallonne pour des parcours de vie intégré

Depuis 2021, la Wallonie travaille à la mise en place d'une **Stratégie wallonne pour des parcours de vie intégré**⁸⁵. Il s'agit de proposer une nouvelle organisation du « *modèle institutionnel wallon en soutenant les formules ambulatoires qui privilégient et préservent au maximum l'autonomie et en soutenant les services dans la mise en place d'un plan de désinstitutionalisation qui privilégie des unités de petite taille implantées dans le tissu de l'habitat* »⁸⁶.

La stratégie concerne toute personne en perte d'autonomie dans son milieu de vie, soit les personnes en situation de handicap, les aînés et les personnes présentant des problématiques de santé mentale⁸⁷.

⁸³ I. VAN DORSELAER, *ibid.*, p.22

⁸⁴ [L'étude précise](#), p. 356, mentionne à ce sujet : « [e]n l'absence d'une liste d'attente centralisée ou croisée, le nombre de personnes en attente est impossible à déterminer avec précision. Dès lors, la création d'une telle liste est primordiale pour évaluer de manière correcte le nombre réel de personnes en attente, ainsi que les types de soins et de structures qui sont à développer en priorité. »

⁸⁵ Plus d'informations disponibles sur [Parcours de vie intégrés des personnes en perte d'autonomie | AVIQ](#)

⁸⁶ Voir rapport annuel d'activités 2021 de l'AVIQ, p. disponible sur [Rapport annuel d'activités 2021 \(version complète\) | AVIQ](#)

⁸⁷ Dans le rapport qui présente la stratégie wallonne, la désinstitutionalisation est définie comme « un processus visant à favoriser l'autonomisation de la personne en perte d'autonomie, sa liberté de choix (notamment le choix de son lieu de vie) et le respect de ses droits, via : la transformation et l'adaptation des lieux de vie existants, quels qu'ils soient ; et un accompagnement des personnes en perte d'autonomie au travers d'une stratégie de parcours de vie intégré, en considérant la diversité des profils, leurs besoins et leurs ressources.

L'approche apportée au parcours de vie intégrée envisage les questions de désinstitutionalisation et de non-institutionnalisation à travers plusieurs axes, qui tiennent compte notamment des besoins de la personne et des ressources de la personne : familles/amis/voisinages/financière⁸⁸.

Certes, cette approche n'exclut pas de facto les personnes de grande dépendance mais il convient de souligner que **la stratégie ne porte aucune attention spécifique au public particulièrement vulnérable de la grande dépendance**, aussi concerné par le droit à la vie autonome.

La liste unique et les cas prioritaires

Depuis 2017, la liste unique est mise en place et permet de mieux identifier le nombre de personnes en attente d'une place pour un service d'accueil ou d'hébergement. En liant cette demande avec le degré d'urgence, elle facilite également le travail de la cellule dite « des cas prioritaires », instituée auprès de l'AVIQ.

Au 23 mai 2023, la liste unique dans son ensemble répertorie un total de **1897** personnes en attente d'une solution, en accueil ou en hébergement⁸⁹.

Parmi ces personnes, et par catégories de handicap relevant de la grande dépendance, relevons que :

- 185 émargent à la catégorie Paralyse Cérébrale, dont 96 en attente d'une solution d'accueil et 120 en attente d'une solution d'hébergement.
- 465 émargent aux catégories Déficiences mentales sévère & profonde dont 259 en attente d'une solution d'accueil et 298 en attente d'une solution d'hébergement.
- 229 émargent à la catégorie Autisme, dont 128 en attente d'une solution d'accueil et 153 en attente d'une solution d'hébergement.
- 97 émargent à la catégorie Paralyse Cérébrale, dont 41 en attente d'une solution d'accueil et 68 en attente d'une solution d'hébergement.
- 730 sont en situation de polyhandicaps (combinaison d'un handicap physique et mental), dont 373 en attente d'une solution d'accueil et 484 en attente d'une solution d'hébergement⁹⁰.

La cellule des cas prioritaires traite chaque année un nombre croissant de demandes urgentes et complexes en raison des profils des personnes⁹¹. La cellule recherche des solutions dans les circuits existants et, en dernier recours, active le dispositif des places nominatives pour les personnes déclarées prioritaires.

Au 1er avril 2023, **la liste d'attente des cas prioritaires s'élevait à 240 personnes**⁹². Un budget vient d'être dégagé pour la création de 100 nouvelles places prioritaires, résidentielles ou de jour, visant

⁸⁸ Rapport annuel d'activités 2021 de l'AVIQ, p. 99.

⁸⁹ Notons que des inscriptions sur la liste pouvant être multiples, soit à la fois des demandes en accueil et en hébergement, la somme des types de demandes sera supérieure au total des demandes.

⁹⁰ Chiffres communiqués par mail par l'AVIQ

⁹¹ Rapport annuel d'activités de l'AVIQ, 2021, p. 76.

⁹² <https://pro.guidesocial.be/articles/actualites/article/handicap-de-grande-dependance-et-autisme-100-nouvelles-places-d-accueil>

spécifiquement l'accueil de personnes autistes⁹³. Ces places ne sont donc ouvertes qu'aux personnes en situation d'urgence.

Les budgets d'assistance personnelle (BAP)

En Wallonie, au 31 mai 2023, 537 personnes bénéficient d'un BAP mais, toutes priorités confondues, 210 personnes sont toujours en attente de ce budget⁹⁴. Compte tenu des limites budgétaires, le BAP est actuellement ouvert aux seules personnes qui répondent au critère de priorité n°1 (à savoir être atteintes d'une maladie reprise dans une liste des maladies prioritaires en raison de la rapidité de l'évolution). La deuxième priorité est accordée aux personnes handicapées ne bénéficiant pas d'une prise en charge institutionnelle quelle qu'elle soit et comptabilisant au minimum 45 points sur les échelles de mesure de l'autonomie⁹⁵. Ces critères de priorité limitent considérablement l'offre de BAP et ne permet aucunement de satisfaire la demande des personnes pourtant recevables au BAP. Ici aussi, les listes d'attente ne sont pas révélatrices de la demande réelle. Beaucoup de personnes, découragées par les critères de priorité et par le manque de budget disponible, n'ont même pas introduit de demande de BAP.

L'état des lieux des dispositifs existants réalisé dans le cadre de la Stratégie wallonne pour des parcours de vie intégré identifiait, parmi les adaptations à apporter au dispositif, la nécessité de renforcer le budget pour répondre aux demandes en attente, de réviser la législation existante pour une meilleure adaptation aux besoins des demandeurs, de remédier aux manques de services prestataires et enfin, de créer de nouveaux métiers d'assistants personnels ou auxiliaires de vie⁹⁶.

Ouverture de places supplémentaires

Le plan Autisme annonce la création de 144 nouvelles places, pour les personnes avec autisme ou double diagnostic. A ce jour, seules 10 places pour adultes et 18 places pour jeunes ont pu être créées. 6 places pour adultes sont en passe d'être agréées⁹⁷.

La plupart des projets (45 projets) ayant répondu à l'appel à projets « autisme » et « cérébrolésion/polyhandicap » n'ont jamais été entamés, notamment en raison des crises successives et de l'augmentation des coûts de la construction qui en a découlé.

⁹³ <https://pro.guidesocial.be/articles/actualites/article/handicap-de-grande-dependance-et-autisme-100-nouvelles-places-d-accueil> et [réponse de Madame Morreale à la question orale du 16 mai 2023 de Madame Durenne et Madame Roberty](#) sur l'ouverture de places d'accueil pour les personnes de grande dépendance.

⁹⁴ Chiffres communiqués par mail par l'AVIQ. Ce chiffre est en augmentation: en juin 2020, parmi les personnes qui ne répondent pas au critère de priorité n°1, 115 personnes sont en attente d'un BAP.

⁹⁵ Visée à l'article 802 de la partie réglementaire du Code wallon de l'action sociale et de la santé et dont le support familial n'est pas ou plus en mesure d'assurer la prise en charge de manière durable

⁹⁶ Etat des lieux des dispositifs favorisant l'autonomie de vie et analyse de leurs forces et faiblesses, annexe 2 à la stratégie wallonne pour des parcours de vie intégré, disponible sur [Parcours de vie intégrés des personnes en perte d'autonomie | AVIQ](#) p. 27.

⁹⁷ Voir [réponse de Madame Morreale à la question orale de Madame Durenne et Madame Roberty](#) du 16 mai 2023 sur l'ouverture de places d'accueil pour les personnes de grande dépendance.

Récemment, il a été décidé de réaffecter les ressources disponibles aux seuls projets en cours de réalisation de chantier ou dont un marché de travaux ou d'équipement a été attribué, soit 37 projets sur un total de 82 projets⁹⁸.

Ainsi, **les ambitions de départ des différents appels à projets n'ont, à ce jour, pas été rencontrées.**

Les autorités wallonnes doivent poursuivre leurs efforts en vue de satisfaire l'ensemble de la demande en termes d'accueil de jour et d'hébergement

A l'instar de la Région bruxelloise, **la Région wallonne doit renforcer les dispositifs qui permettent aux personnes de grande dépendance de rencontrer leur projet de vie**, tels les budgets d'assistance personnelle encore insuffisants pour satisfaire toutes les demandes.

Situation de la grande dépendance en Flandre⁹⁹

La Communauté flamande a adopté **une logique de désinstitutionnalisation en développant un système de financement personnalisé (PVB)** devenu le principal mode de financement des services. Ce faisant, la Flandre n'a pas pour autant délaissé entièrement le mode de vie institutionnel. En effet, le PVB peut être utilisé pour financer différentes fonctions de soutien, notamment des services de soutien au logement collectif.

Le rapport parallèle adressé par Unia en décembre 2021 au Comité des droits des personnes handicapées¹⁰⁰ faisait savoir que **les moyens financiers octroyés dans le cadre du financement personnel sont insuffisants.**

L'Agence flamande pour les personnes handicapées a calculé que, même si le budget total pour l'assistance personnelle mis à disposition par le gouvernement avait doublé pour passer à 660 millions d'euros, le délai d'attente pour le groupe le moins prioritaire atteindrait environ 19 ans d'ici la fin 2024. Il faudrait le porter à 1,6 milliard d'euros pour pouvoir répondre à toutes les demandes actuelles et futures et fournir d'ici la fin 2024 à environ 113.500 personnes handicapées le soutien auquel elles ont droit. Mais le gouvernement flamand n'a pas l'intention de procéder à cette augmentation du budget, conduisant à d'importantes difficultés pour les personnes de grande dépendance.

Conclusion

Dans ses conclusions de 2018¹⁰¹, le Comité européen des droits sociaux prenait note des progrès réalisés en vue de permettre un accès égal et effectif des personnes handicapées adultes de grande

⁹⁸ [Question orale du 30 mai 2023 de Madame Véronique Durenne à Madame Christie Morreale](#), sur l'action du Gouvernement en faveur des services d'accueil et d'hébergement pour les personnes en situation de handicap, pp. 9-10.

⁹⁹ Suite au retrait de la Flandre de l'accord de coopération entre l'Autorité fédérale, les Régions et les Communautés, le chapitre concernant la Flandre est moins détaillé, les dernières informations n'ayant pu être mises à jour depuis 2021.

¹⁰⁰ Disponible sur https://www.unia.be/files/Documenten/Publicaties_docs/21-12-03-rapport-parall%C3%A8le-CDPH-version_finale_FR.pdf, p.14

¹⁰¹ [16809ce30b \(coe.int\)](#)

dépendance aux services sociaux. Il soulevait toutefois que « *les mesures envisagées n'ont pas encore été toutes adoptées* ».

A ce jour, **la situation n'a guère évolué : la plupart des mesures en faveur de l'accueil des personnes en situation de grande dépendance sont toujours à l'état d'annonce.**

Ces mesures portent soit sur l'ouverture de places complémentaires pour la grande dépendance (notamment pour les cas prioritaires), soit sur des modifications législatives visant tantôt à inciter les structures à accueillir des personnes de grande dépendance, tantôt à entamer un processus de désinstitutionalisation, tantôt à améliorer l'accueil des personnes résidant dans les structures collectives. Malheureusement, tant la lenteur du processus de construction de bâtiments que la lenteur du processus législatif ne permettent que difficilement d'envisager une amélioration de la situation à court terme. De plus, **à défaut d'un cadastre quantitatif existant** – ou à tout le moins disponible de façon transparente – qui recense les besoins réels des personnes de grande dépendance, il est très difficile de faire la lumière sur la situation concernant l'accueil de ce public-cible, à Bruxelles et en Wallonie. Il ne fait cependant aucun doute que les nouvelles places ainsi créées ne rencontreront qu'une petite partie de la demande.

Notons par ailleurs que **la création des places doit impérativement s'accompagner d'autres initiatives** telles un renforcement des dispositifs médicaux, une formation et une revalorisation du personnel du secteur du handicap et du soin, une réponse adéquate au vieillissement des personnes (notamment des personnes polyhandicapées) avec un renforcement des effectifs de soins et la présence de lits médicalisés au sein des institutions, un renforcement des services (de dépistage précoce, de stimulation précoce et d'accompagnement), un renforcement des centres de réadaptation ambulatoires assurant une prise en charge pluridisciplinaire et un remboursement, pour tous, des séances de logopédie ambulatoires.

Dans la droite ligne de la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées, qui consacre en son article 19 le droit à l'autonomie de vie et l'inclusion dans la société, les auteurs rappellent **l'impérieuse nécessité d'inscrire la prise en charge de la grande dépendance dans un processus de désinstitutionalisation**, à l'instar du processus amorcé en Flandre.

Pour les trois entités du pays, il s'agira de **réduire les investissements dans l'infrastructure collective au profit d'un mode de vie autonome**, ou *a minima* et dans le respect du principe de réalisation progressive des droits sociaux, de diversifier l'offre de services en privilégiant les structures à taille humaine inscrites dans la communauté et, lorsque la personne fait le choix de séjourner en structure collective, de garantir sa participation dans les décisions qui la concernent.

A l'heure actuelle, un nombre important de personnes toujours en attente d'une solution d'accueil demeurent dans des situations de détresse, qu'elles soient prises en charge par une famille épuisée ou réorientées vers des structures d'accueil non adaptées à leur profil et à leurs besoins, notamment les maisons de repos ou les services d'hébergement non agréés, dits « maisons pirates ». Ces dernières se trouvent en-dehors des radars des agences de tutelle et font l'objet de conditions de reconnaissance moins strictes (en Wallonie) voire inexistantes (à Bruxelles). On y déplore parfois des conditions de vie peu respectueuses de la dignité humaine.

Enfin, si depuis 2020, l'État fédéral a bien reconnu un **statut à l'aidant-proche**, celui-ci se limite à l'octroi d'un congé thématique, d'ailleurs de peu d'utilité aux aidants qui ont dû renoncer à travailler pour prendre soin d'une personne en situation de grande dépendance.

Par conséquent, les auteurs du rapport formulent les recommandations suivantes :

En Région bruxelloise :

1. Fournir des statistiques exhaustives et régulièrement mises à jour quant au profil des personnes et leurs besoins en matière de prise en charge ;
2. Renforcer les dispositifs de prise en charge qui répondent au projet de vie de la personne, notamment les budgets d'assistance personnelle toujours à l'état de projet pilote ;
3. Répondre urgemment aux situations critiques de non prise en charge, en-dehors des cas d'extrême urgence dont une grande partie figurent d'ailleurs toujours sur la liste d'attente des cas prioritaires ;

En Région wallonne :

4. Poursuivre les efforts en vue de satisfaire l'ensemble de la demande en termes d'accueil de jour et d'hébergement.
5. A l'instar de la Région bruxelloise, renforcer les dispositifs qui permettent aux personnes de grande dépendance de rencontrer leur projet de vie, tels les budgets d'assistance personnelle encore insuffisants pour satisfaire toutes les demandes.

5. Réclamation n°98/2013 – Violences dites éducatives

La Belgique n'interdit pas explicitement l'utilisation de violences dites éducatives ordinaires, également appelées 'châtiments corporels' par le Comité européen. Dans sa deuxième évaluation du suivi de sa décision *Approach Ltd c. Belgique*, le Comité a pris note de **l'engagement des autorités belges à mettre fin à la violation de l'article 17§1 de la Charte**, tout en notant que la législation ne prévoit toujours pas d'interdiction suffisamment claire et précise des châtiments corporels¹⁰². Contrairement à ce qui était affirmé en 2019 – où l'État défendait qu'existait une interdiction implicite des violences dites éducatives¹⁰³ –, le rapport belge 2022 se contente de noter que deux propositions de loi – c'est-à-dire des initiatives parlementaires, n'émanant pas du gouvernement – sont actuellement pendantes devant le Parlement¹⁰⁴. Dans son commentaire sur les observations de l'IFDH, en 2021, le gouvernement fédéral notait également qu'il n'y avait « *actuellement pas de projet de loi pour régler cette question.* »¹⁰⁵.

¹⁰² C.E.D.S., Constats 2020, *op. cit.*, p. 14.

¹⁰³ C.E.D.S., [15^e rapport national sur la mise en œuvre de la Charte sociale européenne soumis par le gouvernement de la Belgique](#), suivi des réclamations collectives, cycle 2021, enregistré par le Secrétariat le 15 décembre 2020, RAP/RCha/BEL/15(2021).

¹⁰⁴ C.E.D.S., 17^e rapport sur la mise en œuvre de la Charte sociale européenne soumis par le gouvernement de Belgique, suivi des réclamations collectives n° 62/2010, 75/2011, 98/2013, 109/2014, 124/2016 et 141/2017, 22 décembre 2022, p. 19.

¹⁰⁵ C.E.D.S., Commentaires [du gouvernement belge] sur le rapport de l'Institut fédéral pour la protection et la promotion des droits humains, du Kinderrechtencommissariaat et du Délégué général aux Droits de l'Enfant au

L'ensemble des institutions publiques indépendantes de défense des droits de l'enfant – le Kinderrechtencommissariaat¹⁰⁶, le Délégué général aux Droits de l'Enfant¹⁰⁷, l'Organe d'avis de la Commission nationale pour les droits de l'enfant¹⁰⁸, l'IFDH¹⁰⁹ – estiment que le cadre légal belge est actuellement insuffisant pour protéger les droits de l'enfant. Ce constat est partagé par UNICEF Belgique¹¹⁰ et la société civile spécialisée, notamment les coalitions d'ONG francophone¹¹¹ et flamande¹¹², ou encore la section belge Défense des Enfants international¹¹³. Malgré plusieurs décisions sur le bien-fondé du Comité ayant constaté une violation de la Charte¹¹⁴, l'adoption d'une loi interdisant explicitement les violences dites éducatives n'est pas encore à l'agenda du gouvernement fédéral.

Les auteurs du rapport n'entendent pas rappeler extensivement le raisonnement développé dans le rapport parallèle présenté en 2021. Ils se contentent donc de synthétiser ces constats, de présenter quelques évolutions récentes, et de conclure sur la nécessité d'adopter une loi interdisant explicitement les violences éducatives pour rendre le droit belge conforme à l'article 17 §1 de la Charte.

État de la situation : absence d'interdiction explicite des violences dites éducatives en droit belge

Le Code pénal prohibe les coups et blessures¹¹⁵, les traitements dégradants¹¹⁶ et estime aggravante la circonstance que ces violences soient exercées par une personne titulaire de l'autorité parentale à l'égard d'un enfant¹¹⁷, qu'il s'agisse d'un parent, d'un enseignant, d'un responsable d'un mouvement de jeunesse, ou de toute autre personne dans une position d'autorité. Autre élément majeur de la protection des enfants, l'article 22 *bis* de la Constitution affirme que les enfants ont droit à l'intégrité

Comité européen des droits sociaux sur le 15^{ème} rapport de la Belgique sur l'application de la Charte sociale européenne, 20 août 2021, p. 4.

¹⁰⁶ Voir Kinderrechtencommissariaat, [Alternative report to UN Committee against Torture](#), 22 juin 2020, p. 9.

¹⁰⁷ Délégué général aux Droits de l'Enfant, avis du 19 avril 2019, [les impacts des violences éducatives ordinaires sur le bien-être et le développement de l'enfant](#).

¹⁰⁸ Organe d'avis de la Commission nationale pour les droits de l'enfant, avis d'avril 2018, "[Interdire expressément les violences dites éducatives : une obligation juridique pour la Belgique](#)".

¹⁰⁹ Institut fédéral pour la protection et la promotion des droits humains, [avis sur l'interdiction des violences dites éducatives ordinaires](#), 31 janvier 2022.

¹¹⁰ UNICEF Belgique, [La violence à l'égard des enfants en Belgique](#).

¹¹¹ La coordination des ONG pour les droits de l'enfant (CODE), [Etat de la situation des droits de l'enfant en Belgique : ce que les ONG recommandent](#), mars 2018.

¹¹² Vlaamse Kinderrechtencoalitie, [Debat over de 'pedagogische tik', het recht op geweldloze opvoeding](#), 5 mai 2021.

¹¹³ C.E.D.S., [Commentaires de Défense des Enfants International - Belgique sur le 15^e rapport simplifié du gouvernement belge concernant la réclamation association pour la protection des enfants \(APPROACH\) Ltd c. Belgique](#), réclamation n°98/2013, 29 juin 2021.

¹¹⁴ Outre la décision n°98/2013 examinée ici, la décision sur le bien-fondé n° 21/2003 du 7 décembre 2004, *Organisation Mondiale de la Torture c. Belgique*, a également constaté une violation de l'article 17 de la Charte.

¹¹⁵ Art. 398 et suiv., Code pénal.

¹¹⁶ Art. 417 *quater*, Code pénal.

¹¹⁷ Art. 405 *quater*, Code pénal.

physique, psychique et sexuelle¹¹⁸. Certains auteurs défendent que la reconnaissance d'une portée normative autonome à cet article pourrait entraîner une interdiction prétorienne de toutes les violences dites "éducatives"¹¹⁹. Toutefois, un tel raisonnement ne s'est pas encore imposé dans la jurisprudence¹²⁰, et une telle jurisprudence garantirait moins bien la sécurité juridique que l'adoption d'une loi (voir également ci-dessous pour un aperçu de cette jurisprudence).

Outre ces dispositions fédérales, les Communautés – compétentes pour la protection de la jeunesse, la culture, le sport ou encore l'enseignement – ont adopté certaines interdictions spécifiques. Le décret flamand du 7 mai 2004 interdit ainsi les châtiments corporels au sein des institutions de protection de la jeunesse¹²¹. **Une telle prohibition n'existe pas au sein de la Communauté française**, quoiqu'un avant-projet de décret semble être actuellement à l'examen du gouvernement de la Communauté française¹²². Peu d'informations sont toutefois disponibles concernant celui-ci, et l'avant-projet n'a pas encore été déposé au Parlement de la Communauté française.

Par conséquent, **quoique la législation belge – fédérale comme celle des entités fédérées – interdise certains comportements violents à visée prétendument "éducative", il n'y a pas de prohibition explicite des châtiments corporels dans toute situation**. Cette situation permet la tolérance des châtiments corporels qui n'atteignent pas un certain seuil de gravité, notamment par l'admission d'un prétendu « droit de correction » par certaines juridictions¹²³. Toutefois, ces dernières années, les juridictions tendent à être plus sévères vis-à-vis de l'utilisation de violences dites éducatives. A deux reprises, le tribunal correctionnel de Nivelles a acquitté des parents poursuivis pour coups et blessures à l'encontre de leurs enfants mineurs, alors même qu'ils étaient en aveux et que les violences étaient graves¹²⁴. Ces décisions ont toutes deux été réformées par la Cour d'appel de Bruxelles¹²⁵. La Cour d'appel d'Anvers a rendu un arrêt en 2012 dans une autre affaire où elle affirme l'existence d'un prétendu "droit de correction" à l'égard d'un enfant mineur "indocile"¹²⁶. Un arrêt plus récent de la Cour d'appel d'Anvers constate toutefois que la dimension « pédagogique » d'une claque n'empêche pas qu'elle puisse violer l'article 398 du Code pénal¹²⁷. Un jugement du tribunal correctionnel de Bruxelles aurait condamné une mère à 4 mois de prison (peine non exécutable en raison de sa durée

¹¹⁸ Art. 22 *bis*, constitution.

¹¹⁹ J. FIERENS, "Pas panpan cucul papa ! Les châtiments corporels et le droit applicable en Belgique", *J.D.J.*, n°300, 2010, p. 19.

¹²⁰ J. FIERENS, "Pas panpan cucul papa ! Les châtiments corporels et le droit applicable en Belgique", *op. cit.*, p. 20.

¹²¹ Vlaamse decreet van 7 mei 2004 betreffende de rechtspositie van de minderjarige in de integrale jeugdhulp [en binnen het kader van het decreet betreffende het jeugddelequentierecht], *M.B.*, 4 octobre 2004.

¹²² L'agenda du Gouvernement de la Communauté française pour les semaines du 9 et du 16 février 2023 renseigne un avant-projet de décret relatif à l'interdiction des violences à l'égard des enfants dans les structures agréées, subventionnées ou organisées par la Communauté française. Voir <https://gouvernement.cfwb.be/home/presse--actualites/ordre-du-jour/publications/seance-du-16-fevrier-1-publicationfull.html>.

¹²³ T. Corr. Nivelles, 13 janvier 2011, *J.D.J.*, n°346, 2015, p. 38 ; C. A. Antwerpen, 13 mars 2012, *R.W.*, 2012-2013, p. 1592 ; T. Corr. Nivelles 14 mars 2013, *J.D.J.*, n°346, 2015, p. 38.

¹²⁴ G. MATHIEU, "Châtiments corporels : Non, ce n'est pas pour son bien !", *J.D.J.*, n°346, 2015, p. 11.

¹²⁵ C. A. Bruxelles, arrêts du 7 mars 2012 et 11 février 2014, *J.D.J.*, n° 346, 2015, p. 38.

¹²⁶ C. A. Anvers, 13 mars 2012, *J.D.J.*, 2013, p. 37.

¹²⁷ C.A. Anvers, 30 janvier 2019, *Nullum Crimen*, 2019, pp. 163-164.

inférieure à six mois) pour une gifle en mars 2023¹²⁸, mais la décision n'a pas été publiée à notre connaissance. L'absence de données publiques concernant la poursuite de violences dites éducatives, la rareté des décisions judiciaires, et l'absence de publication de certaines condamnations, contribuent également à un manque de visibilité et de prévisibilité de la jurisprudence à l'égard des violences.

Une certaine tolérance envers les violences éducatives s'exprime également dans certaines déclarations politiques¹²⁹ et au sein d'une importante partie de la population belge. Le sondage, réalisé en mars 2020 à l'initiative de la section belge de l'ONG Défense des Enfants International (DEI), témoigne de la persistance d'opinions tolérantes à la violence. 51% des personnes sondées, par exemple, estiment approprié de "mettre une petite claque" à un enfant, de manière régulière ou sous certaines circonstances¹³⁰. Ce sondage a été largement cité par DEI dans sa contribution au Comité européen des droits sociaux en 2021¹³¹.

Cette absence de législation prohibant les châtiments corporels est **contraire à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme¹³² et aux obligations internationales de la Belgique¹³³**, comme l'ont notamment constaté le Comité européen des droits sociaux¹³⁴, le Comité des Nations Unies des droits de l'enfant¹³⁵ ou le Comité des Nations Unies contre la torture¹³⁶. Ces dispositions entraînent une obligation pour la Belgique de légiférer pour interdire explicitement les châtiments corporels à l'encontre des enfants, ce que l'État reste en défaut de faire¹³⁷.

Si en 2021, l'État belge défendait cette absence d'interdiction en invoquant des progrès ponctuels – et "en cours" – sur cette question¹³⁸, **le rapport belge 2023 se contente de constater que ces**

¹²⁸ R.T.B.F., « [Bruxelles : une mère condamnée à 4 mois de prison pour avoir giflé son fils](#) », 14 mars 2023.

¹²⁹ UNICEF, "[Standpunten politieke partijen rond geweld tegen kinderen](#)", enquête UNICEF België - Verkiezingen 2019.

¹³⁰ Sondage réalisé par l'Institut Dedicated pour le compte de DEI-Belgique, réalisé sur un échantillon représentatif de 2013 Belges âgés de 18 à 75 ans en mars 2020. Institut Dedicated pour DEI-Belgique, "[Violence dite éducative ordinaire, résultats de l'étude des opinions et comportements de la population belge](#)", mars 2020.

¹³¹ C.E.D.S., [Commentaires de Défense des Enfants International - Belgique sur le 15^e rapport simplifié du gouvernement belge concernant la réclamation association pour la protection des enfants \(APPROACH\) Ltd c. Belgique](#), réclamation n°98/2013, 29 juin 2021.

¹³² Notamment les arrêts *Campbell et Cosans c. Royaume-Uni* du 25 février 1982, n° 7511/76 et 7743/76 ; *A. c. Royaume-Uni* du 24 septembre 1998, n° 25599/94, qui considère que le « châtiment raisonnable » admis par le droit britannique est incompatible avec la prohibition des traitements inhumains et dégradants de la Convention.

¹³³ Notamment les articles 17 de la Charte sociale européenne, 19 et 28 de la Convention internationale des droits de l'enfant, et 7 du Pacte international des droits civils et politiques.

¹³⁴ C.E.D.S., décision sur le bien-fondé du 7 décembre 2004, [Organisation mondiale contre la torture c. Belgique](#), réclamation n° 21/2003.

¹³⁵ Comité des droits de l'enfant, [Observations finales : Belgique](#), 18 juin 2010, CRC/C/BEL/CO/3-4, § 8. Comité des droits de l'enfant, [Observations finales concernant les cinq et sixième rapports combinés de la Belgique](#), 1er février 2019, CRC/C/BEL/CO/5-6, § 22.

¹³⁶ Comité des Nations unies contre la torture, [Observations finales concernant le troisième rapport périodique de la Belgique](#), 3 janvier 2014, CAT/C/BEL/CO/3, § 27.

¹³⁷ Organe d'avis de la Commission nationale pour les droits de l'enfant, avis d'avril 2018, "[Interdire expressément les violences dites éducatives : une obligation juridique pour la Belgique](#)"

¹³⁸ Charte sociale européenne, [15^e rapport national sur la mise en œuvre de la Charte sociale européenne soumis par le gouvernement de la Belgique](#), *op. cit.*, p. 18.

« **propositions font toujours l'objet de discussions.** »¹³⁹. En effet, deux propositions de loi demeurent à l'agenda du Parlement fédéral¹⁴⁰. L'approche qu'elles adoptent toutes deux, à l'instar de la proposition de l'Organe d'avis de la Commission nationale pour les droits de l'enfant¹⁴¹, propose une modification de l'article 371 du Code civil¹⁴² pour interdire explicitement des châtimens corporels physiques ou psychologiques et des autres formes de traitement humiliant. Privilégier une modification du Code civil plutôt qu'une interdiction pénale correspond aux recommandations du Comité des droits de l'enfant¹⁴³. Cela permet de privilégier une approche axée sur la sensibilisation et la prévention, plutôt qu'une approche répressive parfois peu adaptée à l'intérêt supérieur de l'enfant. La Commission Justice du Parlement a organisé des auditions concernant ces propositions de loi en janvier 2022, auxquelles ont participé le KRC¹⁴⁴ et le DGDE. L'IFDH y a également rendu un avis à la demande du Parlement¹⁴⁵. Ces propositions de loi n'ont toutefois pas évolué depuis lors, à défaut d'accord au sein de la majorité sur cette question.

Conclusion et recommandations

Modifier le Code civil aurait principalement la portée symbolique de clarifier que toute violence à l'encontre des enfants est intolérable, fusse-t-elle qualifiée "d'éducative". Cette interdiction pourrait également avoir certaines conséquences juridiques sur les parents, notamment lors d'une décision judiciaire en matière d'autorité parentale, de garde ou de placement d'enfants.

Accompagner la modification législative d'actions de sensibilisation, de prévention et d'information du grand public, ainsi que de mesures de formation et de soutien à l'éducation et à la parentalité visant les parents, les enseignants, les prestataires de soins, et toute personne travaillant avec les enfants et les familles, les professionnels en contact avec les familles et les organes d'aide à la jeunesse, les magistrats et les avocats.

Les auteurs invitent le Comité à poursuivre la supervision de l'exécution de la décision *Approach c. Belgique* du 20 janvier 2015. Ils formulent en outre les recommandations suivantes :

- Adopter une modification du Code civil interdisant explicitement toute violence dite "éducative" physique, psychique ou psychologique. Veiller à assurer la cohérence de l'interdiction des violences dites "éducatives" avec les législations des entités fédérées ;

¹³⁹ C.E.D.S, 17e rapport sur la mise en œuvre de la Charte sociale européenne soumis par le gouvernement de Belgique, suivi des réclamations collectives n° 62/2010, 75/2011, 98/2013, 109/2014, 124/2016 et 141/2017, 22 décembre 2022, p. 19.

¹⁴⁰ *Doc. Parl.*, Chambre, Proposition de loi modifiant le Code civil en vue d'interdire toute violence systématique entre les parents et leurs enfants, *op. cit.*

¹⁴¹ Organe d'avis de la Commission nationale pour les droits de l'enfant, « Interdire expressément les violences dites éducatives : une obligation juridique pour la Belgique », *op. cit.*

¹⁴² Celui-ci prévoit actuellement que « *l'enfant et ses père et mère se doivent, à tout âge, mutuellement le respect.* »

¹⁴³ Comité des droits de l'enfant, Observation générale n° 8 du 2 mars 2007 : *le droit de l'enfant à une protection contre les châtimens corporels et les autres formes cruelles et dégradantes de châtimens (art. 19, 28 (par. 2) et 37, entre autres)*, *op.cit.*, § 40.

¹⁴⁴ Kinderrechtencommissariaat, [Meer gewicht aan kinderrechten, Rapport annuel 2021-2022](#), p. 55.

¹⁴⁵ IFDH, [avis sur l'interdiction des violences dites éducatives ordinaires](#), 31 janvier 2022.

- Accompagner la modification législative d'actions de sensibilisation, de prévention et d'information destinées au grand public, ainsi que par des mesures de formation et de soutien à l'éducation et à la parentalité non violentes destinées aux parents, aux enseignants et aux prestataires de soins. Assurer la formation et le soutien de tous les professionnels en contact avec les enfants et leurs familles, des organismes de protection de la jeunesse, des magistrats et des avocats.

6. Réclamation n°124/2016 – Transparence salariale

L'affaire *Groupe européen des femmes diplômées des universités c. Belgique* concerne une violation des articles 1^e (droit au travail), 4§3 (droit à une rémunération équitable, en ce compris la non-discrimination entre femmes et hommes en matière de rémunération) et 20 (droit à l'égalité des chances et de traitement en matière d'emploi), lus en conjonction avec l'article E de la Charte qui interdit la discrimination. Le Comité, dans sa décision sur le bien-fondé, constate principalement une violation des articles 4 §3 et 20.c de la Charte car **la transparence salariale n'est pas suffisamment bien assurée en droit belge**. Les autres griefs, fondés notamment sur la représentation des femmes dans les postes décisionnels ou l'absence d'accès à des recours effectifs, sont déclarés non fondés¹⁴⁶.

Le Comité a donc considéré que le respect de la Charte en Belgique nécessitait l'adoption de mesures visant à améliorer la transparence salariale¹⁴⁷. Le présent rapport s'inscrit donc dans le premier examen du suivi de cette décision par le Comité.

La loi du 22 avril 2012 visant à lutter contre l'écart salarial entre hommes et femmes avait pourtant permis certaines avancées. **Cependant, l'efficacité et l'efficience de la loi pourraient être améliorés sur un certain nombre de points.**

Comme le souligne le rapport 2022 de l'État belge, l'accord de gouvernement du 30 septembre 2020 prévoyait une évaluation de la loi du 22 avril 2012 ainsi que des mesures complémentaires afin d'améliorer l'efficacité de cette législation. L'Institut pour l'égalité des femmes et des hommes a publié un avis en ce sens ainsi que des recommandations visant notamment à optimiser le rapport sur la structure de rémunération ainsi que le suivi des classifications de fonctions¹⁴⁸.

Depuis, **aucune modification concrète n'a encore été apportée à la législation du 22 avril 2012**. En parallèle, **la Directive européenne sur la transparence des rémunérations a été adoptée**¹⁴⁹.

Rapport sur la structure de rémunération

¹⁴⁶ C.E.D.S., décision sur le bien-fondé dans l'affaire [Groupe universitaire des femmes diplômées des universités c. Belgique](#), 6 décembre 2019.

¹⁴⁷ *Ibid.*

¹⁴⁸ Institut pour l'Égalité des femmes et des hommes, [avis n° 2020-1/001 "concernant diverses propositions de loi modifiant la loi du 22 avril 2012 visant à lutter contre l'écart salarial entre hommes et femmes et concernant l'efficacité et l'efficience de la loi"](#) (2020).

¹⁴⁹ [Directive 2023/970 du Parlement européen et du Conseil](#) visant à renforcer l'application du principe de l'égalité des rémunérations entre les femmes et les hommes pour un même travail ou un travail de même valeur par la transparence des rémunérations et les mécanismes d'application du droit, *Journal officiel de l'Union européenne*, 132, 17 mai 2023.

La loi du 22 avril 2012 prévoit que les entreprises de plus de 50 travailleurs doivent réaliser un rapport d'analyse de la structure de rémunération tous les deux ans. Or la loi prévoit que ce rapport soit discuté au sein du conseil d'entreprise de façon confidentielle. Les données ne peuvent pas être communiquées vers l'extérieur ou transmises à l'administration.

Un groupe de travail s'est réuni à partir de 2022 pour faire des propositions d'amélioration de ce rapport d'analyse. Ces discussions précédaient l'adoption de la directive sur la transparence des rémunérations par l'Union européenne. Avec l'adoption de celle-ci le 24 avril dernier, le groupe de travail va reprendre ses réunions, en tenant davantage compte de la nouvelle législation. L'objectif du groupe de travail est d'améliorer le contenu du rapport d'analyse sur la structure de la rémunération, mais aussi développer l'automatisation des données et réfléchir à leur publicité. Il faudra **veiller à ce que**, dans le cadre de la transposition de la directive, **la Belgique renforce véritablement la transparence salariale et donc l'accès aux informations relatives aux rémunérations** et s'assurer qu'elle ne diminue pas la portée de la législation actuelle qui concerne toutes les entreprises de 50 travailleurs alors que la Directive sur la transparence des rémunérations ne concerne que les entreprises à partir de 100 travailleurs.

Classifications de fonctions neutres sur le plan du genre

La loi du 22 avril 2012 visant à lutter contre l'écart salarial entre hommes et femmes oblige les commissions paritaires à faire contrôler leurs classifications de fonctions par la Direction générale « Relations collectives de travail » du Service public fédéral Emploi, Travail et Concertation sociale.

Le SPF Emploi publie sur son site internet une courte liste « *name and shame* » des commissions paritaires qui n'ont pas régularisé leurs classifications de fonctions malgré une évaluation négative. Six commissions mixtes sont dans ce cas ainsi que six autres qui n'ont pas déposé leurs classifications. Lors des débats parlementaires préalables à l'adoption de la loi, la question de la sanction pour les commissions paritaires qui ne régularisaient pas leur classification de fonction avait été débattue pour finalement être rejetée. Aujourd'hui, force est de constater que **le « *name and shame* », pour lequel aucune publicité n'est réalisée, ne constitue pas un élément incitatif (ou dissuasif) suffisant.**

7. Réclamation n°141/2017 – Education inclusive en Communauté française¹⁵⁰

Dans sa décision du 9 septembre 2020, le Comité européen des droits sociaux a conclu à l'unanimité que la situation des enfants en situation de handicap dans l'enseignement en Belgique était contraire à deux dispositions de la Charte sociale européenne révisée. Le Comité a d'abord constaté une violation de l'article 15§1 de la Charte¹⁵¹ aux motifs que le droit à l'éducation inclusive des enfants

¹⁵⁰ Le rapport de suivi du Gouvernement belge et notre analyse critique de celui-ci concernent exclusivement l'enseignement inclusif en Communauté française. L'enseignement inclusif en Communauté flamande a également fait l'objet d'une condamnation par le Comité européen des droits sociaux, mais le suivi de cette décision (n° 109/2014) ne fait pas partie du présent rapport.

¹⁵¹ L'article 15§1^{er} oblige les Etats parties à prendre les mesures nécessaires pour garantir l'éducation et la formation des personnes handicapées dans le cadre de l'enseignement commun ou, quand ce n'est pas possible, via un enseignement spécialisé public ou privé.

ayant une déficience intellectuelle n'est pas effectivement garanti en Communauté française de Belgique.

Comme le souligne le Comité des Ministres dans sa recommandation CM/RecChS(2021)19 adoptée en suivi de la décision, le Comité a noté que :

- dans les faits, les enfants ayant une déficience intellectuelle sont privés du droit de s'inscrire dans une école ordinaire en l'absence de mesures cohérentes et suffisantes pour répondre à leurs besoins ;
- l'inaction de l'État belge en matière d'aménagement raisonnable porte atteinte au droit des enfants de ne pas être discriminés dans la jouissance du droit garanti par l'article 15§1 de la Charte ;
- il manque un plan d'action cohérent qui créerait les conditions nécessaires à l'inclusion effective et une échéance pour rendre effectif le droit à l'éducation inclusive, assortie d'indicateurs de réussite ;
- un suivi adéquat fait défaut pour permettre une évaluation permanente des mesures prises pour garantir le droit à l'éducation inclusive et protéger les enfants contre la discrimination.

En outre, le Comité a également constaté une violation de l'article 17§2 de la Charte¹⁵² au motif que les enfants atteints d'une déficience intellectuelle ne jouissent pas d'un droit effectif à l'éducation inclusive en Communauté française. Le Comité renvoie aux constats formulés dans le cadre de l'article 15§1 et considère, pour les mêmes raisons, que le critère d'accessibilité n'a pas été satisfait. Les établissements d'enseignement et les programmes éducatifs ordinaires ne sont, en pratique, pas suffisamment accessibles aux enfants en situation de handicap intellectuel.

Suivi de la décision par le Comité des Ministres, recommandation du 22 septembre 2021

Dans le cadre du suivi de cette décision, le Comité des Ministres a formulé plusieurs recommandations à destination de l'Etat belge¹⁵³:

- *« poursuivre le travail déjà engagé et prendre toutes les mesures législatives et institutionnelles nécessaires pour garantir un plan d'action cohérent créant les conditions nécessaires à une inclusion effective dans la pratique, assorti d'un calendrier pour rendre effectif le droit à l'éducation inclusive et d'indicateurs de réussite permettant de mesurer les progrès accomplis ;*
- *prendre toutes les mesures législatives et institutionnelles nécessaires pour traiter le manque de suivi adéquat et d'évaluation permanente des mesures prises pour garantir le droit à l'éducation inclusive et protéger les enfants contre la discrimination ;*

¹⁵² L'article 17 §2 consacre la protection des enfants et des adolescents contre la négligence, la violence ou l'exploitation et s'inscrit dans le droit plus large des enfants à une protection sociale, juridique et économique, y compris le droit à son épanouissement.

¹⁵³ Comité des Ministres, recommandation CM/RecChS(2021)19, 22 septembre 2021.

- *indiquer les décisions et les actions entreprises pour se conformer à la présente recommandation dans le prochain rapport sur le suivi des décisions relatives aux réclamations collectives.* ».

Rapport de suivi du gouvernement belge du 22 décembre 2022

En réponse, la Communauté française met en avant les mesures suivantes :

- Le Pacte pour un Enseignement d'excellence ;
- Le décret relatif aux « aménagements raisonnables » ;
- Le décret créant les « pôles territoriaux » ;
- Un travail de réflexion mené par des tables rondes ayant conduit à différentes « orientations » qui « sont travaillées ».

Ces réformes sont examinées ci-dessous.

Observations sur le suivi de la décision

Renforcement de l'obligation de garantir le droit à l'inclusion : article 22ter de la Constitution belge

Depuis mars 2021, la Constitution belge contient un article 22ter qui garantit à « *chaque personne en situation de handicap (...) le droit à une pleine inclusion dans la société, y compris le droit à des aménagements raisonnables* » (alinéa 1er) et impose aux législateurs compétents l'obligation de garantir la protection de ce droit (alinéa 2).

On peut lire dans les travaux préparatoires de cette nouvelle disposition :

*« cette révision de la Constitution est beaucoup plus que purement symbolique. **La responsabilité de garantir cette inclusion relèvera tant du gouvernement fédéral que des entités fédérées. L'intervenante cite l'exemple de l'enseignement, où l'inclusion est indispensable pour les enfants porteurs de handicap. Il est positif que les personnes sans handicap soient en contact dans la société avec les personnes handicapées, qu'il s'agisse d'un handicap mental ou physique. Cette véritable inclusion permet un vivre ensemble** »*¹⁵⁴. (les auteurs soulignent)

Répartition des élèves entre l'enseignement ordinaire et spécialisé : analyse chiffrée

Se basant sur les *Indicateurs de l'enseignement 2015*¹⁵⁵, le Comité avait constaté que la part que représente l'enseignement spécialisé dans chacun des niveaux de l'enseignement en Communauté française est en constante évolution. Il avait également relevé que **les enfants suivant un enseignement de type 2 (retard mental modéré à sévère), soit ceux concernés par la réclamation, étaient dans les faits quasi privés du mécanisme d'intégration dans l'enseignement ordinaire.**

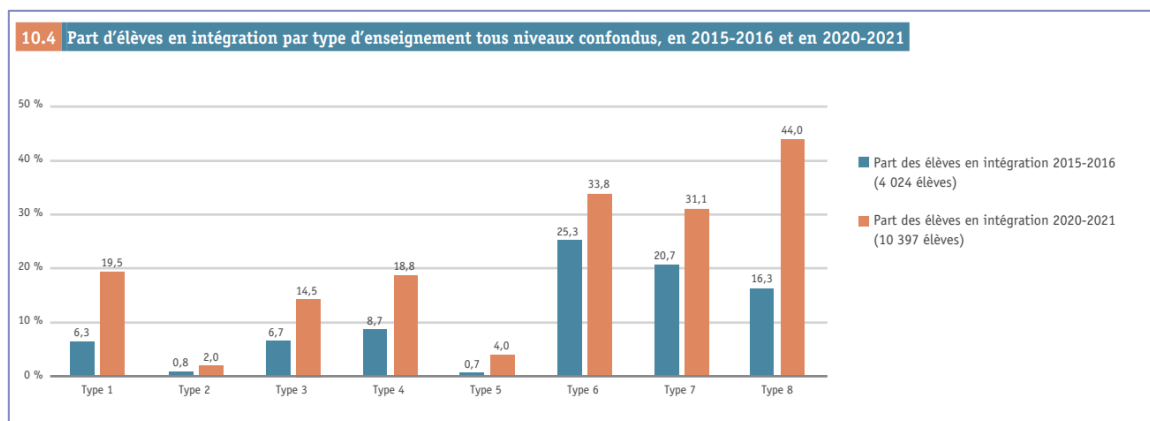
¹⁵⁴ Projet de révision de la Constitution visant à insérer au titre II de la Constitution un article 22ter garantissant aux personnes en situation de handicap le droit à une pleine inclusion dans la société, Rapport fait au nom de la Commission de la Constitution et du renouveau institutionnel par Mme Claire Hugon, *Doc. parl.*, Ch. repr., n° 1445/2, p. 13.

¹⁵⁵ [Les indicateurs de l'enseignement 2015](#), 10^e édition, mars 2016.

L'analyse des derniers chiffres publiés dans les *Indicateurs de l'enseignement 2022*¹⁵⁶ démontre que ces constats persistent.

i. Toujours peu d'intégration pour les élèves relevant du type 2

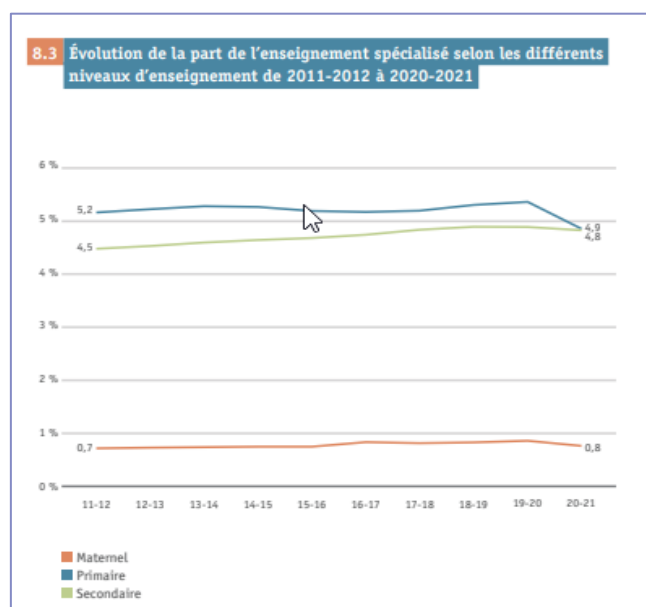
Les Indicateurs 2022 montrent que seulement 2% des élèves scolarisés dans le type 2 étaient en intégration en 2020-2021.



Toujours plus d'élèves dans l'enseignement spécialisé de type 2 en Communauté française

ii. Evolution de la part de l'enseignement spécialisé tous types confondus

La part que représente **l'enseignement spécialisé** dans **chacun des niveaux de l'enseignement a continué à augmenter entre 2011-2012 et 2020-2021**, sauf au niveau primaire où une diminution est observée en 2020-2021¹⁵⁷.



¹⁵⁶ [Les indicateurs de l'enseignement 2022](#), 17^e édition, novembre 2022.

¹⁵⁷ *Ibid.*, pp. 36-37.

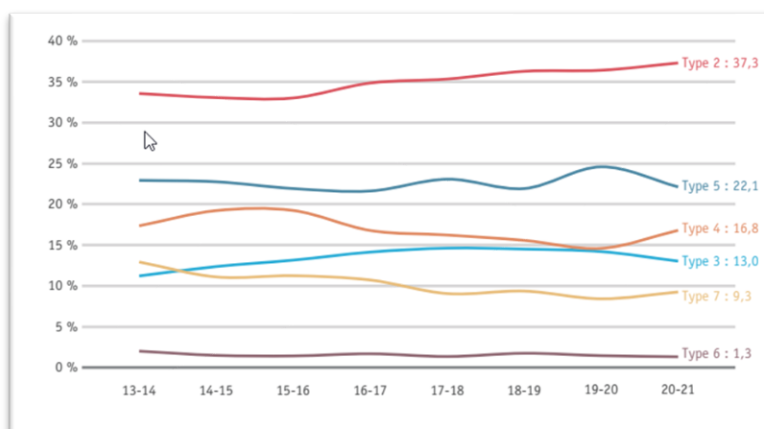
iii. Evolution spécifique pour l'enseignement de type 2

Si des avancées existent ces dernières années, elles ne concernent pas les élèves scolarisés dans le type 2. En effet, les Indicateurs 2022¹⁵⁸ montrent que :

- Au niveau maternel :
 - L'enseignement maternel spécialisé accueille peu d'élèves mais le plus grand nombre est scolarisé dans le type 2 (37,3% de part d'élèves en 2020-2021).
 - Contrairement aux autres types, la part d'élèves dans le type 2 est en constante augmentation.
- Au niveau primaire :
 - Si la part de l'enseignement spécialisé dans l'enseignement primaire a en moyenne diminué entre 2013-2014 et 2020-2021, « à l'inverse dans le type 2, la part d'élèves a régulièrement augmenté entre 2013-2014 et 2020-2021, passant de 13,5 % à 16,7 % (soit une augmentation de 16,6 % du nombre d'élèves) »¹⁵⁹.
- Au niveau secondaire :
 - « Dans le type 2, la part d'élèves est passée de 20,2 % en 2013-2014 à 21,4 % en 2020-2021 (+14 % du nombre d'élèves) »¹⁶⁰.

Les tableaux ci-dessous reprennent l'évolution de la part d'élèves par type dans l'enseignement spécialisé de 2013-2014 à 2020-2021. Le type 2 est en rouge.

- Maternel

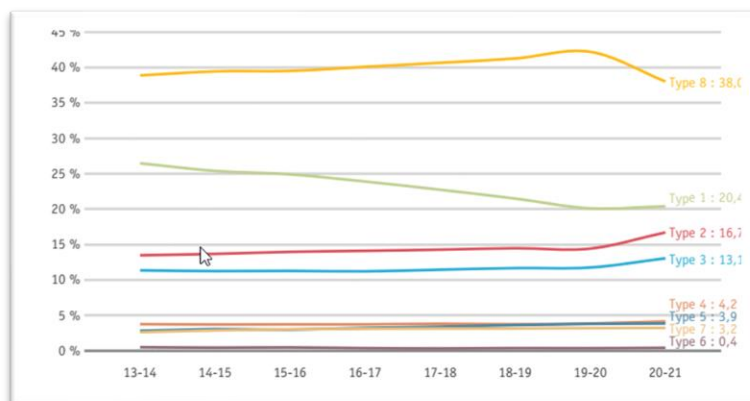


¹⁵⁸ *Ibid.*, pp.38-39.

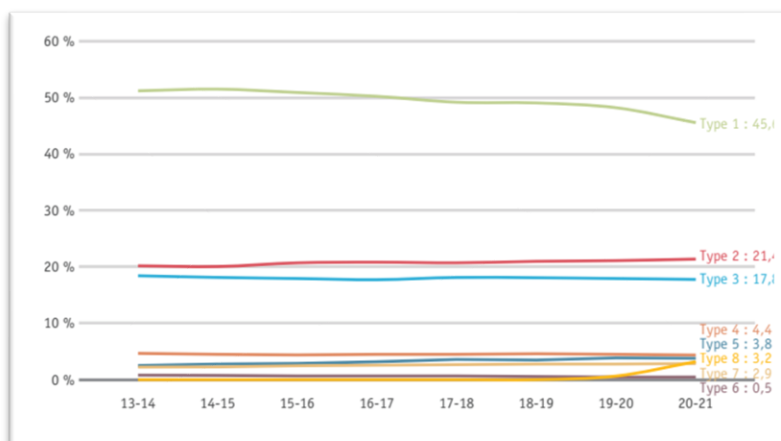
¹⁵⁹ *Ibid.*, p. 38, §3.

¹⁶⁰ *Ibid.*, p. 38, §4.

- **Primaire**



- **Secondaire**



Absence de plan d'action cohérent vers une inclusion effective

A ce jour, malgré les recommandations du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe et du Comité des Nations Unies des droits des personnes handicapées¹⁶¹, **la Communauté française n'a pris aucune mesure visant à fixer « une échéance pour rendre effectif le droit à l'éducation inclusive, assortie d'indicateurs de réussite permettant de mesurer les progrès accomplis »**¹⁶². Aucun « plan d'action cohérent qui créerait les conditions nécessaires à l'inclusion effective »¹⁶³ n'a été adopté.

¹⁶¹ Comité des droits des personnes handicapées, Observations finales concernant le rapport initial de la Belgique, octobre 2014, CRPD/C/BEL/CO/1, §37.

¹⁶² Comité européen des droits sociaux, Fédération internationale des Ligues des droits de l'homme (FIDH) et Inclusion Europe c. Belgique, Réclamation n°141/2017, §185.

¹⁶³ *Ibid.*

Mesures favorisant l'intégration : non effectives, voire discriminantes, pour les élèves en situation de handicap intellectuel

Les auteurs soulignent en outre que, **si des mesures sont prises pour tenter de diminuer l'orientation des élèves vers l'enseignement spécialisé, elles ne visent pas les élèves en situation de handicap intellectuel, voire elles les discriminent**. Ces deux points sont examinés ci-dessous.

Des mesures qui ne profitent pas aux élèves en situation de handicap intellectuel

Les mesures mises en avant dans le rapport de la Belgique ne profitent en réalité pas aux élèves en situation de handicap intellectuel. Au contraire, ils en sont systématiquement exclus.

i. Le Pacte pour un enseignement d'excellence

Le Pacte d'excellence avait déjà été invoqué par la Belgique devant le Comité européen des droits sociaux, dans le cadre de l'examen de la réclamation collective. Dans les observations qu'il adressait au Comité, Unia soulignait que : « [c]ependant, les élèves avec une déficience intellectuelle modérée à sévère ne sont pas ciblés par les mesures du Pacte visant à l'intégration qui concernent principalement les élèves issus de l'enseignement de type 1,3 et 8 »¹⁶⁴. Dans sa décision, le Comité avait pris note de cette mesure mais également que "dans les faits, les enfants ayant une déficience intellectuelle sont même privés de cette possibilité [du droit de s'inscrire dans une école ordinaire] en l'absence de mesures cohérentes et suffisantes pour répondre à leurs besoins"¹⁶⁵.

Dans son rapport de suivi, **le gouvernement belge n'explique pas en quoi les mesures liées au Pacte qui auraient été prises depuis la décision amélioreraient l'intégration du public visé par la condamnation, à savoir les élèves en situation de handicap intellectuel. Le gouvernement belge n'évoque même pas ce groupe-cible** mais examine plutôt les élèves moins favorisés socio-économiquement.

ii. Le décret relatif aux aménagements raisonnables

Le rapport 2022 de la Belgique démontre une méconnaissance des aménagements raisonnables. Le décret relatif aux aménagements raisonnables, entré en vigueur en 2018 (et non en 2019) n'a pas rendu obligatoire les aménagements raisonnables. Les aménagements qui sont considérés comme raisonnables sont obligatoires, les refuser constitue une discrimination selon le cadre juridique antidiscrimination de 2008 et la Convention des droits des personnes handicapées. Ils ne doivent pas être « nécessaires », comme l'indique le rapport, pour être obligatoires.

A nouveau, le gouvernement belge n'explique pas en quoi ce décret, déjà évoqué devant le Comité dans le cadre de l'examen de la réclamation collective, favoriserait l'intégration des élèves en situation de handicap intellectuel depuis la décision du Comité.

¹⁶⁴ Réclamation collective 141/2017, Unia, [Observations en vertu de l'article 32A§1 du Règlement du Comité européen des Droits sociaux au Comité européen des droits sociaux](#), 15 novembre 2017, page 20.

¹⁶⁵ *Ibid.*, §177.

Au contraire, **ces élèves ne peuvent pas bénéficier de ce décret. En effet, celui-ci réserve le droit aux aménagements raisonnables aux seuls élèves de l'enseignement ordinaire dont la « situation ne rende pas indispensable une prise en charge par l'enseignement spécialisé » et prévoit que les aménagements « ne remettent pas en cause les objectifs d'apprentissage »**¹⁶⁶. En conséquence, les écoles ne peuvent fonctionner avec des objectifs différenciés au sein d'une même classe afin de permettre aux enfants avec une déficience intellectuelle d'avancer à leur propre rythme.

iii. Le décret créant les pôles territoriaux (en lien avec la suppression des intégrations temporaires totales)

Les Pôles territoriaux sont un dispositif issu du Pacte d'excellence mis progressivement en place depuis la rentrée 2022-2023. **Si le principe de mutualisation de ce nouveau dispositif peut en soi être salué, il constitue un net recul et est discriminant pour les élèves en situation de handicap intellectuel** (voir la section ci-dessous relative à la discrimination des élèves en situation de handicap intellectuel.)¹⁶⁷.

En effet, dès 2020, le législateur francophone a supprimé l'ancien mécanisme d'intégration temporaire totale (ITT) qui permettait à l'élève d'être scolarisé dans l'enseignement ordinaire tout en bénéficiant d'un accompagnement par l'établissement d'enseignement spécialisé. Les élèves n'étaient alors pas contraints de fréquenter l'enseignement spécialisé tout en y étant inscrit. Les Pôles territoriaux avaient pour objectif de remplacer ce mécanisme. Or, l'élève en situation de handicap intellectuel doit dorénavant effectivement fréquenter l'enseignement spécialisé durant une année pour bénéficier de périodes supplémentaires prises en charge par l'enseignement spécialisé pour l'accompagner dans l'enseignement ordinaire.

L'impact de devoir fréquenter au minimum une année dans l'enseignement spécialisé est particulièrement lourd tant au niveau pédagogique, familial et social. Par ailleurs, l'expérience montre qu'une fois le parcours scolaire entamé dans l'enseignement spécialisé, il est extrêmement difficile, voire impossible, de faire le chemin inverse.

Le décret créant les Pôles a pourtant été voté en juin 2021, après l'insertion du nouvel article 22ter de la Constitution et la condamnation du Comité au sujet de l'ancien régime, qui portait notamment sur l'obligation formelle d'inscription dans un établissement d'enseignement spécialisé.

Les travaux préparatoires montrent que le législateur était conscient qu'il laissait les enfants avec une déficience intellectuelle de côté en votant ce décret :

*« L'objectif de la ministre est que chaque élève trouve sa place dans le système scolaire de la FWB. Le décret aujourd'hui examiné n'apporte pas la réponse à cette question spécifique des élèves à déficience intellectuelle, mais l'instauration des pôles territoriaux est vouée à changer le paradigme et le regard porté sur le handicap dans la scolarité. **La prise en charge des élèves***

¹⁶⁶ Voir l'article 1.7.8-1.§§ 1^{er} et 4 du [Code de l'enseignement fondamental et de l'enseignement secondaire du 3 mai 2019](#).

¹⁶⁷ A ce sujet, voir la carte blanche d'une direction d'école : [« Les enfants ayant une trisomie ne sont pas considérés comme des citoyens à part entière et n'ont pas les mêmes droits que les autres »](#), 4 avril 2023, disponible sur le site de la Ligue des droits de l'enfant, www.liguedroitsenfants.be.

à déficience mentale modérée à sévère n'a pas été intégrée dans le dispositif des pôles, à la demande des fédérations de PO, WBE et des organisations syndicales, afin que soit pris le temps d'une réflexion spécifique à la prise en charge de ces élèves qui ont également droit à un enseignement de qualité et inclusif »¹⁶⁸ (les auteurs soulignent)

Des mesures qui discriminent les élèves en situation de handicap intellectuel : arrêt de la Cour constitutionnelle du 1er juin 2023

Dans son **arrêt du 1er juin 2023** (n° 85/2023)¹⁶⁹, la **Cour constitutionnelle a confirmé l'analyse d'Unia sur le décret Pôles et a jugé discriminatoire certaines de ses dispositions en ce qu'elles créent une différence de traitement entre élèves en fonction de leur handicap sans justification.**

La Cour, s'appuyant sur la décision du 9 septembre 2020 du Comité, juge « *qu'il est discriminatoire que les pôles territoriaux reçoivent un financement plus important pour les élèves en situation de handicap sensori-moteur, au détriment des élèves en situation de handicap intellectuel* »¹⁷⁰. En effet, plusieurs mesures particulières ont été prévues au profit des pôles territoriaux lorsqu'ils accompagnent des élèves en situation de handicap sensori-moteur, sans que ces mesures soient étendues à l'accompagnement des élèves avec une déficience intellectuelle.

La Cour constitutionnelle met bien en avant que :

- les Pôles territoriaux ne permettent pas à l'ensemble des élèves de bénéficier d'un soutien adéquat, alors que tel était leur objectif ;
- ni les travaux préparatoires ni les actes de la procédure ne donnent aucune justification quant à l'utilisation du critère du handicap sensori-moteur comme fondement de la différence de traitement établie notamment au détriment des élèves en situation de handicap intellectuel.

Par conséquent, le décret sur les Pôles territoriaux crée une discrimination entre élèves en fonction du type de handicap dont ils sont porteurs. La Cour a prononcé l'annulation des articles du Code de l'enseignement fondamental mis en cause.

Principal espoir d'amélioration: concrétisation des tables rondes

Suite à la condamnation par le Comité européen des droits sociaux, deux tables rondes ont été organisées par la Ministre de l'Education en Communauté française, Inclusion ASBL, le DGDE et UNIA en novembre 2021 et juin 2022. Près de 40 pistes pour améliorer l'intégration des élèves en situation de handicap intellectuel ont été dégagées par les participants.

Un groupe de travail réunissant les organisateurs et l'administration a été constitué pour poursuivre les travaux. Le groupe de travail a été intégré au chantier 14 du Pacte d'excellence en vue d'assurer sa pérennisation, ce qui est à saluer.

¹⁶⁸ Doc. parl., Parlement de la Communauté française, 2020-2021, n° 245/3, p. 20.

¹⁶⁹ Cour constitutionnelle, 1er juin 2023, [arrêt n° 85/2023](#). Voir également le [communiqué de presse de la Cour](#).
¹⁷⁰ Cour constitutionnelle, communiqué de presse arrêt 85/2023.

Cependant, au départ, l'administration proposait de retenir des 40 pistes dégagées par les tables rondes uniquement l'évolution des « classes à visée inclusive ». Ces classes sont des classes de l'enseignement spécialisé qui déménagent dans des écoles de l'enseignement ordinaire, soit un dispositif qui ne peut être qualifié d'inclusif et qui reste spécifique à une trentaine d'établissements. Inclusion asbl, le DGDE et Unia ne pouvaient accepter cette unique piste de solution.

Au jour de la rédaction du présent rapport, ces discussions se poursuivent. Unia attend la concrétisation concrète des pistes dégagées par les tables rondes.

Conclusion

Malgré un renforcement du cadre constitutionnel, la Communauté française n'a pas pris de mesure visant à rendre effectif le droit à l'éducation inclusive des enfants en situation de handicap intellectuel. Au contraire, ces enfants sont systématiquement exclus des mesures visant à favoriser l'intégration des élèves en situation de handicap dans l'enseignement ordinaire. Pire, avec la suppression des intégrations temporaires totales et la création de Pôles territoriaux qui ne répondent pas à leurs besoins, les élèves en situation de handicap intellectuel et leur famille sont actuellement dans une position moins favorable qu'avant la décision du Comité du 9 septembre 2020.

La seule perspective à ce jour est de voir **concrétiser les travaux des tables rondes qui peinent à avancer vers une réelle réforme garantissant un droit effectif à l'éducation inclusive des élèves en situation de handicap intellectuel**. Cette concrétisation est impérative afin de mieux garantir le droit effectif à l'éducation inclusive des élèves en situation de handicap.

8. Conclusion générale

L'examen de ces cinq réclamations collectives semble illustrer un problème général. L'État belge – qu'il s'agisse de l'échelon fédéral ou des entités fédérées – semble peu pressé d'exécuter les décisions sur le bien-fondé prononcées par le Comité. Dans l'ensemble des décisions examinées, l'exécution peine à se mettre en place. Plusieurs d'entre elles – comme le droit à l'éducation inclusive en Communauté française ou l'hébergement des personnes en situation de grande dépendance – voient même la situation s'aggraver depuis la condamnation de la Belgique par le Comité.

Il est important que les autorités belges se saisissent plus fermement des décisions sur le bien-fondé rendues par le Comité européen des droits sociaux et qu'elles mettent en œuvre toutes les mesures utiles visant à garantir la conformité du droit belge avec la Charte. Ces mesures sont particulièrement importantes là où des violations des droits humains ont déjà été constatées par le Comité. A cet effet, les auteurs du présent rapport formulent les recommandations suivantes concernant les cinq réclamations collectives examinées :

- i. **Sur les dispositions de la Charte non acceptées**
 6. Accepter l'article 27.3 de la Charte ;
 7. Aux autorités wallonnes et bruxelloises, accepter les articles 31.1, 31.2 et 31.3 de la Charte ;

8. Publier les raisons des difficultés d'acceptation de l'article 19.12 de la Charte et entreprendre tous les efforts nécessaires pour encourager la compatibilité des législations communautaires et régionales avec l'article en question en vue de son adoption ;

ii. Sur la réclamation n° 62/2010 – Terrains pour les Gens du Voyage

9. Élaborer un cadre contraignant pour la répartition locale des terrains résidentiels et des sites de transit ;
10. Rétablir des objectifs chiffrés concrets en matière de création d'emplacements supplémentaires. Baser ces chiffres sur une bonne connaissance du groupe cible ;
11. Prévoir (par analogie avec la circulaire du gouvernement flamand sur les terrains de transit et les terrains de passage) une circulaire sur les " expulsions forcées " qui rappelle aux communes le cadre des droits fondamentaux auxquels une commune doit adhérer afin d'éviter autant que possible les expulsions forcées ;
12. Renforcer les politiques d'incitation pour rendre les terrains résidentiels et de transit plus attrayants pour les communes ou d'autres acteurs.

iii. Sur la réclamation 75/2011 – Personnes handicapées en grande dépendance

En Région bruxelloise :

13. Fournir des statistiques exhaustives et régulièrement mises à jour quant au profil des personnes et leurs besoins en matière de prise en charge ;
14. Renforcer les dispositifs de prise en charge qui répondent au projet de vie de la personne, notamment les budgets d'assistance personnelle toujours à l'état de projet pilote ;
15. Répondre urgemment aux situations critiques de non prise en charge, en-dehors des cas d'extrême urgence dont une grande partie figurent d'ailleurs toujours sur la liste d'attente des cas prioritaires ;

En Région wallonne :

16. Poursuivre les efforts en vue de satisfaire l'ensemble de la demande en termes d'accueil de jour et d'hébergement.
17. A l'instar de la Région bruxelloise, renforcer les dispositifs qui permettent aux personnes de grande dépendance de rencontrer leur projet de vie, tels les budgets d'assistance personnelle encore insuffisants pour satisfaire toutes les demandes.

iv. Sur la réclamation 98/2013 – Interdiction des violences dites éducatives

18. adopter une modification du Code civil interdisant explicitement toute violence dite "éducative" physique, psychique ou psychologique. Veiller à assurer la cohérence de l'interdiction des violences dites "éducatives" avec les législations des entités fédérées ;
19. Accompagner la modification législative d'actions de sensibilisation, de prévention et d'information destinées au grand public, ainsi que par des mesures de formation et de soutien à l'éducation et à la parentalité non violentes destinées aux parents, aux enseignants et aux prestataires de soins. Assurer la formation et le soutien de tous les

professionnels en contact avec les enfants et leurs familles, des organismes de protection de la jeunesse, des magistrats et des avocats ;

v. **Sur la réclamation 141/2017 – Education inclusive en Communauté française**

20. Concrétiser les travaux des tables rondes pour mieux garantir le droit effectif à l'éducation inclusive des élèves en situation de handicap.