



COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS  
COMMISSAIRE AUX DROITS DE L'HOMME

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Strasbourg, 28 janvier 2016

CommDH(2016)1  
Original : anglais

RAPPORT  
PAR NILS MUIŽNIEKS  
COMMISSAIRE AUX DROITS DE L'HOMME DU  
CONSEIL DE L'EUROPE  
SUITE A SA VISITE EN BELGIQUE  
DU 14 AU 18 SEPTEMBRE 2015



Résumé .....	1
Introduction .....	4
1 Droits de l'homme des demandeurs d'asile et des migrants .....	5
1.1 Problématiques concernant les droits de l'homme des demandeurs d'asile .....	5
1.1.1 Accueil des nouveaux arrivants .....	5
1.1.2 Accès de certaines catégories de demandeurs d'asile à une aide sociale .....	6
1.1.3 Effectivité des voies de recours .....	7
Conclusions et recommandations .....	7
1.2 Détention administrative de demandeurs d'asile et de migrants .....	8
1.2.1 Détention de demandeurs d'asile et d'autres catégories de migrants .....	8
1.2.2 Alternatives à la détention dans des centres fermés pour les familles avec enfants .....	10
Conclusions et recommandations .....	11
1.3 Droits des enfants dans le cadre des migrations et de l'asile .....	12
1.3.1 Droits des migrants mineurs non accompagnés ou séparés .....	12
1.3.2 Evaluation de l'intérêt supérieur de l'enfant dans les procédures de migration et d'asile .....	13
Conclusions et recommandations .....	14
1.4 Autorisation de séjour pour raisons médicales .....	15
Conclusions et recommandations .....	16
1.5 Intégration des réfugiés .....	16
Conclusions et recommandations .....	17
2 Droits de l'homme des personnes handicapées .....	19
2.1 Droit à la capacité juridique .....	19
Conclusions et recommandations .....	19
2.2 Désinstitutionnalisation et droit à l'autonomie de vie et à l'inclusion dans la société .....	20
Conclusions et recommandations .....	21
2.3 Droit à l'éducation et à l'inclusion scolaire .....	22
Conclusions et recommandations .....	24
2.4 Droits des personnes détenues ayant des déficiences psychosociales et intellectuelles .....	25
Conclusions et recommandations .....	27
3 Droits de l'homme des Roms et des Gens du voyage .....	29
3.1 Cadre institutionnel et politique .....	29
Conclusion et recommandations .....	29
3.2 Droits de l'homme des Roms migrants .....	29
3.2.1 Accès des Roms migrants aux droits sociaux .....	30
3.2.2 Accès à l'éducation .....	30
Conclusions et recommandations .....	31
3.3 Droits de l'homme des Roms et des Gens du voyages belges .....	32
3.3.1 Aires de stationnement .....	32
3.3.2 Reconnaissance juridique des caravanes .....	33
3.3.3 Domiciliation .....	33
3.3.4 Droit à l'éducation .....	34
3.3.5 Intolérance et antitsiganisme .....	34
Conclusions et recommandations .....	35

## RÉSUMÉ

Le Commissaire Nils Muiznieks et sa délégation se sont rendus en Belgique du 14 au 18 septembre 2015. Pendant cette visite, le Commissaire a eu des discussions avec les autorités, ainsi qu'avec des organisations non-gouvernementales nationales et internationales. Le présent rapport met l'accent sur les principaux thèmes ci-dessous :

### Droits de l'homme des migrants et des demandeurs d'asile

La Belgique a constaté une augmentation considérable du nombre de demandeurs d'asile en 2015, et particulièrement au mois d'août avec 4 621 demandes enregistrées. Les autorités ont réagi en développant les capacités d'accueil et en revoyant à la hausse leur quota habituel de réinstallation pour 2015 et 2016. Le Commissaire s'est félicité de la réponse des autorités belges et les a invitées à poursuivre le développement des capacités d'accueil et à fournir aux personnes nécessitant une protection internationale d'autres solutions pour qu'elles puissent gagner la Belgique en toute légalité et en toute sécurité. Les autorités devraient également accélérer le processus d'enregistrement des nouveaux demandeurs d'asile et veiller à ce qu'ils soient hébergés en attendant l'enregistrement de leur demande. En outre, elles devaient faire en sorte que certaines catégories de demandeurs d'asile, notamment ceux qui déposent des demandes successives et ceux qui font l'objet d'une ordonnance de transfert au titre du règlement de Dublin, ne soient pas privées de toute aide matérielle et sociale, afin d'éviter les situations d'extrême dénuement.

La détention de migrants fondée sur leur statut au regard de la législation sur l'immigration demeure fréquente en Belgique. Le Commissaire s'est dit particulièrement préoccupé par la détention systématique des demandeurs d'asile qui ne possèdent pas de documents de voyage valables à la frontière. Il rappelle que les mesures de détention des demandeurs d'asile sont illégales si elles ne sont pas utilisées en dernier ressort, pour la durée la plus courte possible et si elles ne sont pas étroitement liées au motif de la détention. Bien que la détention puisse être prolongée jusqu'à huit mois, il n'existe pas de contrôle juridictionnel régulier et systématique de sa légalité. De plus, des migrants vulnérables auraient été détenus car la minorité d'âge est le seul motif qui permette d'échapper à la détention. Il convient de saluer le fait que la Belgique ne place plus les familles de migrants avec enfants dans des centres de détention fermés. Les familles qui demandent l'asile ou celles qui sont en instance de retour sont logées dans des unités familiales. Le Commissaire appelle les autorités belges à ne pas renouer avec la pratique consistant à détenir des familles de migrants avec enfants dans des centres fermés.

Le Commissaire invite les autorités à améliorer le système de contrôle des conditions et du traitement des migrants et demandeurs d'asile en détention. A cette fin, la Belgique devrait ratifier le Protocole facultatif se rapportant à la Convention des Nations Unies contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradant et créer un mécanisme national de prévention de la torture, conformément au Protocole.

Face à l'augmentation du nombre de mineurs migrants non accompagnés en 2015, le Commissaire salue les mesures prises par les autorités pour renforcer la protection de ces personnes particulièrement vulnérables. Leur détention est interdite depuis 2007. Cependant, il y aurait des lacunes dans les services qui leur sont proposés par les autorités à différents niveaux ; ces dysfonctionnements seraient liés à un manque de coordination et à l'absence d'accord global entre tous les niveaux de gouvernance. Pour ce qui est des enfants migrants ayant une famille, il serait possible de faire davantage afin que leur intérêt supérieur soit une considération primordiale dans toutes les décisions qui les concernent. Des formations à ce sujet pourraient être dispensées aux fonctionnaires.

Le droit belge prévoit depuis 2006 la possibilité d'obtenir un permis de séjour pour raisons médicales. Cependant, depuis 2012, l'accès à cette procédure est limité. Le Commissaire craint que des migrants ne soient renvoyés dans des pays où ils seraient exposés à un risque réel de subir des traitements contraires à l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme; ces renvois seraient notamment dus à des défaillances dans l'évaluation de la disponibilité et de l'accessibilité effectives des soins dont auraient besoin les personnes renvoyées dans leur pays d'origine.

Tout en reconnaissant les efforts faits pour faciliter l'intégration des réfugiés en Belgique, le Commissaire invite instamment les autorités à ne pas adopter de mesures qui limiteraient l'accès des réfugiés à un certain nombre de prestations sur la base de l'égalité avec les citoyens belges et qui ne pourraient qu'entraver leur intégration. Pour promouvoir l'intégration des nouveaux arrivants, il faudrait élaborer des politiques globales d'intégration. L'inclusion des enfants d'origine étrangère dans le système éducatif, sur un pied d'égalité avec les autres élèves, devrait être un élément central de ces politiques.

#### Droits de l'homme des personnes handicapées

La capacité juridique est un élément important qui donne aux personnes présentant des déficiences psychosociales ou intellectuelles des possibilités d'exercer leur droit à l'autonomie de vie et à l'inclusion dans la société. Une loi de 2014 introduit une présomption de capacité et la possibilité, pour un juge, de soumettre une personne à un régime de tutelle provisoire. Tout en considérant que cette loi n'est pas pleinement conforme à l'article 12 de la Convention de l'ONU relative aux droits des personnes handicapées, le Commissaire souligne qu'elle représente un progrès important en matière de reconnaissance de la personnalité juridique des personnes handicapées dans des conditions d'égalité, pour autant qu'elle soit mise en œuvre conformément aux dispositions de la Convention de l'ONU relative aux droits des personnes handicapées.

Le taux élevé d'institutionnalisation des personnes handicapées en Belgique constitue un motif de préoccupation. Les solutions autres que le placement en institution sont insuffisantes et l'offre de services de proximité pour les personnes handicapées n'est pas assez développée. Par conséquent, ces personnes ont des possibilités limitées de mener une vie autonome et de s'insérer dans la société, alors que c'est un droit inscrit dans la Convention de l'ONU relative aux droits des personnes handicapées. Les systèmes actuels de budgets d'assistance personnelle ne permettraient pas de répondre pleinement aux besoins des personnes handicapées. Il convient donc de saluer l'initiative de la Flandre, qui met en œuvre une stratégie visant à passer d'un modèle fondé sur l'institutionnalisation à un système centré sur l'usager, notamment grâce à un nouveau dispositif de financement personnalisé.

Le Commissaire est très préoccupé par le grand nombre d'enfants handicapés qui sont éduqués séparément des autres enfants dans des structures d'enseignement spécialisé en Belgique. Les autorités insistent sur la qualité de l'enseignement dispensé dans les établissements spécialisés de Belgique, mais force est de constater que les enfants fréquentant ces établissements n'obtiennent pas de diplômes et ne parviennent que rarement à intégrer un établissement d'enseignement ordinaire. Le Commissaire estime que, lorsque les enfants handicapés sont éduqués séparément, cela a des effets néfastes durables sur leurs possibilités d'intégration sociale. Si la Flandre a bien engagé une réforme destinée à favoriser la scolarisation des enfants handicapés en milieu ordinaire, le Commissaire la juge cependant insuffisante pour promouvoir la pleine inclusion de ces enfants dans le système éducatif ordinaire, conformément à la Convention de l'ONU relative aux droits des personnes handicapées. La communauté germanophone a aussi amorcé une transition vers l'éducation inclusive, en fermant les écoles spécialisées qui étaient isolées géographiquement et en favorisant les interactions entre l'enseignement spécialisé et l'enseignement ordinaire. Dans la communauté française ont été lancés des projets pilotes d'intégration des enfants handicapés, mais il n'y aurait pas de véritable politique de promotion de l'éducation inclusive. Le Commissaire préconise un engagement ferme de l'ensemble de la Belgique en faveur de l'inclusion des enfants handicapés dans l'enseignement ordinaire.

La détention de personnes ayant des déficiences psychosociales ou intellectuelles dans les annexes psychiatriques surpeuplées de prisons belges, où ces personnes ne reçoivent pas de traitement adéquat, constitue depuis longtemps un problème du point de vue des droits de l'homme. En témoigne le nombre d'affaires dans lesquelles la Cour européenne des droits de l'homme a conclu à la violation, par la Belgique, de la Convention européenne des droits de l'homme. Des personnes soumises à une obligation de traitement peuvent rester détenues plusieurs années, dans des conditions totalement inadéquates, dans des annexes psychiatriques ou parfois dans des cellules ordinaires, en attendant d'être transférées dans une institution psychiatrique spécialisée. Une nouvelle structure de 260 places a été ouverte en 2014 et les autorités envisagent d'en construire une autre et d'augmenter la capacité des institutions existantes. En outre, une loi de 2014 instaure des changements dont il convient de se réjouir ; elle devrait notamment favoriser le transfert du système pénitentiaire vers des établissements de santé. Afin de remédier aux violations graves des droits de l'homme dont sont victimes les personnes ayant des déficiences psychosociales ou intellectuelles qui sont

détenues dans des établissements pénitentiaires, le Commissaire demande instamment aux autorités de mettre en œuvre les mesures prévues et de veiller à ce que la loi de 2014 entre en vigueur sans plus tarder.

#### Droits de l'homme des Roms et des Gens du voyage

La Belgique compte 7 000 Gens du voyage belges, 1 500 Manouches/Sintés belges et 750 Roms belges. Environ 30 000 Roms qui sont ressortissants de différents Etats membres ou non membres de l'Union européenne vivent aussi en Belgique. En 2012, les autorités ont adopté une stratégie nationale pour l'intégration des Roms, mais celle-ci ne définit pas d'objectifs clairs ni de délais de mise en œuvre, ne décrit pas la répartition des responsabilités et ne prévoit pas de ressources budgétaires ni de système crédible de suivi des progrès. Les autorités fédérales ont l'intention de créer une plate-forme de consultation nationale destinée à réexaminer cette stratégie.

Concernant les migrants roms, un nombre limité de familles sont confrontées à la marginalisation et à l'extrême pauvreté. Au motif qu'elles viennent d'Etats membres de l'UE, elles ne bénéficient plus de l'hébergement auquel ont droit en principe les familles de migrants avec enfants qui sont en situation irrégulière. De plus, des Roms souffrant de mal-logement se verraient refuser l'inscription sur les registres municipaux, ce qui les prive de toute une série de services sociaux. Des pratiques prometteuses, fondées sur une action sociale ciblée et le recours à des médiateurs, ont cependant été mises en œuvre dans certaines villes, notamment à Gand. Le Commissaire recommande de s'inspirer de ces exemples pour trouver des solutions durables au niveau local, de manière à éviter que des familles roms deviennent sans-abri et connaissent l'extrême pauvreté, situation particulièrement préjudiciable à leurs enfants.

Les Roms et les Gens du voyage belges ayant un mode de vie itinérant ou semi-itinérant rencontrent d'importantes difficultés à cause du manque d'aires de stationnement et de la tendance inquiétante des autorités locales à recourir à des expulsions forcées, observée ces dernières années. Le Commissaire regrette que les autorités locales soient si peu nombreuses à utiliser les crédits disponibles pour aménager des aires d'accueil. Par ailleurs, les caravanes ne sont toujours pas reconnues comme des logements dans l'ensemble du pays. De plus, certaines communes refuseraient la domiciliation aux Roms et Gens du voyage, ce qui est très préoccupant. Cette pratique limite en effet considérablement le droit, pour ces personnes, de choisir leur lieu de résidence et les empêche d'accéder à des services essentiels.

Les enfants de Roms étrangers et les enfants de Roms et de Gens du voyage belges sont surreprésentés dans l'enseignement spécialisé, ce qui inquiète beaucoup le Commissaire. En outre, les enfants de familles ayant un mode de vie itinérant ou semi-itinérant sont de plus en plus nombreux à ne pas avoir accès à l'éducation à cause d'expulsions fréquentes. Enfin, il a souvent été fait état de manifestations d'hostilité envers les Roms et les Gens du voyage, notamment au niveau local. Le Commissaire souligne que tous les cas de discours de haine et de pratiques discriminatoires – y compris lorsque des élus ou des responsables politiques en sont les auteurs – devraient être condamnés fermement et sans équivoque par les autorités au plus haut niveau.

## INTRODUCTION

1. Le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, Nils Muižnieks (ci-après « le Commissaire »), a effectué une visite en Belgique du 14 au 18 septembre 2015<sup>1</sup>. Cette visite était axée sur les droits de l'homme des migrants et des demandeurs d'asile, des personnes handicapées ainsi que des Roms et des Gens du voyage.
2. A Bruxelles, le Commissaire a rencontré M. Koen Geens, ministre de la Justice, M. Didier Reynders, ministre des Affaires étrangères, M. Theo Francken, secrétaire d'Etat à l'asile et la migration, et M<sup>me</sup> Elke Sleurs, secrétaire d'Etat à la lutte contre la pauvreté, à l'égalité des chances, aux personnes handicapées et à la politique scientifique. Il a également eu des réunions avec des représentants du gouvernement de la communauté française (M. Demotte, ministre-président de la communauté, M<sup>me</sup> Simonis, ministre de l'Enseignement de promotion sociale, de la Jeunesse, des Droits des femmes et de l'Égalité des chances, et M. Madrane, ministre de l'Aide à la jeunesse, des Maisons de justice et de la Promotion de Bruxelles), des représentants du gouvernement flamand (M<sup>me</sup> Homans, ministre de l'Administration intérieure, de l'Intégration civique, du Logement, de l'Égalité des chances et de la Lutte contre la pauvreté, M<sup>me</sup> Crevits, ministre de l'Enseignement, et M. Vandeurzen, ministre du Bien-être, de la Santé publique et de la Famille) ainsi que des représentants du gouvernement de la communauté germanophone (M. Paasch, ministre-président, et M. Antoniadis, ministre de la Famille, de la Santé et des Affaires sociales). Le Commissaire a par ailleurs rencontré des représentants du gouvernement de la région de Bruxelles et des conseils des communautés flamande et française (M. Vanhengel, ministre, M<sup>me</sup> Debaets, secrétaire d'Etat, et M<sup>me</sup> Laanan, ministre).
3. Le Commissaire s'est également entretenu avec M<sup>me</sup> De Bruecker et M. Herman, médiateurs fédéraux, M. De Vos, délégué général aux droits de l'enfant de la communauté française, M. Vannobergen, commissaire aux droits de l'enfant de la communauté flamande, M<sup>me</sup> D'Hondt, présidente de la Commission nationale pour les droits de l'enfant, et des représentants du Centre interfédéral pour l'égalité des chances (ci-après « le Centre interfédéral ») et du Centre fédéral Migration (Myria). Enfin, il a eu des discussions avec des représentants du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) et de diverses organisations de la société civile.
4. Le Commissaire s'est rendu dans un centre de détention pour migrants situé vers l'aéroport de Bruxelles (Caricole) et dans des unités familiales hébergeant des familles de migrants avec enfants dans un cadre non privatif de liberté (Beauvechain). Il a également visité l'annexe psychiatrique de la prison de Forest à Bruxelles et des unités de vie pour personnes handicapées, toujours à Bruxelles, ainsi que le parc Maximilien, où plusieurs centaines de demandeurs d'asile campaient à ce moment-là en attendant l'enregistrement de leur demande par l'Office des étrangers.
5. Le Commissaire tient à remercier les autorités belges, à Strasbourg et à Bruxelles, pour leur soutien à l'organisation de la visite et leur contribution à son bon déroulement, en toute indépendance. Il souhaite également remercier tous ses interlocuteurs d'avoir partagé leurs connaissances et leurs observations.
6. Le Commissaire note que les thèmes susmentionnés qu'il a choisi d'approfondir dans le présent rapport (et en particulier la question des droits des migrants et des demandeurs d'asile au vu de l'actualité récente) ont suscité un vaste débat public dans le pays. Avec ce rapport, le Commissaire espère nourrir le débat et souhaite notamment poursuivre son dialogue constructif avec les autorités pour améliorer la protection des droits de l'homme en Belgique. Le présent rapport est donc consacré aux droits de l'homme des demandeurs d'asile et des migrants (chapitre I), aux droits de l'homme des personnes handicapées (chapitre II) et aux droits de l'homme des Roms et des Gens du voyage (chapitre III).

---

<sup>1</sup> Pendant sa visite, le Commissaire était accompagné de M. Giancarlo Cardinale, adjoint à la directrice de son Bureau, et de M<sup>me</sup> Françoise Kempf, conseillère.

### 1.1 PROBLÉMATIQUES CONCERNANT LES DROITS DE L'HOMME DES DEMANDEURS D'ASILE

#### 1.1.1 ACCUEIL DES NOUVEAUX ARRIVANTS

7. Entre janvier et août 2015, la Belgique a enregistré 16 754 demandes d'asile. Pour le seul mois d'août, 4 621 demandes ont été enregistrées (ce qui représente une augmentation de plus de 55 % par rapport à juillet 2015), puis 5 512 en septembre 2015. Face à ce nombre croissant de demandeurs d'asile et aux besoins d'hébergement qui en découlent, le gouvernement a décidé d'utiliser les places tampons disponibles dans le système d'accueil (2 500 à 2 800 places) et d'ouvrir d'urgence 8 000 places supplémentaires. Il a par ailleurs annoncé la création de 10 000 nouvelles places en 2016.
8. Le Commissaire se félicite de la réactivité des autorités, même s'il relève que les récentes difficultés rencontrées pour satisfaire les besoins d'accueil sont aussi la conséquence de précédentes décisions qui visaient à réduire à la fois le nombre de places disponibles (de quasiment 24 000 fin 2012 à 17 411 début 2015) et le budget de Fedasil, l'Agence fédérale pour l'accueil des demandeurs d'asile. Le Commissaire salue par ailleurs le rôle important joué par la société civile belge pour apporter un soutien complet aux réfugiés qui continuent d'arriver en Belgique. Le 17 septembre 2015, il s'est rendu dans le parc Maximilien à Bruxelles, où plusieurs centaines de demandeurs d'asile ont campé entre fin août et fin septembre en attendant leur enregistrement auprès de l'Office des étrangers et leur accès aux centres d'accueil gérés par l'Etat. Il a constaté l'efficacité du soutien apporté par un grand nombre d'organisations non gouvernementales (ONG) et d'organisations citoyennes sur le terrain.
9. Le Commissaire note que beaucoup de demandeurs d'asile ont dû vivre dans le parc en raison du quota d'enregistrements par l'Office des étrangers, fixé à 250 par jour. Au moment de la visite, les autorités fédérales proposaient des solutions d'hébergement pour la nuit dans un bâtiment jouxtant le parc. Le Commissaire note avec satisfaction que les conditions de logement dans cet immeuble, qui est désormais également ouvert pendant la journée, se sont améliorées depuis sa visite et que les demandeurs d'asile ont maintenant accès à des repas et à des installations sanitaires. Toutefois, à l'heure où est finalisé le présent rapport, le bâtiment atteint sa capacité maximale, avec quelque 500 hébergements chaque nuit. Il semble que les nouveaux arrivants doivent à nouveau se tourner vers les organisations de la société civile pour trouver un hébergement, ou dormir à la rue.
10. Le Commissaire se félicite que les autorités belges aient décidé de revoir à la hausse le quota de réinstallation pour 2015 (550 personnes contre 150 précédemment) et qu'il se soit engagé à réinstaller 550 autres réfugiés en 2016. Il note également que les autorités ont facilité l'accès à une protection en Belgique en 2015 en délivrant des visas humanitaires à 244 Syriens. Dans le cadre des plans de relocalisation décidés par la Commission européenne en septembre 2015, la Belgique devrait aussi accueillir quelque 3 800 réfugiés venant d'autres pays de l'UE<sup>3</sup>. Pour le Commissaire, ces mesures démontrent que la Belgique est prête à jouer son rôle afin que l'Europe relève les défis liés aux mouvements de réfugiés. Le Commissaire a toutefois appris que l'accès aux visas humanitaires – l'un des moyens les plus sûrs de trouver refuge en Belgique pour les personnes nécessitant une protection internationale – restait difficile, notamment parce qu'il n'existe pas de critères clairs sur la délivrance de ces visas.
11. Le Commissaire se réjouit également de noter que des efforts ont été faits pour préparer la population aux nouvelles arrivées de demandeurs d'asile et pour lutter contre les peurs et les préjugés dans la société. Il note avec un intérêt particulier la campagne lancée par les autorités de la communauté germanophone pour préparer la population à l'arrivée d'environ 1 000 demandeurs d'asile dans les

<sup>2</sup> Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides (CGRA), [Statistiques d'asile, Rapport mensuel](#), septembre 2015.

<sup>3</sup> Voir Commission européenne, State of Play: Measures to Address the Refugee Crisis, [communiqué de presse](#), 4 novembre 2015.

trois centres d'accueil situés sur le territoire de cette communauté. Les autorités ont par exemple organisé des contacts directs entre les demandeurs d'asile et la population locale et mené une campagne d'information pour déconstruire les préjugés sur les migrants, avec la participation des médias locaux.

12. Le Commissaire a appris que les ONG œuvrant dans le domaine des migrations et de l'asile étaient actuellement confrontées à de fortes restrictions budgétaires, dues notamment au transfert d'un certain nombre de compétences liées aux migrations vers les communautés et les régions. Or, ces associations assument des tâches importantes en ce qui concerne l'aide juridique, l'assistance aux demandeurs d'asile, l'accueil et d'autres aspects de l'intégration. Les autorités des communautés et des régions auront certainement besoin de temps avant de pouvoir mener efficacement les activités qui sont aujourd'hui exercées par les ONG. Par conséquent, face à l'afflux actuel de demandeurs d'asile, le Commissaire estime qu'il n'est pas opportun de limiter la capacité des ONG à soutenir les demandeurs d'asile et les réfugiés et à aider les autorités en proposant des services essentiels à ces personnes.
13. Enfin, le Commissaire juge préoccupant que les demandeurs d'asile irakiens, dont les dossiers sont actuellement gelés en attendant le réexamen de la situation dans la région de Bagdad par le Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides (CGRA), aient été informés en octobre 2015 par une lettre des autorités que cette réévaluation de la situation sécuritaire en Irak rendait l'issue de leur demande d'asile incertaine. Ce courrier était accompagné d'informations sur un programme de retour volontaire. Les interlocuteurs du Commissaire ont souligné que ce type de pratique pouvait dissuader des demandeurs d'asile irakiens de persister dans leur démarche ou les inciter à retirer leur demande. Ils ont également indiqué que de nombreux demandeurs d'asile irakiens avaient des besoins de protection avérés, comme en attestent les taux de 48,9 % et 32,4 % de demandeurs d'asile irakiens ayant obtenu respectivement le statut de réfugié et une protection subsidiaire entre janvier et septembre 2015<sup>4</sup>.

#### 1.1.2 ACCÈS DE CERTAINES CATÉGORIES DE DEMANDEURS D'ASILE À UNE AIDE SOCIALE

14. Le Commissaire s'inquiète des conséquences des restrictions d'accès à un soutien matériel et social sur certaines catégories de demandeurs d'asile, surtout depuis la crise de l'accueil entre 2008 et 2012. Il note également que depuis 2012 l'aide est conditionnée à la coopération du demandeur à la procédure d'asile. Les personnes qui déposent une seconde demande d'asile ne peuvent plus être hébergées tant que leur demande n'a pas été jugée recevable par le CGRA. Le Commissaire relève que l'objectif déclaré de cette mesure est d'éviter que les demandeurs d'asile tentent d'obtenir un hébergement et une aide en déposant de multiples demandes. Il en va de même pour les demandeurs d'asile qui font l'objet d'une ordonnance de transfert dans le cadre d'une procédure Dublin.
15. Le Commissaire a été informé que des demandeurs d'asile, y compris des familles avec enfants, s'étaient retrouvés sans aucun soutien et en situation d'extrême dénuement. Dans un cas porté devant la Cour, les requérants (une famille serbe avec cinq enfants, dont un gravement handicapé) ont dû dormir à la rue pendant quatre semaines en attendant l'examen d'un recours contre une décision d'éloignement dans le cadre d'un transfert « Dublin ». Dans ces conditions, ils sont rentrés en Serbie avant la fin de la procédure d'appel. La Cour européenne des droits de l'homme (ci-après « la Cour ») a jugé qu'en dépit de la crise de l'accueil qui prévalait au moment des faits (2011), les conditions dans lesquelles cette famille avait été contrainte de vivre portaient atteinte à sa dignité et constituaient un traitement inhumain et dégradant, compte tenu tout particulièrement de l'extrême vulnérabilité de la famille<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> CGRA, *ibid.*

<sup>5</sup> [V. M. et autres c. Belgique](#), requête n° 60125/11, arrêt du 7 juillet 2015, renvoyé devant la Grande Chambre le 14 décembre 2015.

### 1.1.3 EFFECTIVITÉ DES VOIES DE RECOURS

16. Le Commissaire note que la Cour a condamné la Belgique à plusieurs reprises pour absence de recours effectif dans des affaires de migration et d'asile<sup>6</sup>. A la suite d'un arrêt rendu en 2014 par la Cour constitutionnelle<sup>7</sup>, la loi sur les étrangers<sup>8</sup> a été modifiée en avril 2014 afin de créer une voie de recours effective, avec réexamen judiciaire complet et effet suspensif contre les décisions de refuser l'asile au motif que le demandeur vient d'un pays d'origine sûr ou que plusieurs demandes d'asile ont été déposées. Cette modification a permis de remédier aux lacunes identifiées par la Cour dans l'affaire *M.S.S. c. Belgique et Grèce*<sup>9</sup>, dans laquelle la Cour avait conclu que la procédure de suspension en extrême urgence de l'exécution des ordres d'expulsion ne satisfaisait pas aux exigences de l'article 13 (droit à un recours effectif) de la Convention européenne des droits de l'homme (ci-après « la CEDH »). Le Commissaire se félicite de ces modifications législatives et espère qu'elles auront pour effet de renforcer le système d'appel, qui demeure excessivement complexe comme l'a souligné la Cour à de nombreuses reprises<sup>10</sup>.
17. Le gouvernement a annoncé une réforme du système de l'aide juridique visant notamment à garantir un contrôle plus strict de l'utilisation de cette aide et à créer un système de copaiement. Le Commissaire prend note des craintes exprimées par des organisations de la société civile, selon lesquelles la réforme risque de limiter l'accès des demandeurs d'asile à l'aide juridique. Il croit savoir que ce dispositif est particulièrement important pour les demandeurs d'asile car le système de recours belge demeure complexe et, en ce qui concerne les recours devant le Conseil du contentieux des étrangers, les procédures sont le plus souvent écrites.

### CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

18. Tout en se félicitant des efforts déjà faits par les autorités belges pour faire face aux arrivées croissantes de demandeurs d'asile, le Commissaire invite les pouvoirs publics à développer les capacités d'accueil du pays afin de pouvoir satisfaire les besoins dans les prochains mois. Il insiste sur l'importance de bien former les personnels qui seront recrutés pour travailler dans le système d'accueil. Il exhorte également les autorités à accélérer le processus d'enregistrement des nouveaux demandeurs d'asile et à aller au-delà de 250 enregistrements par jour, si besoin est.
19. Le Commissaire salue la décision des autorités de relever le quota normal de réinstallation à 550 places pour les deux prochaines années. Parallèlement, il les encourage à concevoir d'autres solutions pour que les personnes qui nécessitent une protection internationale puissent gagner la Belgique en toute légalité et en toute sécurité, notamment grâce à davantage de visas humanitaires. Il invite les autorités à fixer des critères clairs et transparents définissant les conditions dans lesquelles les personnes ayant besoin d'une protection peuvent demander un visa humanitaire.
20. Le Commissaire appelle les autorités belges à s'abstenir de toute pratique qui pourrait dissuader des demandeurs d'asile de poursuivre leur démarche avant toute évaluation personnalisée et approfondie de leur dossier par le CGRA.
21. Il encourage les autorités à poursuivre et renforcer leurs efforts visant à préparer la société belge à l'arrivée de demandeurs d'asile et à dissiper les craintes et les préjugés concernant les réfugiés. Il les appelle également à maintenir leur soutien aux ONG qui aident les demandeurs d'asile et les réfugiés, car ces associations jouent un rôle crucial, aux côtés des pouvoirs publics, pour faire en sorte que la Belgique apporte une réponse adéquate aux défis migratoires actuels.
22. Tout en reconnaissant les contraintes qui pèsent sur le système d'accueil belge, le Commissaire exhorte les autorités à veiller à ce que les personnes qui déposent plusieurs demandes d'asile successives ne restent pas sans soutien social et matériel, surtout lorsqu'elles sont dans une situation

---

<sup>6</sup> Voir en particulier *V. M. et autres c. Belgique*, *ibid*, et *S.J. c. Belgique*, requête n° 70055/10, arrêt du 27 février 2014, renvoyée devant la Grande Chambre et radiée du rôle le 19 mars 2015.

<sup>7</sup> Cour constitutionnelle, [arrêt n° 1/2014](#) du 16 janvier 2014.

<sup>8</sup> Loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers.

<sup>9</sup> *M.S.S. c. Belgique et Grèce*, requête n° 30696/09, arrêt du 21 janvier 2011.

<sup>10</sup> Voir *V.M. et autres c. Belgique*, *ibid*, paragraphe 216 et *S.J. c. Belgique*, *ibid*, paragraphes 103-106.

particulièrement vulnérable. Il rappelle aux autorités que les personnes qui déposent des demandes d'asile successives peuvent avoir des raisons valables de le faire. Il est également important d'apporter un soutien adéquat aux demandeurs d'asile qui font l'objet d'une ordonnance de transfert dans le cadre d'une procédure Dublin jusqu'à leur transfert effectif, afin d'éviter les situations d'extrême dénuement qui peuvent violer l'article 3 de la CEDH (interdiction des mauvais traitements).

23. Le Commissaire invite les autorités à prendre toutes les mesures nécessaires pour veiller à ce qu'il existe des voies de recours effectives dans toutes les procédures d'asile, conformément à la jurisprudence de la Cour. Il les invite également à s'assurer que le projet de réforme de l'aide juridique n'aura pas d'effets préjudiciables sur le droit d'accès effectif des demandeurs d'asile à une aide juridique de qualité.

## 1.2 DÉTENTION ADMINISTRATIVE DE DEMANDEURS D'ASILE ET DE MIGRANTS

### 1.2.1 DÉTENTION DE DEMANDEURS D'ASILE ET D'AUTRES CATÉGORIES DE MIGRANTS

24. Le Commissaire constate que la Belgique place souvent des étrangers en détention en raison de leur situation au regard du droit des étrangers. Le précédent Commissaire avait déjà exprimé la même préoccupation dans son rapport de 2009 sur la Belgique<sup>11</sup>. En 2014, 5 631 étrangers ont été détenus en Belgique<sup>12</sup>. En septembre 2015, le gouvernement a décidé de faire passer la capacité des centres fermés de 452 à 605 places.
25. Le Commissaire est particulièrement préoccupé par le fait que les demandeurs d'asile n'ayant pas de documents de voyage en cours de validité sont systématiquement détenus à la frontière, le plus souvent dans des aéroports, depuis la modification de la loi sur les étrangers en 2007<sup>13</sup>. Ainsi, selon le HCR, 896 d'entre eux auraient été détenus en 2014<sup>14</sup>. Les demandeurs d'asile placés en détention à la frontière sont considérés comme n'étant pas entrés en Belgique et sont visés par une ordonnance d'expulsion dès leur arrivée. Les autorités belges justifient cette pratique de détention systématique par la nécessité de respecter le Code frontières Schengen et la Convention de Chicago de 1944 relative à l'aviation civile internationale, en vertu de laquelle les étrangers non admissibles et ceux qui font l'objet d'une ordonnance d'expulsion doivent être éloignés du territoire par le transporteur qui les a conduits en Belgique<sup>15</sup>.
26. Les personnes qui demandent l'asile sur le territoire belge peuvent également être détenues pour différents motifs, même si ce n'est pas systématique. Ces motifs sont notamment le soupçon de fraude dans la demande d'asile ; le caractère manifestement infondé de la demande ; le fait d'avoir purgé une sanction pénale ou d'être considéré comme une menace pour l'ordre public ou la sécurité nationale, ou encore l'existence d'une procédure Dublin visant à déterminer si un autre Etat membre de l'UE est responsable du dossier.
27. A cet égard, le Commissaire note avec préoccupation que les demandeurs d'asile continuent souvent d'être détenus au titre du règlement de Dublin au seul motif qu'une procédure destinée à déterminer le premier pays d'asile est en cours, apparemment sans qu'il y ait eu une évaluation suffisante du risque de fuite et un examen d'autres solutions moins contraignantes. Le Commissaire s'inquiète par exemple d'informations selon lesquelles des demandeurs d'asile irakiens ont récemment été placés en détention parce qu'ils pourraient faire l'objet d'une ordonnance de transfert vers un autre Etat membre de l'UE dans le cadre d'une procédure Dublin.
28. Le Commissaire croit savoir que la minorité d'âge est le seul motif expressément prévu qui permette d'échapper à la détention (voir la partie 1.2.2.). Hormis les mineurs, toutes les personnes vulnérables

---

<sup>11</sup> [Rapport](#) du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, Thomas Hammarberg, faisant suite à sa visite en Belgique (15-19 décembre 2008), 17 juin 2009, paragraphes 74-108.

<sup>12</sup> Source : ministère de l'Intérieur belge, Office des étrangers, septembre 2015.

<sup>13</sup> Loi sur les étrangers, article 74, paragraphe 5.

<sup>14</sup> Haut-Commissariat aux Réfugiés, soumission pour la compilation établie par le Haut-Commissariat aux droits de l'homme dans le cadre de l'examen périodique universel, 2<sup>e</sup> cycle, 24<sup>e</sup> session.

<sup>15</sup> Annexe 9 de la Convention de Chicago relative à l'aviation civile internationale.

peuvent être détenues. Il semblerait que les circonstances individuelles ne soient pas systématiquement examinées en vue de repérer les demandeurs d'asile vulnérables qui ne devraient pas être placés en détention. D'après les informations données au Commissaire, des personnes ayant subi un grave traumatisme, des personnes handicapées, des personnes âgées et des femmes enceintes sont parfois détenues.

29. En ce qui concerne la durée, les demandeurs d'asile peuvent être détenus pour une période initiale de deux mois (correspondant à la durée de la procédure d'asile), avec possibilité de prolongation jusqu'à huit mois maximum, en cas de « nécessité pour des raisons d'ordre public ou de sécurité nationale ». Dans le cas d'une procédure Dublin en cours, la période maximale de détention est d'un mois, avec possibilité de prolongation d'un mois. Lors de sa visite dans le centre de détention de Caricole, près de l'aéroport de Bruxelles, le Commissaire a appris que la plupart des personnes présentes étaient détenues depuis moins de cinq mois. La durée maximale de détention dont il a eu connaissance était cependant d'environ six mois.
30. Le Commissaire déplore que le contrôle juridictionnel de la détention ne soit ni systématique ni régulier, dans la mesure où il appartient aux détenus d'en faire la demande, alors que l'accès à une aide juridique de qualité en détention est limité – un problème déjà abordé par le prédécesseur du Commissaire dans un rapport de 2009. Au cours de sa visite, le Commissaire a appris que le contrôle juridictionnel dans les centres fermés concernait en moyenne un cas sur quatre. De plus, le contrôle porte uniquement sur la légalité de la détention, et non sur son opportunité ou sa proportionnalité. En ce qui concerne les personnes en attente d'expulsion, depuis la transposition de la directive « retour »<sup>16</sup> de l'UE dans le droit belge en 2012 la détention n'est possible qu'en dernier ressort et s'il n'existe aucun autre moyen, moins contraignant, de prévenir le risque de fuite ou de permettre l'exécution de l'ordonnance d'expulsion. Toutefois, le Commissaire note que le droit en vigueur ne prévoit pas de garanties similaires pour les demandeurs d'asile placés en détention, dont la nécessité ne donne apparemment lieu à aucune évaluation individuelle.
31. Pour le Commissaire, il est également problématique que les autorités puissent prolonger la détention en vertu de diverses dispositions de la loi sur les étrangers grâce à des recours de l'Office des étrangers contre des décisions de libération de détenus rendues par des juges. Avec ce système, certaines durées de détention dépassent la limite de deux mois prévue pour l'examen de la demande d'asile. Aucune évaluation individuelle de la vulnérabilité de la personne ou du risque de fuite n'aurait lieu lorsque la détention est prolongée. Le Commissaire note que la Cour a condamné la Belgique à deux reprises en 2013 parce que les demandeurs d'asile détenus n'avaient aucune possibilité effective d'obtenir en temps utile une décision de justice sur la légalité des mesures prises par les autorités pour prolonger leur détention en attendant l'exécution d'une ordonnance de transfert dans le cadre de la procédure Dublin, ce qui s'était traduit par une durée excessive de la détention<sup>17</sup>.
32. Enfin, le Commissaire souligne que plusieurs organismes des droits de l'homme indépendants, dont les médiateurs fédéraux<sup>18</sup>, le Centre fédéral Migration (Myria)<sup>19</sup> et le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT)<sup>20</sup>, ont signalé qu'en cas de présomption de traitement inhumain ou dégradant il n'existait pas de mécanisme de plainte effectif pour les personnes détenues au titre de la législation sur les étrangers. Depuis 2004, les détenus des centres fermés peuvent saisir une commission des plaintes ou engager une procédure directement auprès du responsable des établissements de détention. Toutefois, le Commissaire a été informé que seules 373 plaintes avaient été déposées auprès de la commission des plaintes entre 2004 et 2014, pour un total de 77 676 détenus sur cette période ; 226 de ces 373 plaintes ont été déclarées

---

<sup>16</sup> Directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les Etats membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier.

<sup>17</sup> Cour européenne des droits de l'homme, *Firoz Muneer c. Belgique*, requête n° 56005/10, arrêt du 11 avril 2013 et *M.D. c. Belgique*, requête n° 56028/10, arrêt du 14 novembre 2013.

<sup>18</sup> Médiateurs fédéraux, rapport dans le cadre de l'examen périodique universel, 2015.

<sup>19</sup> Myria, La migration en chiffres et en droits, 2015, p. 165-168.

<sup>20</sup> CPT, Rapport au Gouvernement de la Belgique relatif à la visite effectuée en Belgique par le CPT du 28 septembre au 7 octobre 2009, CPT-Inf(2010)24.

recevables, et neuf d'entre elles considérées comme partiellement fondées<sup>21</sup>. Ces chiffres témoignent peut-être d'une part d'un manque de confiance des détenus dans le mécanisme de plainte et d'autre part du caractère trop restrictif des critères de recevabilité appliqués par ce dernier.

### 1.2.2 ALTERNATIVES À LA DÉTENTION DANS DES CENTRES FERMÉS POUR LES FAMILLES AVEC ENFANTS

33. La détention d'enfants par les autorités belges, seuls ou avec leur famille, dans des centres fermés est critiquée de longue date par les organes internationaux des droits de l'homme. La Cour a jugé à plusieurs reprises que la Belgique avait violé la CEDH en détenant des enfants dans le cadre des dispositions relatives à l'immigration<sup>22</sup>. En 2007, il a été décidé d'inscrire dans la loi l'interdiction de la détention de migrants mineurs non accompagnés, qui sont désormais envoyés vers des centres d'orientation à leur arrivée, avant d'être intégrés dans le système d'accueil (voir la partie 1.3.1.). En 2008 et 2009, les autorités ont décidé de placer les familles avec enfants détenues, que ce soit à l'intérieur du territoire ou à la frontière, hors des établissements de détention, dans des unités familiales où elles bénéficient d'une certaine liberté de mouvement. Néanmoins, l'hébergement en unité familiale est considéré par la loi comme une forme de détention.
34. Les unités familiales peuvent accueillir aussi bien des familles de demandeurs d'asile détenues à la frontière que des familles en situation irrégulière placées en détention dans le cadre d'une procédure de renvoi. Ces dernières peuvent en principe rester dans tout logement privé qui serait à leur disposition, à la condition qu'elles respectent certaines obligations, notamment coopérer à l'organisation de leur retour et effectuer leur signalement<sup>23</sup>. Si elles ne se conforment pas à ces exigences, ou si elles n'ont pas de logement personnel, elles peuvent être placées dans une unité familiale. Depuis 2015, les familles en situation irrégulière qui ont besoin d'une aide sociale peuvent également être logées dans ces unités à la suite de la fermeture du centre de retour de Holsbeek dans lequel elles étaient auparavant envoyées.
35. Lors de la visite du Commissaire, 10 des 24 familles (soit 93 personnes) logées dans des unités familiales avaient demandé l'asile à la frontière, deux avaient déposé des demandes d'asile multiples, huit étaient hébergées au titre de l'aide sociale et/ou dans le cadre d'une procédure de renvoi et quatre étaient détenues en raison de leur situation irrégulière<sup>24</sup>.
36. Le Commissaire s'est rendu dans l'une des 26 unités familiales (Beauvechain), dont les conditions de vie étaient nettement plus adaptées aux besoins des familles avec enfants que celles des centres fermés. Il a appris que huit accompagnateurs (« coachs ») aidaient les familles dans tous les aspects pratiques de la vie en Belgique et, selon les cas, dans la préparation du retour dans le pays d'origine ou du séjour en Belgique. Il a également été informé du rôle positif joué par ces « coachs » pour déterminer les meilleures solutions qui s'offrent aux familles logées dans ces unités. Il a aussi appris qu'il n'était pas toujours facile d'apporter un soutien adéquat aux différentes familles compte tenu de la diversité des profils et des besoins.
37. Les familles bénéficient d'une aide matérielle et d'un accès aux soins de santé. La durée moyenne de séjour est d'un mois. Le Commissaire note avec intérêt que le coût quotidien de prise en charge d'une personne dans une unité familiale était estimé en décembre 2012 à 90 euros, contre 180-190 euros dans un centre de détention fermé.
38. Si l'hébergement systématique des familles avec enfants dans des unités familiales constitue un pas dans la bonne direction, le Commissaire note que des lacunes ont été signalées, notamment dans l'accès des enfants à l'éducation. Les unités familiales peuvent se trouver dans une région dont la

---

<sup>21</sup> Myria, *ibid.*

<sup>22</sup> Voir notamment [Mubilanzila Mayeka et Kaniki Mitunga c. Belgique](#), requête n° 13178/03, arrêt du 12 octobre 2006 ; [Muskhadzhiyeva et autres c. Belgique](#), requête n° 41442/07, arrêt du 19 janvier 2010, et [Kanagaratnam et autres c. Belgique](#), requête n° 15297/09, arrêt du 13 décembre 2011.

<sup>23</sup> Arrêté royal du 17 septembre 2014 déterminant le contenu de la convention et les sanctions pouvant être prises en exécution de l'article 74/9, paragraphe 3, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers.

<sup>24</sup> Informations fournies par les autorités le 15 septembre 2015.

langue n'est pas celle que parlaient les enfants avant leur placement en détention, ce qui signifie qu'ils ne maîtrisent pas la langue utilisée à l'école. En outre, il apparaît que tous les enfants ne sont pas scolarisés. En 2014, sur 429 enfants hébergés dans des unités familiales, seuls 59 étaient inscrits à l'école, le plus souvent en maternelle ou en primaire<sup>25</sup>. Faute d'accord avec les établissements d'enseignement secondaire, les adolescents n'ont en général pas accès à l'éducation.

39. Le Commissaire a par ailleurs été informé que depuis septembre 2014 les autorités ont de plus en plus souvent recours à la possibilité<sup>26</sup> de détenir un membre de la famille, généralement le père, dans un centre fermé pour diverses raisons, notamment le risque de fuite. Il insiste sur les effets négatifs que cette pratique peut avoir sur le bien-être psychologique d'enfants qui sont déjà dans une situation précaire.
40. Enfin, le Commissaire s'inquiète du projet du gouvernement de renouer avec la pratique consistant à détenir des familles dans des centres fermés, en application d'une loi de 2011 qui permet de détenir des familles ayant des enfants mineurs dans ces établissements s'ils sont adaptés aux besoins des familles et si la détention a une durée limitée. Le Commissaire croit savoir que les autorités considèrent le taux de fuite, passé de 25 % en 2009 à 41 % en 2014, comme beaucoup trop élevé. En outre, le taux des expulsions est passé de 90 % au départ à 32 % en 2014. Les autorités ont déclaré que seule la détention en centre fermé pouvait permettre les renvois effectifs de demandeurs d'asile déboutés.

## CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

41. Le Commissaire appelle les autorités belges à veiller, dans la loi et la pratique, à ce que la détention de demandeurs d'asile ne soit utilisée qu'en dernier ressort, pour la durée la plus courte possible et uniquement après examen de toutes les alternatives, lorsqu'il n'y a pas d'autre solution efficace, conformément à la [Résolution 1707 \(2010\)](#) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe<sup>27</sup> et aux [Lignes directrices du HCR](#) sur la détention des demandeurs d'asile et les alternatives à la détention<sup>28</sup>. Il rappelle aux autorités qu'en vertu de la Convention de Genève de 1951 relative au statut des réfugiés, les demandeurs d'asile ne doivent pas être détenus au seul motif qu'ils ont déposé une demande d'asile, ni en raison de leur entrée ou présence illégale dans le pays où ils déposent une demande d'asile. Il invite par conséquent les autorités à adopter des garanties juridiques adéquates contre la détention arbitraire des demandeurs d'asile.
42. Le Commissaire tient également à souligner que, conformément à la jurisprudence de la Cour<sup>29</sup>, la détention administrative des demandeurs d'asile doit être considérée comme arbitraire si elle n'est pas étroitement liée au motif de la détention. A cet égard, le fait de détenir des demandeurs d'asile à la frontière au motif qu'ils pourraient faire l'objet d'un éloignement est problématique, car ces personnes ne peuvent être renvoyées avant que les autorités aient traité leur demande.
43. Le Commissaire appelle les autorités à revoir leur pratique de détention dans le cadre des procédures Dublin, en particulier dans les cas où aucun pays n'a encore été identifié afin d'y transférer le demandeur d'asile. Le risque de fuite devrait être évalué efficacement dans chaque dossier et d'autres mesures, moins contraignantes que la détention, devraient être envisagées.
44. Le Commissaire exhorte les autorités à réaliser une évaluation systématique et approfondie des vulnérabilités potentielles, de manière à ne pas détenir des personnes vulnérables dont les besoins ne pourraient être satisfaits en détention. Cette évaluation devrait aussi avoir lieu en cas de prolongation de la détention. Dans ce contexte, le Commissaire souhaite attirer l'attention sur l'arrêt de la Cour dans l'affaire *Yoh-Ekale Mwanje*, dans laquelle la Belgique a notamment été reconnue coupable de

---

<sup>25</sup> Myria, *ibid*, p. 175.

<sup>26</sup> Fondée sur l'arrêté royal de septembre 2014 (voir note de bas de page n° 23).

<sup>27</sup> Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, Résolution 1707 (2010), Rétention administrative des demandeurs d'asile et des migrants en situation irrégulière en Europe.

<sup>28</sup> HCR, Guidelines on the Applicable Criteria and Standards relating to the Detention of Asylum-Seekers and Alternatives to Detention, 2012.

<sup>29</sup> Voir *Kanagarathnam et autres c. Belgique*, *ibid*, paragraphe 93 ; [A. et autres c. Royaume-Uni](#), requête n° 3455/05, arrêt de Grande Chambre du 19 février 2009, paragraphe 164.

violation de l'article 3 en raison des conditions de détention de la requérante, qui avait été placée dans un centre de transit fermé en vue de son expulsion alors qu'elle était gravement malade<sup>30</sup>.

45. Les autorités belges devraient améliorer le contrôle juridictionnel des décisions de placement en détention d'étrangers, qui devraient faire l'objet d'un contrôle systématique de la légalité, de la nécessité, de la proportionnalité et de l'opportunité de la détention. Elles devraient également veiller au contrôle juridictionnel effectif des décisions de prolonger la détention.
46. Il faudrait renforcer les mesures visant à garantir l'accès des demandeurs d'asile détenus à une aide juridique de qualité, en s'appuyant sur les bonnes pratiques, telles que les permanences d'aide juridique ouvertes dans les centres de détention de Vottem et de Bruges.
47. Le Commissaire invite également les autorités à améliorer le système de contrôle des conditions et du traitement des migrants et des demandeurs d'asile en détention. A cette fin, il les appelle à ratifier le Protocole facultatif se rapportant à la Convention des Nations Unies contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradant et à créer un mécanisme national de prévention de la torture, conformément au Protocole.
48. Le Commissaire exhorte les autorités belges à ne pas renouer avec la pratique consistant à détenir des familles avec enfants. Tout comme les institutions nationales belges des droits de l'homme, il est fermement convaincu qu'il faudrait interdire dans la loi la détention administrative d'un enfant motivée par sa propre situation, ou celle de ses parents, au regard de législation sur l'immigration. Il renvoie à l'avis du rapporteur spécial des Nations Unies sur la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, Juan Méndez, selon lequel la privation de liberté d'un enfant fondée exclusivement sur des considérations migratoires « ne peut jamais être interprétée comme une mesure conforme à l'intérêt supérieur de l'enfant », tel qu'il est protégé par l'article 3 de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant<sup>31</sup>.
49. Le Commissaire invite par conséquent les autorités à conserver et développer les dispositifs qui permettent de ne pas détenir les familles avec enfants dans des centres fermés. Les problèmes signalés, notamment en matière d'accès de tous les enfants à l'éducation, devraient être réglés dans le cadre d'une étroite coopération entre les différents niveaux des autorités compétentes.

### 1.3 DROITS DES ENFANTS DANS LE CADRE DES MIGRATIONS ET DE L'ASILE

#### 1.3.1 DROITS DES MIGRANTS MINEURS NON ACCOMPAGNÉS OU SÉPARÉS

50. Le Commissaire salue la volonté de l'actuel gouvernement de renforcer la protection des enfants migrants non accompagnés, notamment par l'attribution de moyens financiers supplémentaires<sup>32</sup>. Il note également qu'un nombre croissant de mineurs non accompagnés sont entrés en Belgique en 2015 ; 482 ont ainsi demandé l'asile en septembre 2015, contre 152 en juillet 2015 – soit plus du triple<sup>33</sup>.
51. Le Commissaire se félicite que les garanties juridiques en faveur des mineurs non accompagnés aient été renforcées en février 2015. Depuis cette date, ces mineurs peuvent simultanément engager une procédure d'asile, toute autre procédure liée à l'immigration ainsi qu'une procédure spéciale visant à trouver une solution durable. Dans ce dernier cas, il existe plusieurs options : le regroupement familial dans le pays d'origine ou de résidence des parents ; le retour vers le pays d'origine dans des conditions satisfaisantes ; la délivrance d'un permis de séjour permanent en Belgique si les deux autres solutions sont impossibles à appliquer<sup>34</sup>. Les interlocuteurs du Commissaire ont toutefois souligné que la mise

---

<sup>30</sup> *Yoh-Ekale Mwanje c. Belgique*, requête n° 10486/10, arrêt du 20 décembre 2011.

<sup>31</sup> Voir le rapport [non traduit] du rapporteur spécial des Nations Unies sur la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, Juan E. Méndez, 28<sup>e</sup> session du Conseil des droits de l'homme, doc. A/HRC/28/68, 5 mars 2015, paragraphe 80.

<sup>32</sup> Voir l'Accord de gouvernement, octobre 2014, p. 156-157.

<sup>33</sup> CGRA, *ibid.*

<sup>34</sup> Article 61/14 de la loi sur les étrangers.

en œuvre stricte de cet ordre de priorités n'était pas toujours dans l'intérêt supérieur de l'enfant dans la pratique.

52. Le Commissaire relève avec satisfaction que la détention d'enfants non accompagnés est interdite par la loi depuis 2007. A leur arrivée, les mineurs non accompagnés sont placés dans des « centres d'orientation » pour deux semaines puis dirigés vers le système d'accueil général. Les autorités ont également informé qu'elles évitaient de détenir des mineurs non accompagnés au-delà de l'âge de 18 ans et qu'au contraire elles faisaient tout pour promouvoir leur régularisation. Cela étant, le Commissaire note qu'en 2014, 64 enfants non accompagnés ont été expulsés après leur 18<sup>e</sup> anniversaire, dans de nombreux cas, semble-t-il, sans avoir pu terminer leurs études.
53. Le Commissaire a appris que des mineurs non accompagnés pouvaient toujours être détenus dans le but de procéder à des tests visant à déterminer leur âge. Il est préoccupé par les informations selon lesquelles l'âge serait déterminé lors d'un examen essentiellement médical. Il rappelle que la détermination de l'âge des migrants mineurs non accompagnés est un processus complexe qui fait intervenir des facteurs physiques, sociaux et culturels et qu'une erreur d'évaluation peut avoir des conséquences préjudiciables pour l'enfant, notamment une détention abusive.
54. En outre, le Commissaire note que dans la pratique, une fois que les mineurs non accompagnés ont obtenu le statut de réfugié ou un autre titre de séjour, il appartient aux communautés, aux régions et aux communes de satisfaire leurs besoins dans les domaines de l'éducation, du logement, de la santé, etc. Or, il semble que l'absence d'accord global entre les niveaux fédéral et communautaire/régional/local sur le traitement des mineurs non accompagnés se traduise parfois par des procédures complexes pour bénéficier d'une aide et par un manque de soutien cohérent dans la durée et que l'intérêt supérieur des enfants ne soit pas toujours une considération primordiale dans les décisions les concernant.

### 1.3.2 EVALUATION DE L'INTÉRÊT SUPÉRIEUR DE L'ENFANT DANS LES PROCÉDURES DE MIGRATION ET D'ASILE

55. Le Commissaire note qu'en vertu du droit belge l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale dans toutes les décisions qui concernent les enfants, y compris en matière d'asile, conformément à l'article 3 de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant<sup>35</sup>. De plus, c'est une bonne chose que la question des droits de l'enfant dans les procédures d'asile et de migration figure en bonne place sur le programme de travail des institutions indépendantes des droits de l'homme en Belgique, et notamment du commissaire aux droits de l'enfant de la communauté flamande, du délégué général aux droits de l'enfant de la communauté française, des médiateurs fédéraux et du Centre fédéral Migration (Myria). Comme indiqué plus haut, des bonnes pratiques sont également en vigueur afin d'éviter la détention des familles avec enfants en centre fermé (voir la partie 1.2.2).
56. Cependant, les interlocuteurs du Commissaire ont souligné qu'il faudrait faire plus pour garantir la bonne prise en compte de l'intérêt supérieur de l'enfant dans toutes les procédures de migration et d'asile. Il existe apparemment un déficit de coordination entre les divers acteurs, notamment les parents, les tuteurs, les travailleurs sociaux et les fonctionnaires des services de l'immigration, pour déterminer l'intérêt supérieur de l'enfant et, comme cela a déjà été évoqué, un manque général de coordination entre les différents niveaux d'administration lors de la prise de décision concernant des enfants migrants. Le Commissaire salue par conséquent le projet du CGRA, lancé en 2014, dont l'objectif est d'améliorer la prise en considération de l'intérêt supérieur de l'enfant dans la procédure d'asile.
57. La Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant garantit également à l'enfant le droit d'exprimer librement son opinion sur toute question l'intéressant, ses opinions devant être dûment prises en considération. Alors que les enfants migrants non accompagnés qui sont âgés de six ans ou plus sont en principe entendus au cours de la procédure d'asile, le Commissaire a appris que ce n'était

---

<sup>35</sup> Voir, entre autres, l'article 22 bis de la Constitution belge et l'article 14 de l'arrêté royal du 11 juillet 2003 fixant la procédure devant le Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides.

pas toujours le cas pour les enfants avec leur famille dont l'intérêt spécifique dans la procédure d'asile n'est pas forcément pris en compte. Or, souligne le Commissaire, les enfants peuvent avoir des raisons sérieuses de demander l'asile de leur propre chef, car ils peuvent être exposés à des persécutions, à la crainte de persécutions et à des risques qui sont propres aux enfants, comme le recrutement dans l'armée avant la majorité, la traite des êtres humains, l'exploitation sexuelle ou les mutilations génitales. Le Commissaire note que certains enfants ont obtenu l'asile en Belgique parce qu'ils craignaient de subir des mutilations génitales dans leur pays d'origine.

58. Le traitement des enfants de demandeurs d'asile déboutés et d'autres catégories de migrants en situation irrégulière dépend apparemment souvent de la situation juridique des parents, sans que l'intérêt supérieur de l'enfant soit suffisamment pris en considération. C'est par exemple le cas des enfants de migrants de l'UE et de demandeurs d'asile déboutés qui font l'objet d'une ordonnance de transfert au titre du règlement de Dublin et qui sont privés de soutien social et laissés dans un extrême dénuement (voir les parties 1.1.2. et 3.2.1).

## CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

59. Tout en saluant les progrès réalisés ces dernières années pour protéger les droits des enfants migrants, le Commissaire appelle les autorités belges à veiller à ce que l'intérêt supérieur de l'enfant prime sur toutes les autres considérations, y compris le contrôle des migrations, dans toutes les actions et décisions liées aux politiques de migration et d'asile, conformément aux principes de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant et aux [Lignes directrices](#) du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur une justice adaptée aux enfants. Le Commissaire rappelle que les enfants migrants ou demandeurs d'asile doivent être traités d'abord comme des enfants et non comme des migrants. Il souligne également l'importance d'associer concrètement tous les acteurs concernés à l'évaluation de l'intérêt supérieur de l'enfant.
60. Pour garantir la bonne prise en compte de l'intérêt supérieur de l'enfant tout au long de la procédure de migration et d'asile, le Commissaire encourage les autorités belges à prendre des mesures résolues destinées à assurer une coordination et une coopération structurées entre tous les niveaux des autorités compétentes, en particulier dans la prise en charge des mineurs migrants non accompagnés. Il recommande également de dispenser des formations supplémentaires aux fonctionnaires au sujet des implications concrètes du principe de l'intérêt supérieur de l'enfant, en s'appuyant sur l'interprétation donnée par le Comité des droits de l'enfant des Nations Unies<sup>36</sup>. Il convient également de faire connaître davantage les travaux importants des organismes nationaux des droits de l'homme sur cette question.
61. En ce qui concerne la détermination de l'âge, le Commissaire appelle les autorités à ne pas se fier uniquement à l'examen médical mais à mettre en place des procédures pluridisciplinaires et à faire en sorte que les mineurs bénéficient toujours du bénéfice du doute en cas d'incertitude sur leur âge. Il attire l'attention des autorités sur la position du Comité des droits de l'enfant des Nations Unies, à savoir que l'évaluation de l'âge ne devrait pas se fonder uniquement sur l'apparence physique de l'individu mais aussi sur son degré de maturité psychologique et qu'elle doit en outre être menée « scientifiquement, dans le souci de la sécurité de l'enfant, de manière adaptée à son statut d'enfant et à son sexe et équitablement, afin de prévenir tout risque de violation de l'intégrité physique de l'enfant »<sup>37</sup>.
62. Le Commissaire exhorte les autorités belges à veiller à ce que les enfants soient reconnus comme des « sujets actifs de droit » dans la procédure d'asile<sup>38</sup>, qu'ils soient seuls ou avec leur famille, et à adopter une approche adaptée à l'enfant, qui permette d'identifier les besoins de protection propres

---

<sup>36</sup> Comité des droits de l'enfant des Nations Unies, Observation générale n° 14 (2013) sur le droit de l'enfant à ce que son intérêt supérieur soit une considération primordiale.

<sup>37</sup> Comité des droits de l'enfant des Nations Unies, Observation générale n° 6 (2005). Traitement des enfants non accompagnés et des enfants séparés en dehors de leur pays d'origine, paragraphe 31.

<sup>38</sup> Comité exécutif du HCR, Conclusion sur les enfants dans les situations à risque, n° 107 (LVIII)-2007, 5 octobre 2007, paragraphe (b)(x)(viii).

aux enfants en tant que groupe social particulier. Les principes directeurs de 2009 du HCR sur le traitement des demandes d'asile d'enfants contiennent des orientations utiles à ce sujet<sup>39</sup>.

63. Le Commissaire rappelle également l'importance de recueillir les opinions des enfants et de les prendre dûment en considération dans les procédures d'asile et de migration, conformément à l'article 12 de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant. Les autorités devraient également faire en sorte que les procédures d'asile et de migration soient accessibles et adaptées aux enfants, comme le prévoient les [Lignes directrices](#) du Comité des Ministres sur une justice adaptée aux enfants.

#### 1.4 AUTORISATION DE SÉJOUR POUR RAISONS MÉDICALES

64. La loi sur les étrangers prévoit depuis 2006 la possibilité, pour des demandeurs d'asile déboutés et d'autres étrangers en situation irrégulière, d'obtenir un permis de séjour pour raisons médicales<sup>40</sup>. Si un étranger souffre d'une maladie qui entraîne un risque réel pour sa vie ou son intégrité physique ou un risque réel de traitement inhumain ou dégradant parce qu'il n'existe aucun traitement adéquat dans son pays d'origine ou dans le pays où il est censé retourner, il peut demander l'autorisation de séjourner en Belgique.
65. Le Commissaire croit comprendre que, depuis 2012, des restrictions ont été apportées en matière de délivrance de permis de séjour pour raisons médicales ; ces restrictions viseraient à lutter contre les abus et la fraude. Ainsi a été instaurée un premier filtre médical de la demande au niveau de la recevabilité, réalisée par des médecins de l'Office des étrangers, sur la base duquel la demande peut être considérée comme dénuée de fondement et être rejetée. Si la demande est déclarée recevable, l'Office des étrangers procède à une deuxième évaluation, en prenant en compte l'état de santé du demandeur et la situation dans son pays d'origine. Le Commissaire constate que 5 % des demandes de permis de séjour ont été acceptées en 2011 et 1,6 % en 2013<sup>41</sup>. Entre janvier et juin 2015, 3,47 % des demandes ont été acceptées<sup>42</sup>.
66. Le Commissaire note qu'en 2014, plus d'une centaine de spécialistes du sida ont lancé un appel à la secrétaire d'Etat à l'immigration de l'époque, dans lequel ils exprimaient de vives inquiétudes au sujet de l'évaluation, par l'Office des étrangers, des demandes d'autorisation de séjour pour motif médical. Il note aussi que les médiateurs fédéraux ont ouvert une enquête sur le traitement de ces demandes par l'Office des étrangers en 2015.
67. L'attention du Commissaire a notamment été attirée sur les motifs de préoccupation suivants : une application excessivement stricte des conditions de forme à respecter pour introduire une demande ; une interprétation restrictive du critère de risque pour la vie du demandeur (l'Office des étrangers ne déclarerait une demande recevable qu'en présence d'un danger imminent pour la vie du demandeur) ; un examen trop superficiel de la situation personnelle de chaque demandeur, y compris de la question de savoir si le demandeur peut effectivement bénéficier d'un traitement dans son pays d'origine. L'Office des étrangers se contenterait de vérifier que le traitement est généralement disponible dans le pays, sur la base de sources qui ne seraient pas accessibles au public.
68. Les aspects procéduraux suscitent aussi des inquiétudes. Les médecins chargés d'évaluer les risques au stade de la recevabilité n'examinent pas les étrangers malades concernés, puisque la procédure est écrite et non contradictoire. Le médecin du demandeur ne peut pas communiquer d'informations à l'Office des étrangers ni contester l'avis de l'Office. En outre, le Commissaire a appris que des personnes qui avaient obtenu une autorisation de séjour pour motif médical se sont vu retirer leur permis de séjour (valable durant une période initiale d'un an) parce que leur état de santé était stable – grâce au traitement - ou parce qu'elles travaillaient. Apparemment, la décision de retirer un permis de séjour n'est pas précédée d'une audition de l'étranger concerné.

---

<sup>39</sup> HCR, Principes directeurs sur la protection internationale. Les demandes d'asile d'enfants dans le cadre de l'article 1A(2) et de l'article 1(F) de la Convention de 1951 et/ou son Protocole de 1967 relatifs au statut des réfugiés, 22 décembre 2009.

<sup>40</sup> Article 9 ter de la loi de 1980 sur les étrangers.

<sup>41</sup> Myria, 2015, *ibid.*, p. 142-146.

<sup>42</sup> Office des étrangers, données statistiques pour mai 2015.

69. Pendant l'examen de la recevabilité de sa demande, l'intéressé ne bénéficie d'aucune aide matérielle ou sociale ni du droit à un hébergement. L'assistance médicale se limite aux soins d'urgence. Le demandeur se retrouve dans la même situation lorsqu'il fait appel du rejet de sa demande. Le Commissaire note avec satisfaction qu'un changement de pratique concernant l'accès à une aide matérielle a été amorcé en 2015, à la suite d'un arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne de décembre 2014<sup>43</sup>, puis d'un arrêt de la cour d'appel de Liège, selon lequel un étranger malade doit recevoir une aide matérielle et sociale de base pendant toute la durée de la procédure engagée devant le Conseil du contentieux des étrangers pour contester le refus de délivrer un permis de séjour pour raisons médicales et contester une décision d'expulsion.
70. La procédure de recours suscite également des inquiétudes dans la mesure où un recours exercé contre une décision d'expulsion n'a pas d'effet suspensif. Le seul moyen d'obtenir une suspension de l'ordre de quitter le territoire est d'introduire une demande selon la procédure d'extrême urgence, lorsque l'expulsion est imminente (voir le point 1.1.3). Le Commissaire note que la Belgique a été condamnée à plusieurs reprises par la Cour en raison de l'absence de recours effectif contre la décision d'expulser un étranger gravement malade auquel a été refusée une autorisation de séjour pour motif médical<sup>44</sup>. En outre, le Commissaire attire l'attention sur le fait que, dans l'arrêt susmentionné, la Cour de justice de l'Union européenne a aussi estimé que la législation nationale doit conférer un effet suspensif à un recours exercé contre une décision ordonnant à un étranger atteint d'une maladie grave de quitter le territoire national, lorsque l'exécution de cette décision est susceptible d'exposer cet étranger à un risque sérieux de détérioration grave et irréversible de son état de santé<sup>45</sup>.

## CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

71. Le Commissaire appelle les autorités belges à veiller au respect scrupuleux du droit, pour les personnes de nationalité étrangère, de ne pas être renvoyées dans des pays où elles seraient exposées à un risque réel de subir des traitements contraires à l'article 3 de la CEDH. C'est pourquoi il demande instamment aux autorités belges de faire en sorte que toutes les demandes d'autorisation de séjour pour motif médical fassent l'objet d'une évaluation équitable et approfondie, conformément aux dispositions pertinentes de la loi sur les étrangers. Il les encourage vivement à déterminer si le traitement médical existe effectivement dans le pays de destination et si l'intéressé peut effectivement en bénéficier.
72. De plus, les autorités devraient rendre plus effectifs les recours existants contre le rejet d'une demande d'autorisation de séjour pour motif médical. Le Commissaire souligne aussi que, pendant la durée des procédures de recours, les étrangers ne devraient pas se retrouver sans aide sociale et médicale ; cette aide leur est en effet d'autant plus nécessaire qu'ils sont généralement dans une situation d'extrême vulnérabilité à cause de leur maladie. Le Commissaire attire l'attention sur le point de vue exprimé par le Comité européen des Droits sociaux, selon lequel « il est fait obligation aux Etats parties de veiller à ce que les migrants étrangers en situation irrégulière sur leur territoire bénéficient d'une aide médicale d'urgence ainsi que de l'assistance sociale de base qui leur est nécessaire pour parer à un besoin immédiat (hébergement, nourriture, soins médicaux d'urgence et vêtements) »<sup>46</sup>.

## 1.5 INTÉGRATION DES RÉFUGIÉS

73. Le Commissaire note que la Belgique se classait 7<sup>e</sup> sur 38 dans l'Index des politiques d'intégration des migrants (MIPEX)<sup>47</sup> en 2014. Lors de sa visite, il a soulevé avec ses interlocuteurs la question cruciale de savoir comment les autorités comptaient relever les défis liés à la nécessité de promouvoir l'intégration d'un grand nombre de nouveaux arrivants. Dans ce contexte, il note avec intérêt les

---

<sup>43</sup> Cour de justice de l'Union européenne, [arrêt](#) du 18 décembre 2014 (grande chambre), *Centre public d'action sociale d'Ottignies-Louvain-La-Neuve contre Moussa Abdida*.

<sup>44</sup> Voir *S.J. c. Belgique*, *ibid.*, et *Yoh-Ekale Mwanje c. Belgique*, *ibid.*

<sup>45</sup> Cour de justice de l'Union européenne, arrêt du 18 décembre 2014, *ibid.*, paragraphe 63.

<sup>46</sup> Comité européen des droits sociaux, Conclusions 2013, Introduction générale.

<sup>47</sup> Index des politiques d'intégration des migrants, rapport sur la Belgique.

mesures adoptées pour accélérer l'accès des demandeurs d'asile au marché du travail en réduisant le délai d'attente (de 6 mois précédemment) après le dépôt de la demande d'asile.

74. Cependant, le Commissaire note avec préoccupation que le gouvernement a annoncé son intention de durcir les conditions du regroupement familial des réfugiés reconnus et de limiter la durée des permis de séjour. Malheureusement, depuis la réforme du Code de la nationalité en 2012, des mesures qui étaient destinées à faciliter la naturalisation des réfugiés reconnus ont également été supprimées. Les autorités projettent aussi d'imposer à tout nouvel arrivant l'obligation de signer une déclaration d'engagement envers les valeurs fondamentales énoncées dans la Constitution belge. Tout refus limiterait les chances de la personne d'obtenir l'asile ou la nationalité belge<sup>48</sup>. Le Commissaire a également eu connaissance de propositions faites par certains responsables politiques pour limiter l'accès des réfugiés aux prestations sociales, en conditionnant ces dernières au nombre d'années passées en Belgique et en ajournant l'accès aux allocations familiales.
75. Le Commissaire est préoccupé par les informations faisant état de lacunes dans l'aide fournie aux réfugiés ayant quitté le système d'accueil initial, du fait d'une fragmentation des compétences entre les niveaux fédéral, communautaire, régional et local. La complexité du système et parfois le manque de coordination créent apparemment des difficultés qui empêchent les réfugiés de bénéficier rapidement de l'aide et des services auxquels ils ont droit à différents niveaux.
76. En ce qui concerne les politiques d'intégration, la Flandre impose depuis 2006 un programme d'intégration à tous les étrangers non-ressortissants de pays de l'UE, axé sur l'apprentissage du néerlandais, une aide pour accéder au marché du travail et un enseignement général sur le fonctionnement de la société par le biais d'un cours sur la citoyenneté. Dans la région wallonne, la participation au programme d'intégration en vigueur est volontaire. Les autorités ont récemment lancé une réforme pour rendre la participation obligatoire. Durant sa visite, le Commissaire a évoqué avec les autorités la nécessité d'enrichir suffisamment les programmes d'intégration pour que les nouveaux arrivants aient tous les outils nécessaires afin de s'intégrer dans une société multiculturelle.
77. Le Commissaire est convaincu que l'éducation jouera un rôle majeur dans l'intégration des nouveaux arrivants dans la société belge. Il sait que les autorités ont d'ores et déjà pris des mesures pour ouvrir de nouvelles classes et répondre aux besoins éducatifs des récents demandeurs d'asile. Dans le même temps, il note que les enfants d'origine immigrée seraient surreprésentés dans l'enseignement spécialisé en Belgique (voir également le chapitre III), ce qui s'expliquerait par un certain nombre de facteurs – dont le manque de connaissance de la langue d'enseignement. Il note par exemple qu'en Flandre, au cours de l'année scolaire 2014-2015, 11,12 % des enfants de nationalité étrangère étaient inscrits dans l'enseignement primaire spécialisé et 11,23 % dans l'enseignement secondaire spécialisé<sup>49</sup>.

## CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

78. Le Commissaire souligne que l'intégration durable des réfugiés et des autres bénéficiaires d'une protection internationale dans la société belge exige un degré de stabilité raisonnable, une perspective de pouvoir vivre à long terme dans le pays et un accès équitable aux droits sociaux et économiques. Il exhorte par conséquent les autorités belges à ne pas entraver l'intégration de ces personnes en limitant leur accès, sur la base de l'égalité avec les autres citoyens, à une série de droits sociaux et autres, conformément à la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés. Il insiste également sur la nécessité d'accroître la coordination entre les niveaux d'autorité fournissant une aide et des services aux réfugiés.
79. Le Commissaire encourage les autorités à continuer de développer les politiques d'intégration globales pour renforcer le respect de la diversité et la cohésion sociale à long terme. Il invite les pouvoirs publics à accorder une attention particulière à l'intégration des enfants d'origine étrangère dans le système éducatif, sur la base de l'égalité avec les autres enfants. Il renvoie à cet égard à la

---

<sup>48</sup> [Communiqué](#) du Conseil des ministres du 23 octobre 2015.

<sup>49</sup> Source : ministère de l'Éducation flamand.

[Recommandation CM/Rec\(2008\)4](#) du Comité des Ministres relative à la promotion de l'intégration des enfants de migrants ou issus de l'immigration<sup>50</sup>.

---

<sup>50</sup> Recommandation CM/Rec(2008)4 du Comité des Ministres aux Etats membres relative à la promotion de l'intégration des enfants de migrants ou issus de l'immigration, adoptée le 20 février 2008.

### 2.1 DROIT À LA CAPACITÉ JURIDIQUE

80. Le Commissaire prend note avec satisfaction de l'entrée en vigueur, en juin 2014, d'une loi réformant le régime de capacité juridique des personnes présentant des déficiences psychosociales ou intellectuelles. La nouvelle loi abolit le statut de « minorité prolongée », qui permettait de considérer une personne adulte comme mineure et, sur cette base, de la priver entièrement de sa capacité juridique. La loi introduit une présomption de capacité et remplace les différentes formes de privation de la capacité juridique par un système unifié, dans lequel une incapacité juridique temporaire peut être établie par un juge. Un régime de tutelle, fondé sur les capacités de la personne concernée, telles qu'elles ont été constatées par un juge, peut être ordonné pour une période de deux ans au maximum, à l'issue de laquelle ce régime doit être réexaminé. La tutelle est confiée à un « administrateur provisoire », qui peut prendre des décisions pour protéger la personne déclarée incapable et ses biens. La nouvelle loi attribue un plus grand rôle à la « personne de confiance » choisie par la personne protégée, qui sert d'intermédiaire entre la personne protégée et l'administrateur provisoire.
81. Tout en constatant que la nouvelle loi représente un progrès important en matière de protection du droit des personnes handicapées à la reconnaissance de leur personnalité juridique dans des conditions d'égalité, le Commissaire note qu'elle n'établit pas de véritable système d'aide à la prise de décisions « qui respecte l'autonomie, la volonté et les préférences de la personne »<sup>51</sup>. Le droit, pour les personnes handicapées, d'avoir accès à l'accompagnement dont elles peuvent avoir besoin pour prendre leurs propres décisions et exercer directement leur capacité juridique, qui est énoncé au paragraphe 3 de l'article 12 de la Convention de l'ONU relative aux droits des personnes handicapées (CRPD), n'est pas prévu par la loi<sup>52</sup>.
82. En outre, tous les interlocuteurs du Commissaire ont souligné que l'objectif principal de la loi, qui est de promouvoir la capacité juridique, risque de ne pas pouvoir être atteint en raison du manque de formation et de ressources humaines et financières des juges de paix, qui sont désormais chargés d'appliquer la loi et de déterminer la capacité juridique des personnes. Le Commissaire salue le fait que les autorités semblent disposées à remédier à certaines de ces insuffisances.

### CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

83. Le Commissaire tient à rappeler l'importance de la capacité juridique pour la jouissance, par les personnes présentant des déficiences psychosociales ou intellectuelles, de droits de l'homme essentiels, tels que les droits à la liberté et à l'accès à la justice, le droit de posséder des biens, de se marier ou le droit de vote. Tout en considérant que la loi de 2014 relative à la capacité juridique n'est pas pleinement conforme à l'article 12 de la CRPD, il souligne qu'une bonne mise en œuvre de cette loi pourrait améliorer considérablement les possibilités, pour ces personnes, de faire leurs propres choix dans des domaines clés comme le logement, l'emploi, la vie de famille et la santé.
84. Le Commissaire encourage les autorités à veiller à ce que les juges chargés d'appliquer la loi relative à la capacité juridique reçoivent une formation adéquate, conformément aux dispositions de la CRPD. Il faudrait aussi que les juges disposent de ressources et de moyens suffisants pour bien appliquer la loi. Le Commissaire attire l'attention sur le [document thématique](#) de son prédécesseur consacré au droit à la capacité juridique des personnes ayant des déficiences intellectuelles et psychosociales, qui donne des conseils pratiques sur la manière de promouvoir le droit des personnes handicapées à la

---

<sup>51</sup> Nations Unies, Comité des droits des personnes handicapées, projet d'observation générale sur l'article 12 de la Convention – reconnaissance de la personnalité juridique dans des conditions d'égalité, juin 2013, paragraphe 7.

<sup>52</sup> Voir aussi Nations Unies, Comité des droits des personnes handicapées, observations finales concernant la Belgique, 28 octobre 2014, paragraphes 23-24.

reconnaissance de leur personnalité juridique dans des conditions d'égalité, conformément aux dispositions de la CRPD<sup>53</sup>.

85. Le Commissaire invite aussi les autorités belges à établir des mécanismes d'aide à la prise de décisions, pour éviter que les décisions concernant les personnes handicapées soient prises par des tiers, de manière à respecter pleinement les exigences de l'article 12, paragraphe 3, de la CRPD.

## 2.2 DÉINSTITUTIONNALISATION ET DROIT À L'AUTONOMIE DE VIE ET À L'INCLUSION DANS LA SOCIÉTÉ

86. Le Commissaire est préoccupé par la persistance d'un taux élevé d'institutionnalisation des personnes handicapées ; en Belgique, le placement en institution est en effet considéré depuis longtemps comme la seule solution durable pour les personnes handicapées, ainsi que l'a souligné le Comité des droits des personnes handicapées de l'ONU<sup>54</sup>. Le problème serait aggravé par le manque de logements accessibles et abordables pour les personnes handicapées et par le fait que les services de proximité sont nettement insuffisants.
87. Si un soutien a été mis en place sous la forme de budgets d'assistance personnelle (BAP) en Flandre et dans la région wallonne, le nombre de bénéficiaires reste cependant limité. De plus, les personnes ayant des déficiences psychosociales et intellectuelles sont exclues de ce dispositif dans la région wallonne. Le Commissaire a aussi appris qu'un certain nombre de personnes sont de fait obligées d'opter pour un placement en institution car les BAP ne sont globalement guère adaptées aux besoins des bénéficiaires : par exemple, les montants disponibles sont peu élevés et les personnes handicapées n'ont guère de possibilités de choisir elles-mêmes les prestataires de services.
88. De plus, le Commissaire prend note de la préoccupation exprimée par les organisations représentatives des personnes handicapées avec lesquelles il s'est entretenu : l'absence d'approche coordonnée et transparente des autorités à différents niveaux rend difficile, pour les personnes handicapées, de s'informer sur les moyens de vivre dans la société et réduit leurs possibilités de faire des choix de vie, ce qui constitue pourtant un élément clé du droit à l'autonomie de vie et à l'inclusion dans la société, énoncé à l'article 19 de la CRPD.
89. Dans ce contexte, le Commissaire salue la transition amorcée récemment en Flandre, qui vise à passer d'un modèle fondé sur l'institutionnalisation à un système centré sur l'utilisateur, dans le cadre d'un plan d'action pour le soutien des personnes handicapées. L'adoption, en avril 2014, d'un décret sur le financement personnalisé a été une étape importante de cette transition. Le décret prévoit un système d'aide financière pour les personnes handicapées, qui comprend deux types d'allocations : premièrement, toutes les personnes handicapées auront droit à un budget de soutien de base (de 300 €), qu'elles pourront utiliser librement pour payer des services ; deuxièmement, les personnes ayant besoin d'un soutien plus important pourront demander un budget personnel dont le montant dépendra de l'évaluation des besoins et qui pourra servir à financer le coût de services ou d'institutions. Les personnes handicapées seront en mesure de choisir elles-mêmes les prestataires de services. Le Commissaire note que le décret sera appliqué progressivement à compter de 2016.
90. Le Commissaire note aussi avec intérêt que de bonnes pratiques visant à promouvoir la désinstitutionnalisation des personnes handicapées et leur inclusion dans la société sont déjà appliquées dans différentes parties du pays. Il a visité, à Bruxelles, une structure faisant partie d'un projet de logement en milieu ordinaire, mis en œuvre sous l'égide de l'Agence flamande pour les personnes handicapées<sup>55</sup>. Il note aussi qu'a été établi, dans la communauté germanophone, un système d'appartements supervisés, de lieux de vie dans la collectivité, de logements individuels associés à un accompagnement et d'autres structures favorisant l'autonomie, en vue d'augmenter les possibilités, pour les personnes handicapées, de choisir leur mode de vie et d'habitation.

---

<sup>53</sup> Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, document thématique intitulé « A qui appartient-il de décider ? Le droit à la capacité juridique des personnes ayant des déficiences intellectuelles et psychosociales », 20 février 2012.

<sup>54</sup> Nations Unies, Comité des droits des personnes handicapées, 2014, *ibid.*, paragraphes 32-33.

<sup>55</sup> Association sans but lucratif « De Lork ».

91. Toutefois, vivre en institution resterait la principale possibilité ouverte aux personnes handicapées dans la région wallonne, comme le montre la part des dépenses consacrée aux services résidentiels par l'Agence wallonne pour l'intégration des personnes handicapées<sup>56</sup>. Le Commissaire a pris note avec inquiétude d'informations selon lesquelles il n'y aurait pas de politique volontariste destinée à promouvoir l'autonomie de vie ; le placement en institution continuerait à être considéré comme un moyen économique de répondre aux besoins des personnes handicapées.
92. En outre, si les solutions autres que l'institutionnalisation sont insuffisantes dans l'ensemble du pays, la Belgique manque aussi depuis longtemps de places dans les institutions et les listes d'attente ne cessent de s'allonger. Nombre de personnes handicapées essuieraient des refus de la part d'institutions en raison de problèmes de comportement, de la nécessité d'un traitement lourd ou du manque de ressources financières. Par conséquent, les personnes handicapées qui ont le plus besoin d'une prise en charge urgente n'ont souvent pas accès aux institutions, comme l'a déploré le Comité européen des Droits sociaux dans une décision de 2013. Le Comité a conclu à la violation, par la Belgique, de plusieurs dispositions de la Charte sociale européenne du fait que l'Etat belge ne crée pas de centres d'accueil et d'hébergement en nombre suffisant<sup>57</sup>.
93. De plus, d'après les informations dont dispose le Commissaire, l'on estime à 6 500 le nombre de personnes handicapées venant de France qui sont prises en charge dans des institutions – privées pour la plupart – de la région wallonne. Si cette situation est imputable à l'insuffisance des solutions d'aide et d'hébergement proposées à ces personnes en France<sup>58</sup>, le Commissaire note cependant avec inquiétude que leur placement dans des institutions belges les empêche de jouir de plusieurs droits protégés par la CRPD, notamment du droit à l'inclusion dans la société (article 19) et au respect du domicile et de la famille (article 23), puisque ces personnes sont séparées de leur famille, de leur communauté locale et de leur environnement habituel. La jouissance de leur droit à la reconnaissance de leur personnalité juridique dans des conditions d'égalité (article 12) est, elle aussi, sérieusement affectée par le fait qu'elles sont le plus souvent privées de leur capacité juridique et que leurs tuteurs se trouvent en France.
94. Enfin, les interlocuteurs du Commissaire ont déclaré regretter que les organisations représentatives des personnes handicapées ne soient pas assez consultées et associées à la prise de décisions, à différents niveaux, ce qui se traduirait souvent par une mauvaise évaluation des besoins des personnes handicapées.

## CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

95. Le Commissaire souligne que l'isolement des personnes handicapées dans des institutions, comme leur isolement dans des établissements scolaires séparés, contribue à augmenter leur marginalisation et leur stigmatisation. De plus, cette mise à l'écart les empêche de jouir de toute une série de droits de l'homme sur la base de l'égalité avec les autres membres de la société. En conséquence, le Commissaire demande instamment aux autorités belges de concevoir et de mettre en œuvre une stratégie de désinstitutionnalisation complète, de manière à ce que toutes les personnes handicapées puissent jouir pleinement de leur droit à l'autonomie de vie et à l'inclusion dans la société, énoncé à l'article 19 de la CRPD. Cette stratégie devrait d'abord prévoir un moratoire sur les nouvelles admissions en institution et une période de transition permettant de remplacer progressivement les services résidentiels par d'autres solutions, plus respectueuses des droits de l'homme. Elle devrait s'appuyer sur des données fiables et être régulièrement soumise à un suivi et à une évaluation.
96. Le Commissaire salue le changement instauré par le décret flamand de 2014 sur le financement personnalisé. Il souligne l'importance de redéployer les ressources financières allouées aux institutions vers les personnes handicapées elles-mêmes. Il invite aussi les autorités à veiller à ce que l'aide à

---

<sup>56</sup> Agence wallonne pour l'intégration des personnes handicapées, rapport annuel 2014, p. 73. En 2014, près de 100 000 000 € ont été consacrés aux services résidentiels pour jeunes, et 229 000 000 € aux services résidentiels pour adultes, sur un montant total de dépenses de 681 597 495 €.

<sup>57</sup> Comité européen des Droits sociaux, *Fédération Internationale des Ligues des Droits de l'Homme (FIDH) c. Belgique*, [décision sur le bien-fondé](#) du 18 mars 2013.

<sup>58</sup> Voir le [rapport](#) du Commissaire aux droits de l'homme à la suite de sa visite en France, du 22 au 26 septembre 2014, paragraphes 228-230.

l'inclusion dans la société, sous la forme d'un financement personnalisé ou d'autres dispositifs personnalisés similaires, réponde aux besoins des personnes concernées de manière adéquate, tant quantitativement que qualitativement. De plus, les personnes handicapées devraient en principe pouvoir décider de l'utilisation des ressources financières qui leur sont allouées.

97. Dans le même temps, des ressources substantielles devraient être consacrées au développement de l'offre de services de proximité. Le Commissaire souligne que les services de proximité comprennent des services d'accompagnement personnalisés, adaptés aux besoins des personnes handicapées, ainsi que des services généraux accessibles à tous les membres de la société. Il souhaite attirer l'attention des autorités sur le [document thématique](#) de 2012 sur le droit des personnes handicapées à l'autonomie de vie et à l'inclusion dans la société, qui donne des conseils pratiques sur la manière de mettre en œuvre de manière effective l'article 19 de la CRPD<sup>59</sup>.
98. Le Commissaire prend note des efforts déployés par les autorités pour réduire les listes d'attente pour l'accès à une institution. Il considère toutefois que la priorité devrait être de concevoir des solutions plus respectueuses des droits de l'homme, c'est-à-dire de créer des possibilités autres que le placement en institution et de développer l'offre de services de proximité permettant aux personnes handicapées, y compris à celles dont l'état requiert le plus de soins, de vivre dans la collectivité.
99. Le Commissaire appelle les autorités à renforcer la participation des personnes handicapées à la prise de décisions sur les questions qui les concernent, notamment dans le but de faire en sorte que les services proposés correspondent bien aux besoins de ces personnes.
100. Concernant la prise en charge de personnes handicapées venant de France dans des institutions belges, le Commissaire souligne qu'il incombe à la Belgique de veiller à ce que toutes les personnes concernées jouissent de l'ensemble des droits protégés par la CRPD. Parmi ceux-ci figure le droit, pour les personnes handicapées, de choisir leur lieu de résidence et où et avec qui elles vont vivre, et de ne pas être obligées de vivre dans un milieu de vie particulier.

## 2.3 DROIT À L'ÉDUCATION ET À L'INCLUSION SCOLAIRE

101. Le Commissaire est très préoccupé par le grand nombre d'enfants handicapés qui sont éduqués séparément des autres enfants dans des structures d'enseignement spécialisé en Belgique. Cela a été le cas en 2014 pour environ 70 % d'entre eux en Flandre et 94 % dans la communauté française<sup>60</sup>. Cette situation est contraire à la CRPD, qui prévoit que les Etats prennent un certain nombre de mesures pour assurer l'exercice du droit des personnes handicapées à l'éducation<sup>61</sup>. En particulier, l'article 24, paragraphe 2, de la CRPD oblige les Etats à veiller à ce que les personnes handicapées « puissent, sur la base de l'égalité avec les autres, avoir accès, dans les communautés où elles vivent, à un enseignement primaire inclusif, de qualité et gratuit, et à l'enseignement secondaire ».
102. Le Commissaire prend note du fait qu'un nombre globalement élevé – et croissant – d'enfants fréquente le système d'enseignement spécialisé, mis en place dans les années 1970. Entre 4 et 6 % de tous les élèves belges (de l'école maternelle à l'enseignement secondaire) suivent leur scolarité dans des structures spécialisées. L'on distingue huit types d'enseignement spécialisé, en fonction de la forme et de la gravité du handicap. Des types correspondent, par exemple, à des difficultés d'apprentissage ou à des troubles du comportement.
103. Durant la visite du Commissaire en Belgique, les autorités ont insisté sur la qualité de l'enseignement dispensé aux élèves scolarisés dans des structures spécialisées. Toutefois, le Commissaire estime que, quelle que soit la qualité de cet enseignement spécialisé, les enfants qui sont ainsi éduqués séparément ne bénéficient pas de l'égalité des chances, ce qui a des effets néfastes durables sur leur vie et sur leurs possibilités d'intégration sociale. Il note en particulier que les enfants qui suivent un enseignement spécialisé n'obtiennent aucun diplôme à la fin de leur scolarité. Il a aussi appris que la

---

<sup>59</sup> Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, document thématique sur le droit des personnes handicapées à l'autonomie de vie et à l'inclusion dans la société, mars 2012.

<sup>60</sup> Centre interfédéral pour l'égalité des chances, [Rapport annuel 2014](#), p. 39.

<sup>61</sup> Nations Unies, Comité des droits des personnes handicapées, observations concernant la Belgique, 2014, paragraphes 36 et 37.

liberté de choix est limitée pour les enfants handicapés au niveau de l'enseignement secondaire, car les options proposées sont peu nombreuses dans les quelques établissements adaptés à chaque type de handicap. En outre, la plupart des enfants doivent faire un long trajet pour rejoindre leur école, en raison de la répartition géographique des établissements spécialisés. Malgré le caractère incomplet des données disponibles, le Commissaire note également avec préoccupation que rares sont les élèves de l'enseignement spécialisé qui parviennent à intégrer un établissement d'enseignement ordinaire.

104. Le nombre élevé de signalements pour discrimination fondée sur le handicap dans le domaine de l'enseignement adressés au Centre interfédéral en 2014 illustre certains de ces problèmes. Le handicap représentait le deuxième critère de discrimination le plus courant, avec 726 signalements et 372 dossiers ouverts par le Centre, et l'enseignement était le domaine concerné dans 20 % des signalements<sup>62</sup>. Ils concernaient notamment le refus des établissements scolaires de prévoir des aménagements raisonnables et le refus d'inscrire un enfant<sup>63</sup>.
105. Si le nombre global d'enfants handicapés qui fréquentent le système d'enseignement spécialisé est inquiétant, la situation n'est cependant pas la même dans les trois communautés. En Flandre, depuis 1986, les enfants handicapés peuvent être intégrés dans l'enseignement ordinaire, sous la conduite d'un établissement spécialisé. Le nombre d'enfants auxquels ce dispositif a permis d'intégrer un établissement d'enseignement ordinaire serait cependant limité. En mars 2014 a été adopté un décret visant à promouvoir l'inclusion des enfants handicapés dans des établissements ordinaires (appelé décret « M »)<sup>64</sup>. Il établit un droit à l'intégration dans l'enseignement ordinaire, assorti de certaines conditions. Parmi ces conditions figure une capacité suffisante de l'enfant à suivre le programme ordinaire, y compris avec un soutien individuel. Les enfants qui ont besoin d'un programme adapté peuvent fréquenter un établissement d'enseignement ordinaire à condition que celui-ci estime que les aménagements requis sont raisonnables. Le décret est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> septembre 2015. Le Commissaire note avec intérêt que même avant l'entrée en vigueur du décret, les inscriptions dans l'enseignement primaire spécialisé ont déjà légèrement diminué.
106. Le Commissaire reconnaît que le décret « M » représente un progrès important, dans la mesure où ce texte établit l'obligation, pour les établissements ordinaires, de prévoir des aménagements raisonnables pour les enfants handicapés. Toutefois, le Commissaire estime que les garanties prévues dans le décret sont insuffisantes pour promouvoir la pleine inclusion des enfants handicapés dans l'enseignement ordinaire. Il note en particulier que c'est aux établissements ordinaires qu'il appartient de déterminer si les aménagements nécessaires à l'intégration d'un enfant dans une classe sont raisonnables, et que le décret ne donne pas assez de précisions sur les modalités de cette évaluation. Cela risque de laisser aux établissements trop de latitude pour refuser d'inscrire des enfants handicapés.
107. En outre, le Commissaire juge inquiétante l'instauration, par le décret « M », d'un type de handicap supplémentaire, correspondant aux enfants qui n'ont pas de déficiences psychosociales ou intellectuelles, mais qui sont autistes. Il observe que, malgré l'intention exprimée par les autorités de passer à un modèle social du handicap, conforme à la CRPD, le fait que les différents types d'enseignement spécialisé restent fondés sur la forme et la gravité du handicap indique la prédominance d'une approche du handicap essentiellement médicale.
108. Le Commissaire note aussi avec intérêt que de plus en plus d'enseignants qui travaillaient dans le système d'enseignement spécialisé sont déjà en poste dans des établissements ordinaires. Ils continuent cependant à être employés par l'enseignement spécialisé. De manière analogue, le Commissaire croit comprendre qu'aucun mécanisme de financement spécifique n'a été établi pour couvrir les coûts de l'inclusion dans l'enseignement ordinaire. Des crédits supplémentaires, issus de l'enseignement spécialisé, ne seront disponibles pour soutenir l'intégration dans l'enseignement ordinaire qu'une fois que l'enseignement spécialisé enregistrera une baisse du nombre de ses élèves, et donc des coûts associés. Le Commissaire craint que, faute de crédits suffisants, les établissements

---

<sup>62</sup> Centre interfédéral, *ibid.*, 2014, p. 22.

<sup>63</sup> [Centre interfédéral](#).

<sup>64</sup> Décret portant des mesures pour les élèves ayant des besoins éducatifs spécifiques, adopté le 21 mars 2014.

scolaires ne jugent les aménagements requis disproportionnés et ne refusent par conséquent d'inscrire des enfants handicapés.

109. Plusieurs des interlocuteurs du Commissaire ont également souligné la nécessité de prévoir des moyens de soutenir les activités extrascolaires des enfants intégrés dans l'enseignement ordinaire et de satisfaire leurs autres besoins, thérapeutiques par exemple, qui sont pris en charge dans l'enseignement spécialisé. Faute de telles aides, les familles qui ne peuvent pas payer ces frais supplémentaires risquent de préférer inscrire leurs enfants dans l'enseignement spécialisé. De plus, le Commissaire juge important que les autorités examinent de près la tendance, observée depuis quelques années, qui consiste à affecter à un nombre limité d'écoles tous les enfants handicapés inscrits dans l'enseignement ordinaire, ce qui crée de nouvelles formes de ségrégation.
110. Le Commissaire constate avec satisfaction que, dans la communauté germanophone, la transition de l'enseignement ségrégué à l'inclusion a été amorcée dès 2009. Les écoles spécialisées qui étaient isolées géographiquement ont été fermées et reconstruites à proximité d'écoles ordinaires, de manière à favoriser les interactions entre les deux types d'établissements. De plus, certaines écoles dispensent sous un même toit un enseignement ordinaire et un enseignement spécialisé. Un centre pédagogique a été créé pour soutenir l'inclusion des enfants handicapés dans l'enseignement ordinaire. Les autorités ont indiqué que l'objectif est de limiter progressivement la nécessité de recourir à l'enseignement spécialisé, après une période de transition durant laquelle l'inclusion dans l'enseignement ordinaire est favorisée. Le Commissaire a appris avec satisfaction que, selon les estimations, 50 % des enfants handicapés suivent un enseignement ordinaire dans cette communauté.
111. Dans la communauté française, le Commissaire note qu'un décret de 2011 oblige les écoles ordinaires à démontrer leur volonté d'intégrer les enfants ayant des besoins spécifiques. Il a aussi connaissance de projets pilotes destinés à promouvoir l'intégration des élèves handicapés dans plusieurs établissements. Il a cependant appris que la mise en œuvre de ces projets était laissée à l'appréciation des établissements, qui manquaient d'orientations quant à l'éducation inclusive. Il prend note de l'intention exprimée par les autorités de cette communauté d'élaborer une nouvelle politique éducative et espère qu'elle témoignera d'un engagement clair en faveur d'une éducation inclusive. Dans la région de Bruxelles, le Commissaire a été informé que, bien que l'éducation préscolaire soit inclusive, il n'est pas prévu de soutenir l'inclusion des enfants handicapés dans l'enseignement ordinaire, car l'enseignement spécialisé est considéré comme étant de qualité et donc comme représentant un bon moyen de satisfaire les besoins de ces enfants.
112. En outre, le Commissaire a reçu des informations inquiétantes, selon lesquelles, partout dans le pays, un certain nombre d'enfants handicapés sont privés de toute possibilité de scolarisation, parce qu'ils n'ont accès ni à l'enseignement ordinaire ni à un établissement spécialisé, à cause de longues listes d'attente ou du manque d'accessibilité physique des bâtiments<sup>65</sup>. Les enfants non scolarisés fréquenteraient des centres d'accueil de jour, qui n'ont généralement pas pour objectif de permettre l'intégration des enfants en milieu scolaire. Le Commissaire souligne que cette situation emporte violation du droit de ces enfants à l'éducation.

## CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

113. Le Commissaire souligne que la ségrégation des enfants handicapés dans l'éducation est une forme grave de discrimination. Elle perpétue la marginalisation des personnes handicapées dans la société et renforce les préjugés contre elles. Le droit, pour les enfants handicapés, de recevoir une éducation de qualité, sur la base de l'égalité avec les autres enfants, est fermement ancré dans les traités internationaux que la Belgique a ratifiés, dont la Convention de l'ONU relative aux droits de l'enfant, la Convention de l'ONU relative aux droits des personnes handicapées et la Charte sociale européenne.
114. Tout en saluant les mesures positives déjà prises dans certaines parties du pays, le Commissaire préconise un engagement ferme de l'ensemble de la Belgique en faveur de l'inclusion des enfants handicapés dans l'enseignement ordinaire, sur la base de l'égalité avec les autres enfants. Il souligne que l'éducation inclusive suppose que l'Etat soit tenu d'éduquer tous les enfants, sans aucune

---

<sup>65</sup> Nations Unies, Comité des droits de l'enfant, observations finales concernant la Belgique, 2010, paragraphes 54 et 55.

discrimination, dans le système éducatif ordinaire et d'éliminer les barrières. Une telle approche nécessite un plan d'action national assorti d'objectifs clairs et d'un budget suffisant.

115. En outre, le Commissaire rappelle que les aménagements raisonnables sont définis dans la CRPD comme les ajustements nécessaires pour assurer aux personnes handicapées la jouissance, sur la base de l'égalité avec les autres, de tous les droits de l'homme, que ces aménagements sont obligatoires et que tout manquement à cette obligation constitue une discrimination. L'obligation de prévoir des aménagements raisonnables devrait donc être inscrite dans la législation de l'ensemble du pays et la mise en œuvre de cette obligation devrait être clairement réglementée. Le Commissaire invite les autorités à prendre toutes les mesures nécessaires pour que le décret « M » soit mis en œuvre conformément aux dispositions de la CRDP, en particulier pour ce qui est de l'application pratique du droit à des aménagements raisonnables.
116. Tant que les politiques inclusives ne sont pas pleinement mises en œuvre, les autorités devraient, sur la base des bonnes pratiques existantes, prendre des mesures visant à combler autant que possible le fossé séparant l'enseignement spécialisé de l'enseignement ordinaire, géographiquement, en termes de programmes et en favorisant les relations entre les enfants suivant un enseignement ordinaire et les élèves des établissements spécialisés. Le Commissaire rappelle aux autorités que de telles mesures ne sont pas seulement bénéfiques aux enfants handicapés, mais aussi à tous les autres enfants et à la collectivité dans son ensemble. Il invite également les autorités à assurer un suivi régulier et à collecter des données sur l'inclusion des enfants handicapés dans l'éducation, de manière à mieux connaître leurs besoins et la situation générale.
117. Le Commissaire demande instamment aux autorités de veiller à ce qu'aucun enfant ne soit privé de son droit à l'éducation, quel que soit son handicap, en garantissant à tous les enfants l'accès aux établissements ordinaires. Il faudrait donc s'attacher avec détermination à améliorer l'accessibilité des établissements et à faire sorte que les enfants placés en institution puissent être scolarisés.

## 2.4 DROITS DES PERSONNES DÉTENUES AYANT DES DÉFICIENCES PSYCHOSOCIALES ET INTELLECTUELLES

118. Le Commissaire est très préoccupé par les violations des droits de l'homme que subissent depuis longtemps les personnes ayant des déficiences psychosociales et intellectuelles qui sont détenues dans les prisons belges. Cette question grave a déjà été soulevée à maintes reprises par des organes internationaux de suivi des droits de l'homme, dont le CPT et le prédécesseur du Commissaire<sup>66</sup>. Outre le fait que les conditions de détention sont le plus souvent inadéquates, comme la Cour l'a souligné de manière répétée dans plusieurs arrêts contre la Belgique<sup>67</sup>, il est très préoccupant que des personnes dont les tribunaux ont considéré qu'elles n'étaient pas pénalement responsables et qui sont soumises à une obligation de traitement puissent être détenues durant une période illimitée dans un établissement pénitentiaire avant d'être transférées dans une institution spécialisée. Le manque criant de soins dispensés à ces personnes en prison empêche toute amélioration de leur état, qui est une condition indispensable à leur libération, mais aussi à leur transfert dans une institution spécialisée. Lors de sa visite à la prison de Forest, à Bruxelles, le Commissaire a ainsi été informé du cas d'un détenu âgé atteint de démence qui, faute d'amélioration de son état, ne pouvait pas être libéré et qui a fini par mourir en détention.
119. La Cour a estimé dans plusieurs affaires que la Belgique avait violé l'article 5, paragraphe 1, de la CEDH, en raison de l'incompatibilité entre l'objectif et les conditions de la détention<sup>68</sup>. Le Commissaire

---

<sup>66</sup> Rapport du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, Thomas Hammarberg, faisant suite à sa visite en Belgique (15-19 décembre 2008), document CommDH(2009)14 du 17 juin 2009.

<sup>67</sup> Voir, par exemple, [Claes c. Belgique](#), requête n° 43418/09, arrêt du 10 janvier 2013. La Cour a notamment conclu à la violation de l'article 3 en raison des conditions inhumaines et dégradantes dans lesquelles le requérant a vécu dans l'annexe psychiatrique où il est resté détenu pendant 15 ans.

<sup>68</sup> Voir, entre autres, [L.B. c. Belgique](#), requête n° 22831/08, arrêt du 2 octobre 2012 ; [Claes c. Belgique](#), requête n° 43418/09, arrêt du 10 janvier 2013 ; [Smits et autres c. Belgique](#), requêtes n°s 49484/11, 53073/11, 4710/12, 15969/12, 49863/12 et 70761/12, arrêt du 3 février 2015 ; et [Vander Velde et Soussi c. Belgique et Pays-Bas](#), requêtes n°s 49861/12 et 49870/12, arrêt du 3 février 2015. L'exécution de 14 arrêts dans le groupe d'affaires L.B. est surveillée par le Comité des Ministres dans le cadre d'une procédure soutenue, voir la note de bas de page n° 72 ci-dessous.

partage le point de vue exprimé par tous ses interlocuteurs, selon lequel le système pénitentiaire n'est pas le cadre approprié où dispenser des traitements à des personnes qui devraient être prises en charge dans des établissements de santé ; il estime que le manque de moyens ne saurait justifier le manque de soins et de traitements pour les personnes détenues.

120. Le Commissaire juge très inquiétant que, en 2014, plusieurs détenus aient fait une demande d'euthanasie, en expliquant que leur détention dans l'annexe psychiatrique d'une prison belge constituait un traitement inhumain de longue durée et que, en l'absence de possibilités d'être soignés dans une structure appropriée, ils préféreraient mourir.
121. Environ 1 000 personnes ayant des déficiences psychosociales sont actuellement détenues en Belgique, et ce nombre ne cesse de croître. En 2014, les détenus atteints de déficiences psychosociales représentaient 9,4 % du nombre total de détenus<sup>69</sup>. Ce sont, soit des personnes qui ont été soumises à une obligation de traitement après avoir fait l'objet d'une déclaration d'irresponsabilité pénale pour cause de trouble mental, soit des personnes qui ont développé une maladie mentale en prison, souvent à cause de mauvaises conditions de détention. En général, ces personnes sont placées dans l'une des 11 annexes psychiatriques de prisons, dans l'attente de leur transfert dans un « établissement de défense sociale » (centre de détention de haute sécurité spécialisé dans le traitement des détenus ayant des problèmes psychosociaux) ou dans un hôpital psychiatrique. Elles restent souvent détenues durant des périodes prolongées (jusqu'à 3-4 ans) dans des conditions généralement inadéquates.
122. Le Commissaire s'est rendu dans l'annexe psychiatrique de la prison de Forest, à Bruxelles. Il a été informé que 100 personnes étaient détenues dans cette annexe, qui a une capacité totale de 48 places, et que le taux de surpeuplement s'élevait en moyenne à 200 %. A la suite d'une réduction de personnel de 10 %, il reste une trentaine de personnes pour s'occuper des détenus, par équipes de six à sept personnes. Les traitements et les soins sont dispensés par une équipe de quatre personnes, dont deux infirmiers, un assistant social et un éducateur, auxquels s'ajoutent trois psychiatres présents à tour de rôle. En conséquence, ces spécialistes ne peuvent consacrer qu'une quinzaine de minutes par semaine à chaque patient, ce qui est manifestement très insuffisant pour répondre aux besoins. Aucun membre du personnel médical n'est présent la nuit et, lors des grèves répétées du personnel pénitentiaire, les détenus sont souvent privés des services les plus élémentaires, en l'absence de tout système de service minimum ; ce problème a déjà été soulevé à maintes reprises par le CPT. Le directeur de la prison a informé le Commissaire que, durant les grèves, la vie des détenus pouvait être menacée. Le Commissaire croit aussi comprendre que, faute de moyens suffisants pour dispenser un traitement adéquat aux détenus, ceux-ci sont généralement soumis à une surmédication.
123. Le Commissaire a été consterné par l'état de délabrement extrême de la prison, y compris de son annexe psychiatrique. Certains bâtiments sont sur le point de s'effondrer, les installations sanitaires sont en mauvais état et les conditions d'hygiène sont inadéquates. Le Commissaire a constaté que les conditions de détention dans la cellule d'isolement étaient particulièrement inacceptables. Il ressort des informations données par le personnel que la sécurité des détenus est actuellement menacée à cause de l'état de la prison, qui est si mauvais qu'il ne peut plus être amélioré. Le Commissaire note avec préoccupation que, si les autorités prévoient bien de fermer cet établissement et d'autres prisons bruxelloises qui se trouvent dans un état similaire, ces fermetures ne devraient cependant pas intervenir avant 2018 ou 2019, lorsqu'une nouvelle prison aura été construite.
124. En outre, le Commissaire juge problématique que, à cause du surpeuplement, des personnes ayant des déficiences psychosociales ou intellectuelles doivent cohabiter dans des cellules ordinaires avec des détenus de droit commun, dans la prison de Forest et dans d'autres prisons ; cette situation est contraire à la législation interne et a été considérée comme totalement inappropriée par les médiateurs fédéraux<sup>70</sup>. Le Commissaire attire l'attention sur un arrêt de 2011 dans lequel la Cour a conclu à la violation, par la Belgique, de l'article 2 et de l'article 5, paragraphe 1, de la CEDH, au motif

---

<sup>69</sup> Direction générale des Etablissements Pénitentiaires, [Rapport annuel 2014](#).

<sup>70</sup> Médiateur fédéral, [Rapport annuel 2013](#), p. 75.

qu'une personne dont on savait qu'elle souffrait de troubles mentaux avait été détenue dans une cellule ordinaire, ce qui avait conduit au suicide de cette personne<sup>71</sup>.

125. Le Commissaire comprend que cette situation est due à la réticence des institutions psychiatriques belges à prendre en charge certains détenus ayant des déficiences psychosociales, ainsi qu'au manque de places dans les « établissements de défense sociale ». Il prend note de l'ouverture, en 2014 à Gand, d'une nouvelle structure d'une capacité de 260 places. Toutefois, d'après ses informations, 683 personnes ayant des déficiences psychosociales ou intellectuelles sont actuellement détenues dans les annexes psychiatriques de prisons en Flandre. Le Commissaire se réjouit donc des projets du Gouvernement d'ouvrir une nouvelle structure en Flandre en 2016 (à Anvers) et d'augmenter la capacité des institutions existantes de la région wallonne.
126. Par ailleurs, le Commissaire note avec préoccupation que des insuffisances graves ont été relevées dans la procédure d'évaluation psychiatrique sur la base de laquelle les juges imposent à des personnes une obligation de traitement. Il n'y aurait pas assez de psychiatres disponibles pour procéder à cette évaluation ni de moyens pour financer une expertise adéquate ; en conséquence, les experts ne voient les patients qu'une fois, très brièvement. De plus, il est inquiétant que le principe du contradictoire ne s'applique pas à l'expertise psychiatrique.
127. Dans ce contexte, le Commissaire salue l'adoption, en mai 2014, d'une loi<sup>72</sup> qui clarifie l'objectif de l'internement de personnes handicapées mentales. La nouvelle loi souligne que la détention vise certes à protéger la société, mais aussi à dispenser à ces personnes les soins qui favoriseront leur réinsertion sociale, élément qui n'était pas suffisamment clair dans les dispositions législatives précédentes. Toutefois, le Commissaire regrette que la loi n'abolisse pas le placement de personnes ayant des déficiences psychosociales ou intellectuelles dans les annexes psychiatriques de prisons, ce qui lie le sort de ces personnes au système de justice pénale.
128. La loi devrait favoriser le transfert vers le système de soins des personnes handicapées mentales qui sont détenues dans des établissements pénitentiaires. La procédure de placement sera aussi entourée de garanties juridiques supplémentaires, dont le principe du contradictoire, ce qui constitue un progrès. Le Commissaire constate cependant que l'entrée en vigueur de la loi a été reportée.
129. Le Commissaire prend note avec intérêt des mesures annoncées par les autorités qui sont destinées à régler les problèmes existants et à exécuter une série d'arrêts de la Cour<sup>73</sup>. Ainsi que cela a déjà été indiqué, il est prévu d'ouvrir de nouvelles institutions pour augmenter la capacité à dispenser des soins aux détenus ayant des déficiences intellectuelles ou psychosociales. De plus, les autorités ont informé le Commissaire du renforcement de la coopération entre le ministère de la Justice et le ministère de la Santé en vue du traitement de cette question ; ainsi, à compter de 2016, le financement des soins médicaux aux détenus ne relèvera plus du ministère de la Justice, mais du ministère de la Santé.
130. Enfin, le Commissaire observe avec inquiétude que les institutions où sont détenues des personnes ayant des déficiences intellectuelles ou psychosociales ne sont pas soumises à un suivi efficace et indépendant. En effet, si des commissions de surveillance ont été mises en place dans tous les établissements pénitentiaires en 2003, leur compétence serait cependant limitée. De plus, ces commissions sont composées de bénévoles et disposent d'un budget modeste.

## CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

131. Le Commissaire exhorte les autorités belges à agir avec davantage de détermination pour mettre fin aux violations graves et persistantes des droits de l'homme des personnes ayant des déficiences psychosociales ou intellectuelles qui sont détenues dans les annexes psychiatriques de prisons, et pour se conformer aux arrêts rendus par la Cour contre la Belgique qui concernent ce problème et aux recommandations du CPT. Il est convaincu que les annexes psychiatriques de prisons ne devraient pas servir à la détention de personnes soumises à une obligation de traitement ; en effet, il faudrait

---

<sup>71</sup> [De Donder et De Clippel c. Belgique](#), requête n° 8595/06, arrêt du 6 décembre 2011.

<sup>72</sup> [Loi relative à l'internement des personnes](#), adoptée le 5 mai 2014.

<sup>73</sup> Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, [Plan d'action](#), Communication de la Belgique concernant le groupe d'affaires L.B. contre Belgique (requête n° 22831/08), 8 septembre 2015.

dispenser à ces personnes des soins adéquats dans un environnement adapté, de manière à favoriser leur réinsertion dans la société. Les annexes psychiatriques très délabrées, comme celle de la prison de Forest, devraient être fermées d'urgence.

132. Le Commissaire appelle les autorités à appliquer rapidement et en intégralité les mesures prévues dans leur plan d'action concernant la création de nouvelles institutions spécialisées et l'amélioration des structures existantes. Il est également essentiel de faire entrer en vigueur sans plus tarder la loi du 5 mai 2014 relative à l'internement des personnes, de manière à ce que les réformes indispensables puissent être menées et à ce que les personnes détenues bénéficient des garanties juridiques minimales dans la procédure conduisant à leur placement dans une annexe psychiatrique ou dans une institution de psychiatrie légale.
133. En attendant l'ouverture des nouvelles institutions, il faudrait renforcer le soutien apporté au personnel médical et au personnel d'appui, de manière à ce que les personnes détenues dans des annexes psychiatriques reçoivent les soins dont elles ont besoin. De plus, le Commissaire demande instamment aux autorités de veiller à ce qu'aucune personne soumise à une obligation de traitement ne doive cohabiter dans une cellule avec des détenus de droit commun.
134. Le Commissaire invite les autorités à établir un système de suivi permanent, efficace et indépendant, des lieux de privation de liberté. Il appelle une nouvelle fois la Belgique à ratifier le Protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (OPCAT) et à mettre en place un mécanisme national de prévention (voir aussi la partie 1.2.2 ci-dessus).

### 3 DROITS DE L'HOMME DES ROMS ET DES GENS DU VOYAGE

#### 3.1 CADRE INSTITUTIONNEL ET POLITIQUE

135. La Belgique compte 7 000 Gens du voyage belges, 1 500 Manouches/Sintés belges et 750 Roms belges. Environ 30 000 Roms qui sont ressortissants de différents Etats membres de l'UE ou non membres de l'UE vivent aussi en Belgique<sup>74</sup>.
136. A l'instar d'autres Etats membres de l'UE, la Belgique a adopté en 2012 une [stratégie nationale pour l'intégration des Roms](#), qui s'inscrit dans le Cadre de l'UE pour les stratégies nationales d'intégration des Roms. La stratégie prévoit des actions dans les domaines de l'éducation, de l'emploi, du logement et de la santé. Elle s'est notamment traduite par la création de bureaux d'information pour les Roms au sein des centres publics d'action sociale et par le recrutement de médiateurs roms en Flandre et à Bruxelles.
137. Toutefois, le Commissaire constate qu'aucun budget spécifique n'est alloué à la mise en œuvre de la stratégie et que celle-ci ne contient ni objectifs précis, ni calendrier, ni dispositif de suivi. Il prend note du point de vue, exprimé par plusieurs de ses interlocuteurs, selon lequel la stratégie devrait avoir une portée plus large, servir à ouvrir le débat dans la société sur la situation des Roms et des Gens du voyage, et s'attacher davantage à combattre les stéréotypes et les préjugés contre les Roms et les Gens du voyage.
138. Dans ce contexte, le Commissaire se réjouit de l'intention des autorités fédérales de créer une plateforme nationale destinée à stimuler la consultation et le dialogue actif sur les questions roms et à réexaminer la stratégie actuelle. Il prend également note de la participation de la Belgique au programme [Romed](#) du Conseil de l'Europe, consacré à la formation des médiateurs.

#### CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

139. Le Commissaire invite les autorités belges à renforcer la mise en œuvre de la stratégie nationale pour l'intégration des Roms et, en fonction des besoins, à mettre la stratégie à jour, en étroite coopération avec tous les acteurs concernés, notamment les représentants roms. Toute stratégie révisée devrait définir des objectifs clairs, des délais de mise en œuvre, une répartition des responsabilités, et prévoir un système crédible de suivi des progrès, ainsi que des ressources budgétaires. Le Commissaire souhaite attirer l'attention sur la [Recommandation CM/Rec\(2008\)5](#) du Comité des Ministres sur les politiques concernant les Roms et/ou les Gens du voyage en Europe<sup>75</sup>, qui donne des orientations détaillées sur l'élaboration, l'adoption et la mise en œuvre de stratégies nationales pour les Roms et les Gens du voyage.
140. Les autorités devraient aussi prendre des mesures pour combattre plus activement les stéréotypes et les préjugés contre les Roms dans la société, notamment en faisant mieux connaître l'histoire des Roms en Europe. Le Commissaire invite les autorités à s'appuyer sur les vastes travaux du Conseil de l'Europe dans ce domaine<sup>76</sup>.

#### 3.2 DROITS DE L'HOMME DES ROMS MIGRANTS

141. Le Commissaire note que, depuis les années 1990, un nombre important de Roms quittent des Etats membres de l'UE ou des Etats non membres pour rejoindre la Belgique, et notamment Bruxelles et Gand. Selon les estimations, le nombre de migrants roms varie entre 7 000 et 10 000 à Bruxelles et avoisine les 10 000 dans l'ensemble de la Flandre et les 8 000 dans la région wallonne.

---

<sup>74</sup> Stratégie nationale pour l'intégration des Roms, 6 mars 2012.

<sup>75</sup> Recommandation CM/Rec(2008)5 du Comité des Ministres sur les politiques concernant les Roms et/ou les Gens du voyage en Europe, adoptée le 20 février 2008.

<sup>76</sup> Voir, par exemple, les [Fiches d'information sur l'histoire des Roms](#) du Conseil de l'Europe et le livre intitulé « Roms en Europe », Editions du Conseil de l'Europe, 2007.

### 3.2.1 ACCÈS DES ROMS MIGRANTS AUX DROITS SOCIAUX

142. Lors de sa visite, le Commissaire a été informé que des migrants roms venus d'autres pays de l'UE qui ne remplissent pas la condition d'autonomie financière (en vertu de laquelle tout ressortissant d'un pays de l'UE qui souhaite résider dans un autre pays de l'UE doit disposer de ressources suffisantes pour subvenir à ses besoins) ont beaucoup de difficultés à obtenir un logement et une assistance sociale. Entre 200 et 300 personnes seraient dans cette situation à Bruxelles, et d'autres cas encore ont été signalés au Commissaire ailleurs en Belgique. Depuis 2004, les familles de migrants en situation irrégulière avec des enfants ont accès à une aide sociale et matérielle et à des soins médicaux d'urgence. Toutefois, depuis 2009, Fedasil ne fournit plus d'hébergement aux familles de citoyens de l'UE avec des enfants. Dans ce contexte, le Commissaire prend note de l'arrêt rendu par la Cour constitutionnelle en juin 2014<sup>77</sup>, dans lequel elle a estimé que les limitations imposées par Fedasil en matière d'aide devraient être fondées sur une évaluation individuelle de la situation des personnes concernées et ne devraient donc pas s'appliquer automatiquement à certaines catégories d'étrangers.
143. Les familles de migrants roms les plus vulnérables et marginalisées vivent souvent dans des conditions très précaires et sont obligées de changer constamment de lieu d'hébergement (qui est souvent un squat), en particulier à Bruxelles et à Gand. Cette situation, qui est aggravée par la fragmentation des responsabilités entre les différents niveaux d'administration de la Belgique, empêche toute intégration. Elle a des effets particulièrement néfastes sur les enfants, qui ne peuvent ni être scolarisés ni bénéficier régulièrement de services de santé.
144. Le Commissaire a aussi appris que les Roms, notamment ceux qui souffrent de mal-logement, se voient souvent refuser l'inscription sur les registres municipaux, ce qui est contraire à la législation belge. Le refus d'inscription peut entraîner le retrait du permis de séjour et priver la personne concernée d'une série de services essentiels. Plusieurs lacunes de la procédure conduisant à un refus d'inscription ont été mises en évidence par des institutions nationales des droits de l'homme<sup>78</sup>. Le Commissaire note que le Centre interfédéral a invité les villes à assurer un suivi des refus d'inscription et que la ville de Gand a mis en place un tel suivi, en coopération avec le Centre.
145. Le Commissaire note avec intérêt que plusieurs villes, notamment Gand et Saint-Nicolas, ont élaboré leurs propres politiques d'intégration des migrants venant d'autres pays de l'UE, y compris des Roms<sup>79</sup>. La stratégie appliquée à Gand en particulier est souvent qualifiée de pratique prometteuse, étant donné qu'une proportion considérable des Roms venus d'autres Etats membres de l'UE ont réussi à trouver un logement et un emploi et à s'intégrer dans la ville. La stratégie prévoit des actions d'information et une meilleure coordination entre l'administration locale et les ONG ; elle s'appuie sur le travail de médiateurs, dont la contribution à l'intégration des Roms est largement reconnue. Cependant, le Commissaire a appris que les autorités flamandes pourraient cesser de financer le programme des médiateurs en 2016. Pour ce qui est de Bruxelles, le Commissaire note que le gouvernement régional a créé une équipe opérationnelle chargée de coordonner les mesures concernant les migrants roms en situation de pauvreté, mais croit comprendre que les résultats obtenus jusqu'ici sont limités.
146. Le Commissaire observe que le nombre de familles roms en situation d'extrême pauvreté est relativement faible et serait resté stable ces dernières années. Il devrait donc être possible de trouver des solutions durables au niveau local pour les familles concernées, de manière à éviter la formation de bidonvilles et d'autres situations similaires entraînant des atteintes aux droits de l'homme, auxquelles il sera plus difficile de remédier pour les autorités.

### 3.2.2 ACCÈS À L'ÉDUCATION

147. Le Commissaire est très préoccupé par la situation des enfants roms migrants en matière d'éducation. Selon ses informations, une forte proportion de ces enfants ne sont pas scolarisés du tout. Des

---

<sup>77</sup> Cour constitutionnelle, arrêt n° 95/2014 du 30 juin 2014.

<sup>78</sup> Myria, 2015, *ibid.*, p. 211-217.

<sup>79</sup> La communauté flamande dispose aussi depuis 2012 d'un plan d'action pour les migrants venant d'autres pays de l'UE, dont les Roms.

personnes avec lesquelles le Commissaire s'est entretenu au cours de sa visite ont indiqué que des établissements scolaires refusaient souvent d'inscrire des enfants roms, notamment dans la région de Bruxelles, au motif que les établissements ne sont pas en mesure de répondre aux besoins de ces enfants défavorisés. D'autres enfants issus de familles en très grande difficulté ne peuvent pas fréquenter l'école régulièrement car ils n'ont pas de domicile fixe, doivent donc fréquemment changer de lieu d'hébergement et vivent dans une extrême pauvreté.

148. En outre, les taux d'abandon scolaire et d'absentéisme seraient extrêmement élevés parmi les enfants roms. Des dispositifs ont été mis en place pour faciliter l'intégration des enfants étrangers dans les écoles belges, y compris des classes de préparation et des aides à l'apprentissage de la langue, mais ces dispositifs ne suffiraient pas à satisfaire les besoins. Le Commissaire croit aussi comprendre que davantage de médiateurs seraient nécessaires pour faciliter les relations entre les familles et les enfants roms, les enseignants et l'administration scolaire<sup>80</sup>. Il note avec intérêt que, de l'avis des organisations de la société civile travaillant avec les Roms, les familles attachent de plus en plus d'importance à ce que leurs enfants soient scolarisés.
149. Le Commissaire constate avec inquiétude que, selon diverses études, les enfants appartenant aux catégories sociales les plus défavorisées, qui sont souvent aussi des enfants d'origine immigrée, sont surreprésentés dans l'enseignement spécialisé, ainsi que cela a déjà été indiqué au chapitre I<sup>81</sup>.
150. Malgré le manque de données complètes et de recherches approfondies sur la question, il semble qu'un pourcentage très important des enfants roms soient orientés vers l'enseignement spécialisé, ce qui est très inquiétant. Parmi les raisons de cette orientation pourraient figurer une situation socio-économique difficile, une connaissance insuffisante du néerlandais ou du français, ou des problèmes de comportement ou des difficultés d'apprentissage. Une orientation fréquente des enfants roms vers des écoles spécialisées a été observée, par exemple, à Gand, qui est actuellement la seule ville à avoir étudié ce problème. La municipalité a publié des chiffres selon lesquels 19 % des élèves des écoles primaires spécialisées étaient de nationalité slovaque et 22 % de nationalité tchèque, alors que seulement 7 % étaient de nationalité belge. Dans l'enseignement secondaire spécialisé, 33 % des élèves étaient d'origine slovaque et 8 % de nationalité bulgare<sup>82</sup>.

## CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

151. Le Commissaire appelle les autorités belges à s'employer avec détermination à remédier à la situation d'extrême pauvreté, et au mal-logement, que connaissent un nombre limité de familles roms vivant en Belgique. L'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale pour les autorités lorsqu'elles prennent de telles mesures. Le Commissaire rappelle que l'article 27 de la Convention de l'ONU relative aux droits de l'enfant reconnaît le droit de tout enfant à un niveau de vie suffisant pour permettre son développement physique, mental, spirituel, moral et social ; en conséquence, l'article 27 impose aussi aux Etats l'obligation de prendre les mesures appropriées « pour aider les parents et autres personnes ayant la charge de l'enfant à mettre en œuvre ce droit » et d'offrir, en cas de besoin, « une assistance matérielle et des programmes d'appui, notamment en ce qui concerne l'alimentation, le vêtement et le logement »<sup>83</sup>. Le Commissaire souligne également que la Belgique, en tant que Partie à la Charte sociale européenne, doit garantir aux Roms migrants, de même qu'à toutes les personnes vivant sur son territoire, le droit à la protection de la santé, le droit à l'assistance sociale et médicale et l'accès à l'éducation.
152. Il faudrait apporter une aide sociale ciblée en veillant à la coordination entre les interventions des autorités de différents niveaux et les contributions des organisations de la société civile concernées, dont les organisations représentatives des Roms. Dans ce contexte, l'équipe opérationnelle créée à cette fin par la région de Bruxelles devrait reprendre ses activités. Les pratiques prometteuses mises

---

<sup>80</sup> Il y a des médiateurs scolaires en Flandre et dans la région de Bruxelles.

<sup>81</sup> Observatoire belge des inégalités, [Le spécialisé en Communauté française, un enseignement spécial... pour les pauvres](#), 10 avril 2015.

<sup>82</sup> Elias Hemelsoet, *Whose problem is it anyway? Realising the right to education for Roma children in Ghent, Belgium*, *Romani Studies*, Vol. 25, n° 1 (2015), 1-21.

<sup>83</sup> Convention de l'ONU relative aux droits de l'enfant, article 27.

en œuvre par des organisations de la société civile devraient être mieux soutenues et intégrées dans le travail des administrations locales. A cet égard, le Commissaire appelle les autorités à poursuivre et étendre les programmes des médiateurs et à veiller à ce que les médiateurs puissent mener une action durable et à long terme. Il invite les autorités à se référer à la [Recommandation CM/Rec\(2012\)9](#) du Comité des Ministres sur la médiation comme moyen efficace de promouvoir le respect des droits de l'homme et l'intégration sociale des Roms<sup>84</sup>.

153. Les autorités belges devraient mener des investigations sur les refus illégaux d'inscription sur les registres municipaux opposés à des migrants roms au niveau local et donner des instructions claires sur les règles d'inscription, en s'inspirant des recommandations formulées par les institutions nationales des droits de l'homme<sup>85</sup>.
154. Le Commissaire demande instamment aux autorités belges d'éviter que des enfants roms soient orientés vers l'enseignement spécialisé en raison de leur milieu socio-économique et de leurs difficultés linguistiques et d'apprentissage. A cette fin, il est indispensable de collecter des données fiables. Ainsi que cela a déjà été souligné au chapitre II, le Commissaire est convaincu que les autorités belges devraient s'attacher à établir un système d'éducation inclusive dans lequel tous les enfants, y compris les enfants roms migrants, recevraient le soutien nécessaire à leur inclusion dans l'enseignement ordinaire.
155. Le Commissaire invite aussi les autorités à examiner toutes les allégations selon lesquelles des établissements scolaires auraient refusé d'inscrire des enfants roms migrants ; de tels refus portent en effet atteinte au droit des enfants et des jeunes d'avoir accès à l'éducation sur la base de l'égalité avec les autres personnes de leur âge, droit protégé par la Charte sociale européenne et par la Convention de l'ONU relative aux droits de l'enfant.

### 3.3 DROITS DE L'HOMME DES ROMS ET DES GENS DU VOYAGES BELGES<sup>86</sup>

#### 3.3.1 AIRES DE STATIONNEMENT

156. Le Commissaire constate avec inquiétude le manque, persistant et important, d'aires de stationnement temporaire et permanent pour les Roms et les Gens du voyage qui mènent une vie itinérante durant une partie de l'année. La situation ne semble guère s'être améliorée depuis la [décision](#) de 2012 du Comité européen des Droits sociaux<sup>87</sup>, qui avait conclu à la violation, par la Belgique, de plusieurs articles de la Charte sociale européenne, notamment parce que l'Etat n'avait pas assuré des conditions de vie adéquates aux Gens du voyage/Roms belges et que le nombre d'aires d'accueil était insuffisant pour répondre à leurs besoins.
157. Selon les autorités, alors que l'on estime que 1 000 familles ont besoin d'emplacements, la Flandre dispose actuellement de 490 emplacements sur 30 sites publics résidentiels et de 77 emplacements sur des sites de transit. Dans la région wallonne, pour 1 000 à 1 500 familles, il y a cinq sites résidentiels ; en outre, 10 communes mettent à disposition des sites de transit et une trentaine de communes accueillent des Roms et des Gens du voyage en vertu d'accords informels. Dans la région de Bruxelles, la seule aire à avoir été aménagée est fermée depuis 2012.
158. Par ailleurs, selon plusieurs interlocuteurs du Commissaire, les autorités locales, qui jusqu'ici autorisaient régulièrement les familles de Roms et de Gens du voyage à s'arrêter et à séjourner sur leur territoire, ont de plus en plus tendance à procéder à des expulsions. Des mesures d'expulsion sont mises en œuvre toute l'année, y compris l'hiver, et quel que soit le nombre d'années passées sur le site. L'augmentation récente des expulsions oblige apparemment un nombre croissant de familles,

---

<sup>84</sup> Recommandation CM/Rec(2012)9 du Comité des Ministres sur la médiation comme moyen efficace de promouvoir le respect des droits de l'homme et l'intégration sociale des Roms, adoptée le 12 septembre 2012.

<sup>85</sup> Voir Myria, 2015, *ibid.*, p. 216-217.

<sup>86</sup> Les personnes dont il est question dans cette partie sont les Roms, les Sintés/Manouches et les Gens du voyage de nationalité belge.

<sup>87</sup> Comité européen des Droits sociaux, décision sur le bien-fondé du 21 mars 2012, *Fédération Internationale des Ligues des Droits de l'Homme (FIDH) c. Belgique*, réclamation n° 62/2010.

dans l'ensemble de la Belgique, à se déplacer toute l'année, ce qui entraîne de graves difficultés, notamment en ce qui concerne l'accès aux soins et la scolarisation des enfants.

159. Il arrive aussi que des familles de Roms et de Gens du voyage soient expulsées de terrains dont elles sont propriétaires, au motif que les règles d'aménagement du territoire et les critères qualitatifs de logement ne sont pas respectés, ce qui a aussi été critiqué par le Comité européen des Droits sociaux dans sa décision de 2012.
160. En Belgique, la législation n'oblige pas les municipalités à prévoir des aires de stationnement ni à accueillir les Roms et les Gens du voyage qui vivent dans des caravanes. Le Commissaire a été informé que les autorités préfèrent inciter les collectivités locales à agir de leur propre initiative plutôt que de leur imposer des obligations. Depuis 2014, les autorités flamandes prennent en charge 100 % des coûts liés à l'aménagement d'une aire. Elles ont récemment envoyé une lettre à toutes les collectivités locales de Flandre pour les encourager à utiliser cette possibilité. Dans la région wallonne, les communes qui aménagent une aire peuvent aussi recevoir une aide.
161. Il semblerait toutefois que seules quelques communes aient profité de ces possibilités pour créer de nouvelles aires. Les représentants de la société civile avec lesquels le Commissaire s'est entretenu estiment que, pour surmonter ce problème, il faudrait soumettre les communes à l'obligation d'accueillir les Roms et les Gens du voyage. Ces interlocuteurs reconnaissent qu'il n'est pas toujours nécessaire qu'une aire soit équipée de toutes les infrastructures si elle n'est utilisée que pour une courte période. Ils jugent en revanche indispensable de mettre fin à la pratique actuelle d'expulsions constantes et de garantir aux Roms et aux Gens du voyage la possibilité de rester durant une période déterminée et prévisible sur le même site, de manière à ce que ces personnes puissent bénéficier d'une certaine stabilité et mener une vie normale, en exerçant leurs droits et en ayant accès aux services de base.
162. Le Commissaire prend note avec satisfaction du rôle important joué par les structures de médiation, telles que le Centre de médiation des Gens du voyage et des Roms en Wallonie. En plus de faciliter les contacts des Roms et des Gens du voyage avec les établissements scolaires, le système de santé et d'autres services de l'administration locale, les médiateurs jouent un rôle essentiel en négociant avec les collectivités locales des possibilités de s'installer sur un terrain et en contribuant à éviter les expulsions forcées.

### 3.3.2 RECONNAISSANCE JURIDIQUE DES CARAVANES

163. La caravane est reconnue comme un logement en Flandre depuis 2004 et dans la région de Bruxelles depuis 2013<sup>88</sup>, mais pas dans la région wallonne. Toutefois, le Commissaire croit comprendre que les critères qualitatifs de logement n'ont pas été adaptés à l'habitat mobile et que, par conséquent, les Roms et les Gens du voyage se voient souvent refuser la reconnaissance de leur caravane comme logement parce qu'elle ne remplit pas les conditions techniques requises.
164. La non-reconnaissance de la qualité de « logement » aux caravanes génère une insécurité juridique et une insécurité pratique pour les Roms et les Gens du voyage. Elle augmente les risques d'expulsion et limite la protection juridique en cas d'expulsion. Elle réduit aussi les possibilités, pour les Roms et les Gens du voyage, d'améliorer leurs conditions de vie, car les autorités locales ne leur accorderont probablement pas de permis urbanistique. En outre, ces personnes ne peuvent pas bénéficier d'aides au logement ni obtenir un prêt bancaire.

### 3.3.3 DOMICILIATION

165. En vertu de la législation, les personnes qui vivent dans une caravane peuvent se faire inscrire dans toute commune où elles passent plus de six mois par an, ou dans une commune où elles ont une « adresse de référence », qui est souvent l'adresse du centre public d'action sociale (CPAS). Pourtant, le Commissaire a reçu des informations selon lesquelles les familles qui demandent à se faire inscrire officiellement dans la commune où elles passent des périodes prolongées essuient souvent des refus ;

---

<sup>88</sup> Dans la région de Bruxelles, les règlements d'application de la loi portant reconnaissance de la caravane comme logement n'ont cependant pas encore été adoptés.

parfois, des procédures judiciaires sont engagées contre ces personnes pour différents motifs si elles contestent le rejet de leur demande. Dans nombre de communes, il n'y a pas suffisamment d'institutions qui fournissent des adresses de référence. Le statut et la situation concrète des personnes concernées dépendent donc beaucoup du bon vouloir des autorités locales.

166. Le Commissaire note que l'absence d'adresse officielle (domiciliation) a de graves conséquences pour les personnes concernées. Elle les empêche d'exercer un certain nombre de droits dans la mesure où ces personnes auront des difficultés à s'inscrire sur les listes électorales, à bénéficier de l'aide sociale du CPAS et à obtenir une pièce d'identité ; elle les empêche également d'avoir accès à des services tels que l'ouverture d'un compte bancaire ou la souscription d'une assurance automobile.

### 3.3.4 DROIT À L'ÉDUCATION

167. Le Commissaire est très préoccupé par le faible taux de participation à l'éducation observé chez les enfants roms et les enfants de Gens du voyage. Selon les informations disponibles, les taux d'abandon scolaire et d'absentéisme sont très élevés ; ces enfants seraient aussi de plus en plus nombreux à ne pas être scolarisés du tout. Le risque permanent d'expulsion du logement entrave considérablement l'accès d'un nombre croissant d'enfants à l'éducation, ainsi que l'a souligné le Commissaire aux droits de l'enfant du Parlement flamand. Dans un rapport de février 2015, il a attiré l'attention sur la situation, en Flandre, d'une centaine d'enfants issus de familles itinérantes qui n'ont pas accès à l'éducation à cause d'expulsions fréquentes. Ces enfants sont aussi privés de l'accès aux loisirs – qui est un droit protégé par la Convention de l'ONU relative aux droits de l'enfant - et empêchés de mener une vie sociale normale.
168. Il a été indiqué au Commissaire que des établissements scolaires avaient refusé d'inscrire des enfants issus de familles roms ou de familles de Gens du voyage, malgré certaines incitations à accepter d'inscrire ces enfants, notamment en Flandre, où les établissements reçoivent des crédits supplémentaires à cette fin. Le Commissaire croit comprendre que, de manière générale, aucune disposition spécifique n'a été prise pour garantir l'accès à l'éducation des enfants issus de familles ayant un mode de vie itinérant. Dans la communauté française avait été lancé un projet destiné à proposer un enseignement aux familles non sédentaires durant leur période d'activité itinérante (du printemps à l'automne), mais il a dû s'interrompre car une mesure d'expulsion a été appliquée à la structure mobile où se déroulaient les cours.
169. Il est également inquiétant de constater que les enfants de Roms et de Gens du voyage sont manifestement surreprésentés dans l'enseignement spécialisé. Selon une étude menée en 2010 dans la ville de Louvain, 27 % des enfants de Roms et de Gens du voyage qui faisaient partie de l'échantillon étaient inscrits dans un établissement d'enseignement spécialisé<sup>89</sup>.

### 3.3.5 INTOLÉRANCE ET ANTITSIGANISME

170. Le Commissaire est préoccupé par la persistance de manifestations d'hostilité envers les Roms et les Gens du voyage. Ainsi, au printemps 2015, la ville wallonne de Mouscron aurait demandé à une commune française voisine, Watrelos, qui aménageait une aire d'accueil pour les Gens du voyage, de construire un mur pour éviter que les futurs occupants de cette aire ne viennent à Mouscron. L'on peut aussi mentionner la décision, prise en 2014 par une municipalité de Flandre, de chasser les Roms et les Gens du voyage en utilisant une musique assourdissante. Ces exemples et d'autres, associés aux refus d'aménager des aires d'accueil et au nombre croissant d'expulsions, renforcent le sentiment, chez les Roms et les Gens du voyage, de ne pas être des citoyens comme les autres. Ces manifestations d'hostilité contribuent aussi à alimenter les préjugés dans la société.
171. Le Commissaire note que, en avril 2015, il a été rendu public que les agents de la police fédérale pouvaient cocher une case « tzigane » (mot remplacé plus tard par le terme « Gens du voyage ») pour dresser le profil d'une personne soupçonnée ou reconnue coupable d'une infraction dans la banque

---

<sup>89</sup> L'étude portait sur un échantillon de 176 personnes vivant en caravane à Louvain. Elle est citée dans : Franet National Focal Point Belgium, [The situation of Roma](#), 2012, p. 15.

de données interne de la police. Le Commissaire croit comprendre que cette qualification était utilisée bien au-delà du contexte de la description d'un suspect et stockée durant une période indéterminée.

## CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

172. Le Commissaire appelle les autorités belges à redoubler d'efforts pour garantir le plein respect des droits de l'homme des Roms et des Gens du voyage, y compris de leur droit de circuler librement, de choisir librement leur résidence et de préserver leur identité culturelle. Il rappelle que la Cour a souligné à maintes reprises que « la vulnérabilité des Tsiganes, du fait qu'ils constituent une minorité, implique d'accorder une attention spéciale à leurs besoins et à leur mode de vie propre [...] » et que « l'article 8 impose donc aux Etats contractants l'obligation positive de permettre aux Tsiganes de suivre leur mode de vie »<sup>90</sup>. Le Commissaire invite aussi les autorités belges à se référer à la [Recommandation Rec\(2004\)14](#) du Comité des Ministres relative à la circulation et au stationnement des Gens du voyage en Europe<sup>91</sup>, qui donne aux Etats membres des orientations utiles sur ces questions.
173. En conséquence, le Commissaire demande instamment aux autorités belges de veiller à ce que des aires d'accueil soient prévues en nombre suffisant pour les Roms et les Gens du voyage itinérants ou semi-itinérants, conformément à la décision du Comité européen des Droits sociaux. Il peut être utile de prendre des mesures pour inciter les communes à aménager de telles aires, mais il faudrait instaurer rapidement une obligation juridique si ces incitations ne permettent pas de satisfaire pleinement les besoins. De plus, il importe de veiller à ce que les Roms et les Gens du voyage ne se heurtent pas à des obstacles injustifiés lorsqu'ils veulent vivre sur leur propre terrain. Il faudrait aussi soutenir davantage l'action des médiateurs, qui contribuent beaucoup à régler les problèmes au niveau local.
174. Le Commissaire appelle les autorités à prendre toutes les mesures nécessaires pour que les Roms et les Gens du voyage ne soient jamais expulsés de sites qu'ils occupent (notamment s'ils les occupent depuis longtemps) sans que d'autres solutions leur soient proposées et sans qu'aient été évaluées de manière approfondie la situation et la vulnérabilité spécifique des occupants du site, conformément aux critères et aux garanties juridiques énoncés par le Comité européen des Droits sociaux<sup>92</sup>. Ainsi que la Cour l'a rappelé dans l'arrêt *Winterstein c. France*<sup>93</sup>, une mesure d'expulsion doit être prévue par la loi, poursuivre un but légitime et être nécessaire dans une société démocratique, c'est-à-dire répondre à un « besoin social impérieux ».
175. Il importe que les caravanes soient effectivement reconnues en droit comme des logements, dans l'ensemble de la Belgique. De plus, lorsque les caravanes sont reconnues comme des logements, le Commissaire invite les autorités à envisager d'adapter les critères qualitatifs de logement aux caravanes, de manière à ce que les Roms et les Gens du voyage puissent jouir effectivement de leur droit au logement et avoir accès aux services liés à cette reconnaissance, sur la base de l'égalité avec le reste de la population. Le Commissaire souhaite aussi attirer l'attention sur la jurisprudence de la Cour, qui indique que le concept de « domicile » et les protections y afférentes accordées par la CEDH ne se limitent pas aux résidences légalement établies<sup>94</sup>.
176. Le Commissaire appelle les autorités belges à veiller à ce que les Roms et les Gens du voyage puissent exercer en pratique leur droit de choisir leur résidence, qui est protégé, entre autres, par l'article 2 du Protocole n° 4 à la CEDH. A cette fin, tous les Roms et Gens du voyage devraient pouvoir se faire inscrire dans la commune où ils résident régulièrement. Il faudrait étendre considérablement les possibilités d'avoir une adresse de référence auprès d'une administration locale, de manière à permettre aux Roms et aux Gens du voyage d'exercer leurs droits de l'homme, comme le droit de vote, et à éviter qu'ils ne soient privés de services essentiels.

---

<sup>90</sup> Voir [Connors c. Royaume-Uni](#), requête n° 66746/01, arrêt du 27 mai 2004, paragraphe 84, et [Winterstein et autres c. France](#), requête n° 27013/07, arrêt du 17 octobre 2013, paragraphe 160.

<sup>91</sup> Recommandation Rec(2004)14 du Comité des Ministres relative à la circulation et au stationnement des Gens du voyage en Europe, adoptée le 1<sup>er</sup> décembre 2004.

<sup>92</sup> Comité européen des Droits sociaux, décision sur le bien-fondé du 21 mars 2012, *ibid.*, paragraphe 163.

<sup>93</sup> *Winterstein c. France*, *ibid.*, paragraphe 147.

<sup>94</sup> Voir, par exemple, [Buckley c. Royaume-Uni](#), requête n° 20348/92, arrêt du 29 septembre 1996, paragraphes 52-54.

177. Le Commissaire appelle les autorités à surveiller la situation concernant les refus d'inscription dans les établissements scolaires et la surreprésentation dans l'enseignement spécialisé, et à lutter contre ces phénomènes. Il les invite aussi à soutenir la mise en œuvre de solutions autres que la scolarisation classique pour les familles itinérantes ou semi-itinérantes, et à recruter davantage de médiateurs scolaires. Il encourage les autorités à se référer à la [Recommandation CM/Rec\(2009\)4](#) du Comité des Ministres sur l'éducation des Roms et des Gens du voyage en Europe<sup>95</sup>, qui contient des orientations utiles dans ce domaine.
178. Les autorités devraient intensifier la lutte contre l'antitsiganisme et les préjugés envers les Roms et les Gens du voyage. Tous les cas de discours de haine et de pratiques discriminatoires – y compris lorsque des élus ou des responsables politiques en sont les auteurs – devraient être condamnés fermement et sans équivoque par les autorités au plus haut niveau.
179. Il faudrait reconnaître que le profilage ethnique des Roms et des Gens du voyage est pratiqué par la police et combattre ces pratiques, aux niveaux fédéral et local. Le Commissaire attire l'attention sur la Recommandation de politique générale n° 11 de l'ECRI, qui donne de nombreux conseils sur la lutte contre le profilage racial<sup>96</sup>. La Recommandation précise notamment que l'utilisation par la police de motifs comme la race, la couleur, la langue, la religion, la nationalité ou l'origine nationale ou ethnique dans des activités de surveillance, de contrôle ou d'investigation « ne peut quasiment jamais se justifier en dehors du cas où la police intervient sur la base d'une description d'un suspect avec des effets limités dans le temps. Tel est le cas lorsque la police suit une piste particulière concernant les caractéristiques d'une personne impliquée dans une activité criminelle spécifique. »<sup>97</sup>

---

<sup>95</sup> Recommandation CM/Rec(2009)4 du Comité des Ministres sur l'éducation des Roms et des Gens du voyage en Europe, adoptée le 17 juin 2009.

<sup>96</sup> [Recommandation de politique générale n° 11](#) de l'ECRI, 2007.

<sup>97</sup> Ibid., paragraphe 29.