

Rapport annuel 2025

# Protéger les droits sociaux

FIRM  
|  
FDH

L'Institut fédéral des droits humains (IFDH) est une institution publique indépendante qui protège et promeut les droits humains.

---

## TABLE DES MATIÈRES

---

<b>AVANT-PROPOS DU PRÉSIDENT</b>	<b>4</b>
<b>1. FOCUS : PROTÉGER LES DROITS SOCIAUX</b>	<b>6</b>
Introduction	6
1.1. Le principe de standstill	8
1.2. L'exception au principe : permettre des régressions, sous certaines conditions	9
1.3. Respecter et faire respecter les droits sociaux et le principe de standstill	14
1.4. Conclusion et recommandations	20
<b>2. ACTIVITÉS 2025</b>	<b>22</b>
2.1. Avis, rapports et plaidoyer	24
2.2. Soutien aux lanceurs d'alerte	33
2.3. Mécanisme national de prévention des mauvais traitements en détention (MNP)	35
2.4. Point de contact central anti-SLAPP	37
2.5. Recherche	38
2.6. Éducation	39
2.7. Communication	40
2.8. Signalements de citoyen·nes	42
<b>3. MANDAT DE L'IFDH : VERS UN RENFORCEMENT NÉCESSAIRE</b>	<b>43</b>
3.1. Missions et mandat	44
3.2. Renforcer la protection des droits humains en Belgique par l'interfédéralisation	45
<b>4. ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT</b>	<b>50</b>
4.1. Ressources humaines	51
4.2. Finances et budget	52

---

AVANT-PROPOS  
DU PRÉSIDENT

•  
*Koen Lemmens*

---



Chère lectrice, Cher lecteur,

L'année 2025 a, une nouvelle fois, été une année marquée par des défis pour l'Institut fédéral des droits humains, et pour les droits humains en général. L'ordre juridique international, construit après la Seconde Guerre mondiale et au sein duquel le respect des droits humains occupe une place centrale - peut-être davantage comme idéal que comme réalité quotidienne - a été brutalement remis en cause par le Président Trump et d'autres partisans de la loi du plus fort.

Dans notre propre pays également, nous observons des tendances préoccupantes. Dans notre rapport sur l'État de droit (*Rule of Law*), nous avons dû de nouveau attirer l'attention sur plusieurs problématiques importantes : le fonctionnement défaillant de la justice, l'arriéré judiciaire et la non-exécution de décisions judiciaires devenues définitives par les autorités. Si l'on y ajoute la surpopulation carcérale et des détenus dormant à même le sol, il apparaît clairement que, même en Belgique, le respect de l'État de droit est loin d'être acquis. Avec les autres institutions compétentes, nous avons insisté ces dernières années pour qu'une solution soit apportée à ces problèmes qui perdurent depuis trop longtemps. Et nous continuerons à insister à l'avenir.

---

Un autre aspect du retour brutal d'une politique de puissance est l'usage banal de la violence comme moyen de régler les conflits. Gaza, l'Ukraine, le Venezuela et - au moment où j'écris ces lignes - l'Iran, sans oublier les tractations autour du Groenland : le dividende de la paix dont nous avons bénéficié ces dernières décennies est désormais épuisé. En Europe, nous redécouvrons - certes à contrecœur et en traînant les pieds - que la sécurité constitue, elle aussi, une mission essentielle des pouvoirs publics. Les budgets de la défense augmentent, notamment sous la pression des États-Unis.

Dans notre pays, cette évolution s'accompagne d'efforts d'assainissement visant à maintenir plus ou moins en équilibre les finances publiques. Cela implique des choix politiques difficiles, qui peuvent paraître à première vue techniques et qui ne placent pas immédiatement les questions de droits humains au premier plan. À y regarder de plus près, on voit pourtant bien l'enjeu : si les économies touchent la sécurité sociale, elles risquent fort d'affecter les droits fondamentaux socio-économiques des citoyen·nes. En Belgique, ces droits sont protégés par l'article 23 de la Constitution, dans lequel la Cour constitutionnelle voit une obligation de standstill. Cela signifie que si une nouvelle législation entraîne une réduction significative de la protection juridique, le législateur doit pouvoir la justifier de manière raisonnable.

Il est probable que, dans les mois à venir, la signification et l'application de ce principe de standstill fassent l'objet de débats nourris. Les organisations sociales peuvent y voir un levier pour contester ce qu'elles considèrent comme une régression sociale. Les pouvoirs publics, quant à eux, peuvent y voir un frein à l'action politique. Dans ce rapport annuel, vous trouverez une analyse de ce principe par nos collaborateurs, dans l'espoir que même celles et ceux qui sont moins familiers avec le vocabulaire juridique puissent suivre, en connaissance de cause, le débat des prochains mois.

Terminons par notre propre institution. L'année 2025 est celle où l'IFDH a soufflé ses cinq bougies. En peu de temps, un travail considérable a été accompli. Nous sommes particulièrement reconnaissants envers nos collaborateurs très engagés ainsi qu'envers la directrice. Ils sont pleinement prêts pour l'avenir. Et ce ne sera pas un luxe...

KOEN LEMMENS,  
*Président de l'IFDH*

# 1. FOCUS : PROTÉGER **LES DROITS SOCIAUX**

---

## INTRODUCTION

L'année 2025 a été marquée par l'annonce et l'adoption de réformes socio-économiques de grande ampleur du gouvernement fédéral. La limitation de la durée des allocations de chômage, la réforme des pensions et celle concernant les personnes en incapacité de travail en sont les plus visibles. Ces mesures, et d'autres moins débattues, ont un impact concret important sur la vie de très nombreuses personnes.

Un employeur peut-il, du jour au lendemain, imposer un horaire de travail jusque 21h à un membre du personnel ? Peut-on augmenter une sanction de 2,5% à 100% de l'indemnité pour une personne malade de longue durée qui ne se présente pas à un rendez-vous pour évaluer son « potentiel de travail » alors que son incapacité n'est pas remise en cause ? A-t-on veillé à prendre en compte les problèmes de santé mentale avant de prévoir une perte totale de l'indemnité dans cette situation ?

Ces questions concrètes renvoient à un enjeu fondamental : jusqu'où peut-on aller dans les réformes socio-économiques sans porter atteinte aux droits sociaux ? L'IFDH a, à plusieurs reprises et avec d'autres institutions indépendantes<sup>1</sup>, alerté sur les risques que ces réformes législatives, menées en 2025 et 2026, portent atteinte aux droits sociaux. Une telle atteinte constituerait une violation de la Constitution et des engagements internationaux de la Belgique.

---

<sup>1</sup> IFDH, [Avis n° 04-2025 du 2 juillet 2025 sur une réforme du chômage](#) ; Conseil d'État, Avis n° 77.696/2-3-16-VR 1 du 11 mai 2025, Doc. parl., Ch., 56-0909/001, p. 382 et ss ; Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, [Avis concernant l'impact de la réforme des allocations de chômage du Gouvernement fédéral en matière de non-recours aux droits](#), Bruxelles, 14 juillet 2025; IFDH, [Avis n° 14-2025 du 15 décembre 2025 sur une réforme du retour au travail des personnes malades](#) ; IFDH, [Avis n° 4/2026 du 12 mars 2026 sur une réforme de la flexibilité du travail et du travail de nuit](#).

Les droits économiques, sociaux et culturels sont inscrits depuis 1994 à l'article 23 de la Constitution<sup>2</sup>. Cet article 23 garantit le droit à mener une vie conforme à la dignité humaine et énumère plusieurs droits sociaux essentiels : droit au travail, à la sécurité sociale, à la santé, au logement, ...

### Article 23 de la Constitution

« Chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine.

À cette fin, la loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 garantissent, en tenant compte des obligations correspondantes, les droits économiques, sociaux et culturels, et déterminent les conditions de leur exercice.

Ces droits comprennent notamment :

- 1° le droit au travail et au libre choix d'une activité professionnelle dans le cadre d'une politique générale de l'emploi, visant entre autres à assurer un niveau d'emploi aussi stable et élevé que possible, le droit à des conditions de travail et à une rémunération équitables, ainsi que le droit d'information, de consultation et de négociation collective ;
- 2° le droit à la sécurité sociale, à la protection de la santé et à l'aide sociale, médicale et juridique ;
- 3° le droit à un logement décent ;
- 4° le droit à la protection d'un environnement sain ;
- 5° le droit à l'épanouissement culturel et social
- 6° le droit aux prestations familiales. »

Dès 1948, la Déclaration universelle des droits de l'Homme proclame « l'avènement d'un monde où les êtres humains seront libres de parler et de croire, libérés de la terreur et de la misère »<sup>3</sup>. Elle contient une série de droits sociaux (niveau de vie suffisant, congés payés...), placés sur le même

podium que des droits civils ou politiques (suffrage universel, la liberté d'expression...). En signant le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels en 1966, de très nombreux États, dont la Belgique, ont reconnu que cet idéal d'un être humain libre ne peut être réalisé que si chacun peut jouir « de ses droits économiques, sociaux et culturels, aussi bien que de ses droits civils et politiques »<sup>4</sup>. Cet engagement, parmi d'autres, illustre le principe fondamental de l'indivisibilité des droits humains<sup>5</sup>. Promouvoir ce principe d'indivisibilité constitue une mission essentielle pour l'IFDH, en tant qu'institution nationale des droits humains<sup>6</sup>.

En Belgique, les droits inscrits à l'article 23 de la Constitution ne produisent en principe pas d'effet direct. Ce sont les normes législatives adoptées par les parlements des différents niveaux de pouvoir qui doivent les garantir et en déterminer le contenu précis. Un individu ne peut, par exemple, pas exiger d'un tribunal un appartement fraîchement rénové de 3 chambres à moins de 1.000 euros sur la base du droit au logement inscrit dans la Constitution<sup>7</sup>. Toutefois, la présence des droits sociaux dans la Constitution n'est pas purement symbolique. En effet, une interdiction de régresser (ou obligation de standstill) s'applique à ces droits : les autorités ne peuvent pas diminuer sensiblement le niveau de protection d'un droit sans une justification raisonnable basée sur un objectif d'intérêt général<sup>8</sup>. Ce principe peut s'appliquer dans des domaines

2 Art. 23 de la Constitution coordonnée du 17 février 1994 (le droit aux prestations familiales a été ajouté par une révision du 6 janvier 2014).

3 Préambule de la Déclaration universelle des droits de l'Homme, Résolution 217 A, adoptée le 10 décembre 1948 par l'Assemblée générale des Nations unies.

4 Préambule du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (ci-après « PIDESC ») du 16 décembre 1966.

5 Par exemple, le préambule de la Charte sociale européenne révisée, signée à Strasbourg le 3 mai 1996, souligne « la nécessité (...) de préserver le caractère indivisible de tous les droits de l'homme, qu'ils soient civils, politiques, économiques, sociaux ou culturels » ; *The Vienna Declaration and Programme of Action, adopted by the World Conference on Human Rights in Vienna on 25 June 1993*, p. 5.

6 Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Observation générale n° 10 : Le rôle des institutions nationales des droits de l'homme dans la protection des droits économiques, sociaux et culturels, E/C.12/1998/25, 14 décembre 1998, p. 2.

7 Exemple cité par Hugo Mormont et Katrin Stangherlin, « Le principe de standstill déduit de l'article 23 de la Constitution en droit de la sécurité sociale. Balises et perspectives », *Revue Droits fondamentaux et pauvreté*, n° 2022/4, p. 130.

8 Des exemples de justifications raisonnables sont abordés au point 1.2. de ce rapport.



*Les réformes socio-économiques ont un impact direct sur les conditions de vie - © Marc Wallican - W13*

divers, comme la gratuité de l'enseignement obligatoire<sup>9</sup>, le droit à un environnement sain ou le niveau de protection de l'État de droit<sup>10</sup>.

Compte tenu de l'ampleur et de l'actualité des réformes socio-économiques, le présent rapport se concentre sur l'application du principe de standstill aux droits sociaux. Il en présente d'abord l'origine et le contenu (1.1), puis les conditions dans lesquelles des mesures de recul des droits sociaux peuvent être envisagées (1.2). Il propose ensuite des balises pour en assurer la mise en œuvre par toutes les institutions et acteurs concernés (1.3) et souligne l'importance d'études d'impact, tant avant qu'après l'adoption de mesures régressives (1.4). Le rapport se conclut par une série de recommandations (1.5).

### 1.1. LE PRINCIPE DE STANDSTILL

Les deux points qui suivent présentent le principe de standstill (1.1.1) et son origine, qui découle non seulement de la Constitution mais aussi des obligations internationales de la Belgique (1.1.2).

<sup>9</sup> Art. 24 §3 de la Constitution ; Cour d'arbitrage (devenue Constitutionnelle), arrêt n° 33/92 du 7 mai 1992.

<sup>10</sup> Cour de Justice de l'Union européenne, Republika, 20 avril 2021, C-896/19, §§ 63-64.

#### 1.1.1. UNE INTERDICTION DE PRINCIPE DE RÉDUIRE LE NIVEAU DE PROTECTION DES DROITS SOCIAUX

L'obligation de standstill signifie que les autorités ne peuvent en principe pas réduire le niveau de protection des droits sociaux. Ce principe interdit d'adopter une norme qui réduit « significativement, sans justification raisonnable, le degré de protection offert par la législation applicable »<sup>11</sup>. Il est consacré par les trois juridictions belges les plus importantes - la Cour constitutionnelle, le Conseil d'État<sup>12</sup> et la Cour de cassation<sup>13</sup> - et est régulièrement appliqué par les juges.

#### 1.1.2. UN PRINCIPE ANCRÉ DANS L'ARTICLE 23 DE LA CONSTITUTION ET DANS LES OBLIGATIONS INTERNATIONALES DE LA BELGIQUE

L'article 23 de la Constitution ne contient pas explicitement une obligation de standstill. Toutefois, ce principe découle directement de la Constitution et du droit international. D'une part, il a été clairement exprimé lors des débats parlementaires qui ont abouti à l'actuel article 23 de la Constitution<sup>14</sup>, approuvé à une majorité dépassant les deux tiers des élus<sup>15</sup>. D'autre part, l'obligation de non-régression découle du droit international relatif à certains droits consacrés à l'article 23.

En ratifiant le Pacte international pour les droits économiques, sociaux et culturels, la Belgique s'est notamment engagée « au maximum de ses

<sup>11</sup> Cour constitutionnelle, arrêt n° 69/2023 du 27 avril 2023, B.6.2 ; arrêt n° 122/2024 du 14 novembre 2024, B.5.2.

<sup>12</sup> CE n° 243.760 du 20 février 2019 ; CE n° 215.309 du 23 septembre 2011, p. 20 ; CE n° 258.354 du 8 janvier 2024.

<sup>13</sup> Cass., 5 mars 2018, S.16.0033.F ; Cass. 14 septembre 2020, S.18.0012.F ; Cass., 19 avril 2021, S.20.0068.F ; Cass., 12 juin 2023, S.22.0089.F. ; Cass. 19 juin 2023, S.22.0046.N, Cass. 9 décembre 2024, S.19.0062.F.

<sup>14</sup> J. Velaers, *De grondwet. Een artikelsgewijze commentaar. Deel I. Het federale België, het grondgebied, de grondrechten*, Die Keure, 2019, p. 444, § 28 ; Wouter Vandenhole, « *Het jonge leven van sociaaleconomische grondrechten in de Belgische Grondwet* », De Grondwet en Jan Velaers. Een vriendschapsgewijze commentaar, Die Keure, 2022, pp. 156-157.

<sup>15</sup> Toute modification de la Constitution est soumise une double majorité : deux tiers des parlementaires présents et deux tiers des suffrages (art. 195 al. 5 de la Constitution).

ressources disponibles, en vue d'assurer progressivement le plein exercice » de ces droits »<sup>16</sup>. Les États doivent « œuvrer aussi rapidement et aussi efficacement que possible pour atteindre cet objectif »<sup>17</sup>. Ceci implique l'obligation d'adopter des mesures, y compris législatives, pour faire progresser notamment le droit à la « sécurité sociale »<sup>18</sup>, le droit à des « conditions de travail justes et favorables », le droit pour « toute personne » à « un niveau de vie suffisant pour elle-même et sa famille » et à « une amélioration constante de ses conditions d'existence »<sup>19</sup>, le droit « de jouir du meilleur état de santé physique et mentale »<sup>20</sup>. En 1961, les États du Conseil de l'Europe se disent résolus à faire « tous efforts en vue d'améliorer le niveau de vie et de promouvoir le bien-être de toutes les catégories de leurs populations » en signant la Charte sociale européenne<sup>21</sup>.

L'obligation de faire progresser le niveau de protection est parfois formulée de manière encore plus explicite dans certains instruments internationaux. Ainsi, l'article 12 de la Charte sociale européenne révisée oblige la Belgique à : « assurer l'exercice effectif du droit à la sécurité sociale », à « maintenir le régime de sécurité sociale à un niveau satisfaisant » et à « s'efforcer de porter progressivement le régime de sécurité sociale à un niveau plus haut »<sup>22</sup>.

Ces obligations internationales de faire progresser les droits sociaux impliquent logiquement l'interdiction d'en réduire le niveau de protection<sup>23</sup>.

## 1.2. L'EXCEPTION AU PRINCIPE : PERMETTRE DES RÉGRESSIONS, SOUS CERTAINES CONDITIONS

Afin de préserver la marge d'appréciation du Parlement et du gouvernement pour mener une politique économique, le principe de standstill n'est pas absolu (1.2.1). Cette deuxième partie décrit à quelles conditions la jurisprudence et le droit international permettent des régressions de la protection sociale. Des reculs significatifs (1.2.2.) sont admis s'ils poursuivent un objectif d'intérêt général (1.2.3) et sont proportionnés (1.2.4), et tiennent dûment compte de la situation des groupes de personnes vulnérables (1.2.5).

### 1.2.1. LA MARGE D'APPRÉCIATION DES AUTORITÉS DE MENER UNE POLITIQUE SOCIO-ÉCONOMIQUE

Le principe de standstill n'est pas absolu. Les juridictions reconnaissent une certaine marge d'appréciation au gouvernement ou au législateur qui souhaite adopter une réforme de politique socio-économique<sup>24</sup>. Celle-ci peut notamment s'appliquer lorsque les autorités tentent de répondre à des problèmes financiers exceptionnels<sup>25</sup> ou de garantir l'avenir du système de sécurité sociale<sup>26</sup>. Ainsi, le

16 Art. 2 § 1 du Pacte international relatifs aux droits économiques sociaux et culturels (ci-après « PIDESC »).

17 Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Observation générale n° 3 : La nature des obligations des États parties (art. 2, par. 1, du Pacte), 14 décembre 1990, UN Doc. E/1991/23, § 9.

18 Art. 9 du PIDESC.

19 Art. 11 du PIDESC.

20 Art. 12 du PIDESC.

21 Préambule de la Charte sociale européenne, signée à Turin, 18 octobre 1961.

22 Voir aussi l'obligation de promouvoir la négociation collective contenue dans l'art. 6 de la Charte sociale européenne révisée et l'obligation de prendre des mesures pour « que la négociation collective soit progressivement étendue » à certaines matières dont les conditions de travail et les relations entre employeurs et travailleurs prévue par l'art. 5 § 2 b) de la Convention de l'OIT n° 154 du 19 juin 1981 concernant la promotion de la négociation collective.

23 Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Observation générale n° 3 : La nature des obligations des États parties (art. 2, par. 1, du Pacte), 14 décembre 1990, UN Doc. E/1991/23, § 9 et 12 ; **Observation générale n° 19. Le droit à la sécurité sociale** (art. 9 du Pacte), 4 février 2008, E/C.12/GC/19, § 42.

24 Selon le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, ces droits sont « susceptible[s] d'être assurés[s] dans le cadre de systèmes économiques ou politiques très divers, à la seule condition que l'interdépendance et le caractère indivisible des deux séries de droits de l'homme (...) soient reconnus et reflétés dans le système en question » (Observation générale n° 3 : La nature des obligations des États parties (art. 2, par. 1, du Pacte), 14 décembre 1990, UN Doc. E/1991/23, § 8).

25 Voir par exemple Cour européenne des droits de l'homme (ci-après « Cour EDH »), **Da Conceição Mateus c. Portugal** et **Santos Januário c. Portugal**, n° 57725/12 et n°62235/12, 8 octobre 2013.

26 Cour EDH, **Aielli et autres c. Italie** et **Arboit et autres c. Italie**, n°27166/18 et n°27167/18, 10 juillet 2018.

principe de standstill n'empêche pas les autorités de « toucher aux modalités de la sécurité sociale prévues par la loi » et ne les prive pas « du pouvoir d'apprécier la manière dont ce droit est le plus adéquatement assuré »<sup>27</sup>. Par exemple, selon la Cour constitutionnelle, le relèvement progressif de l'âge de la pension de 65 à 67 ans prévu pour faire face au coût budgétaire du vieillissement de la population et augmenter l'âge moyen effectif de sortie du marché du travail ne viole pas le principe de standstill<sup>28</sup>.

Afin de déterminer si les mesures qui limitent la protection sociale sont conformes au principe de standstill, il convient d'abord de vérifier si ces mesures :

1. entraînent un recul significatif au regard de la protection existante.

Ensuite, dans l'affirmative, il convient d'examiner si ces mesures :

2. poursuivent au moins un objectif d'intérêt général<sup>29</sup> ;
3. et font l'objet d'une justification raisonnable et proportionnée pour atteindre l'objectif.

Ces conditions sont développées ci-dessous.

Pour effectuer cet examen, il convient notamment d'utiliser les critères suivants, fixés par le Comité européen des droits sociaux, pour vérifier si une restriction du droit à la sécurité sociale<sup>30</sup> est conforme à la Charte sociale européenne révisée :

- a. « la teneur des modifications (champ d'application, conditions d'octroi de la prestation, niveau de la prestation, durée de service, etc.) ;

- b. les motifs des modifications et le cadre de la politique sociale et économique dans lesquelles elles s'inscrivent ; l'importance des modifications (catégories et nombres de personnes affectées, montant des prestations avant et après la modification) ;
- c. la nécessité de la réforme et son adéquation à la situation qui en est à l'origine (buts poursuivis) ;
- d. l'existence de mesures d'assistance sociale destinées aux personnes qui se trouvent dans le besoin du fait de ces modifications ; et
- e. les résultats obtenus par ces modifications »<sup>31</sup>.

### 1.2.2. UN RECU « SIGNIFICATIF » PAR RAPPORT À LA PROTECTION EXISTANTE

Pour vérifier si le principe de standstill est respecté, il faut comparer une mesure (en projet ou adoptée) avec la situation existant avant l'adoption de cette mesure<sup>32</sup>. Seule une mesure de recul doit être examinée<sup>33</sup>. Selon les juridictions belges, il faut que ce recul soit « significatif »<sup>34</sup> ou « sensible »<sup>35</sup> pour que l'obligation de standstill s'applique<sup>36</sup>. Ces mesures ont par exemple été considérées comme des reculs significatifs :

27 Cour constitutionnelle, arrêt n° 69/2023 du 27 avril 2023, B.6.4.

28 Cour constitutionnelle, arrêt n° 135/2017 du 30 novembre 2017, B.20.2 à B.24.2.

29 Cour constitutionnelle, arrêt n° 135/2017 du 30 novembre 2017, B.17.2. Selon la Cour européenne des droits de l'homme, le pouvoir législatif de réglementer, par de nouvelles dispositions, des droits découlant de lois antérieurement en vigueur doit être justifié par « d'impérieux motifs d'intérêt général », par exemple en matière de pensions (Cour EDH, Tsoukalas c. Grèce, n°12286/08, 22 juillet 2010, § 52).

30 Selon l'IFDH, ces critères établis sur la base du droit à la sécurité sociale visé par l'art. 12 de la Charte sociale européenne révisée sont pertinents pour la plupart des autres droits sociaux.

31 Comité européen des droits sociaux (ci-après « CEDS »), Digest de jurisprudence, 2022, p. 122. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a développé des critères similaires (Observation générale n° 19, Le droit à la sécurité sociale (art. 9 du Pacte), 4 février 2008, § 42).

32 Cour constitutionnelle, arrêt n° 122/2024 du 14 novembre 2024, B.7.1.

33 Certaines mesures qui renforcent le contrôle sans modifier les conditions d'accès au droit pourraient échapper à cette définition (Cour constitutionnelle, arrêt du 10 février 2022, n° 22/2022, B.10, concernant le renforcement du contrôle de l'aide médicale urgente aux personnes en séjour irrégulier).

34 Formule de la Cour constitutionnelle (par exemple dans l'arrêt n° 135/2017 du 30 novembre 2017, B. 17.2).

35 Formule de la Cour de cassation (Cass. 18 mai 2015, S.14.0042.F) et du Conseil d'État (CE n° 215.309 du 23 septembre 2011, p. 20).

36 Cette condition est discutable parce qu'elle n'existe pas dans le droit international et que le caractère significatif ou non du recul peut dépendre d'un jugement de valeur (Y. Mossoux, « L'arrêt « Cwass » du Conseil d'Etat : perle rare ou poisson-pilote pour le contrôle des régressions significatives de la sécurité sociale ? », A.P.T., 2020, p. 264, et les références citées).

- une diminution de 2% d'une indemnité appliquée à des personnes dont les revenus sont particulièrement faibles<sup>37</sup> ;
- une contribution financière de 50 euros par procédure judiciaire à payer par les bénéficiaires de l'aide juridique<sup>38</sup> ;
- l'augmentation de l'âge pour l'octroi d'une pension de survie de 45 à 55 ans<sup>39</sup> ;
- une nouvelle condition de 10 ans de résidence pour l'octroi de la GRAPA (garantie de revenus aux personnes âgées), même si les personnes peuvent faire valoir un droit à l'intégration sociale<sup>40</sup> ;
- le passage d'un droit aux allocations de chômage illimité dans le temps à un droit limité dans le temps<sup>41</sup>.

Lorsqu'une mesure entraîne, directement ou indirectement<sup>42</sup> un recul significatif, il est nécessaire de vérifier si cette mesure poursuit (au moins) un objectif d'intérêt général et si cette mesure est proportionnée à cet objectif.

### 1.2.3. UNE MESURE DE REcul ADÉQUATE EN VUE D'ATTEINDRE UN OBJECTIF D'INTÉRÊT GÉNÉRAL

Les autorités qui souhaitent adopter une mesure régressive doivent tout d'abord démontrer que cette mesure poursuit au moins un objectif

d'intérêt général. Par exemple, les objectifs suivants peuvent être considérés comme légitimes :

- réaliser des économies budgétaires dans le but de garantir la viabilité du système de protection sociale<sup>43</sup>, par exemple les pensions<sup>44</sup> ;
- éviter que des personnes trouvent un intérêt à quitter un emploi pour percevoir des indemnités plus avantageuses et prévenir ainsi un « piège à l'emploi »<sup>45</sup>.

Toutefois, la simple invocation de pareils objectifs ne suffit pas. Comme l'a jugé la Cour de cassation, « toute réduction du niveau de protection offert par les prestations sociales (...) est, par nature, susceptible de réduire les dépenses » et, par conséquent, « ces objectifs généraux ne sauraient suffire à justifier n'importe quelle réduction du niveau de cette protection »<sup>46</sup>. L'interdiction de régression serait vidée de son contenu s'il suffisait de mentionner, par exemple, un objectif d'économie budgétaire. Il est donc nécessaire de démontrer que la mesure « contribue effectivement à ces objectifs d'intérêt général »<sup>47</sup>. L'objectif doit être défini avec suffisamment de précision pour permettre cette vérification. La mesure doit être adéquate et pertinente pour remplir le ou les objectif(s) visé(s).

En 2018, la Cour constitutionnelle annule une loi qui oblige chaque personne ayant droit à l'aide juridique (avocat pro deo), à payer jusqu'à 50 euros pour chaque procédure judiciaire introduite, au lieu de procédures totalement gratuites. Les objectifs sont de faire participer « modestement » les bénéficiaires au financement de l'aide juridique et de lutter contre des recours abusifs. La Cour constitutionnelle estime que ces objectifs ne sont pas légitimes pour justifier ce « ticket modérateur ». Premièrement, l'aide juridique est réservée aux groupes sociaux très vulnérables qui n'ont pas des moyens de payer un avocat :

37 CE n° 243.760 du 20 février 2019.

38 Cour constitutionnelle, arrêt n° 77/2018 du 21 juin 2018, B.15.3.

39 Cour constitutionnelle, arrêt n° 135/2017 du 30 novembre 2017, B.53.

40 Cour constitutionnelle, arrêt n° 6/2019, 23 janvier 2019, B.8.

41 Avis du Conseil d'État, Doc. parl., Ch., 56-0909/001, p. 384 ; IFDH, [Avis n° 04-2025 du 2 juillet 2025 sur une réforme du chômage](#), pp. 7-8. La Cour constitutionnelle a rejeté, en janvier 2026, un recours en suspension de cette loi en considérant qu'aucun requérant « ne démontre que l'application immédiate des dispositions législatives attaquées risque de lui causer un préjudice grave et difficilement réparable ». (arrêt n° 11/26 du 11 janvier 2026, B. 46). Les arguments de fond, dont la compatibilité de la mesure avec le principe de standstill n'ont pas été examinés et ils le seront dans le cadre du recours en annulation.

42 Cour constitutionnelle, arrêt n° 22/2022 du 10 février 2022, B.10 ; Cour constitutionnelle, arrêt n° 71/2017 du 15 juin 2017, B. 4.3.

43 CEDS, Digest de jurisprudence, 2022, p. 122.

44 Cour constitutionnelle, arrêt n° 135/2017 du 30 novembre 2017, B.20.2.

45 Cour constitutionnelle, arrêt n° 135/2017 du 30 novembre 2017, B.55.1 et B.55.2.

46 Cass. 14 septembre 2020, R.G. n° S.18.0012.F.

47 Cass., 14 septembre 2020, R.G. n° S.18.0012.F.

il est donc contradictoire de les faire participer au financement de cette aide. Deuxièmement, la « surconsommation juridique » de ces bénéficiaires n'est pas établie : l'objectif de lutte contre les abus repose donc sur une prémisse fautive<sup>48</sup>.

Lorsque l'objectif n'est pas légitime, ou lorsqu'il est en soi légitime mais que la mesure n'est pas pertinente pour l'atteindre, cette situation suffit à conclure que la mesure en cause viole le principe de standstill. Lorsque la mesure est légitime et pertinente pour répondre à l'objectif poursuivi, elle doit être soumise au test de proportionnalité.

### 1.2.4. UN RECUIL PROPORTIONNÉ À L'OBJECTIF POURSUIVI

La condition de la proportionnalité implique que la mesure entraînant un recul des droits doit :

- être nécessaire pour atteindre l'objectif légitime, c'est-à-dire qu'elle doit être, parmi différentes mesures possibles, celle qui porte le moins atteinte au droit concerné<sup>49</sup> ;
- éviter des préjudices disproportionnés aux bénéficiaires des droits, au regard des avantages estimés.

Il convient donc de mettre en balance d'une part, les avantages que comporte la mesure pour l'intérêt général avec, d'autre part, l'atteinte au droit pour les personnes concernées par cette mesure.

Par exemple, la suppression ou la diminution globale de 10 % de différentes aides aux personnes en situation de handicap (aide à la mobilité, fauteuils et lits adaptés, vidéophones pour ouvrir une porte, boîte de vitesse automatique en voiture, aménagement du logement...) est disproportionnée pour lutter contre les abus des devis gonflés par des entrepreneurs.

En effet, ces abus ne concernent qu'un seul type d'aides, les devis peuvent être contrôlés par l'administration en adaptant au cas par cas le montant de l'intervention, et les bénéficiaires n'en sont pas responsables<sup>50</sup>.

Si de cet examen, il apparaît que les droits en question sont supprimés ou réduits en dessous d'un socle minimal, la mesure sera toujours considérée comme disproportionnée. En effet, les autorités ont, par exemple, l'obligation de maintenir les prestations sociales « à un niveau satisfaisant, en tenant compte des attentes des bénéficiaires du système » et ce « même lorsqu'en raison de la situation économique (...) il est impossible à un État de maintenir le régime de protection sociale au niveau qu'il avait précédemment atteint »<sup>51</sup>. Selon le Comité européen des droits sociaux, la Charte sociale européenne est violée si des revenus de remplacement, tels que des indemnités d'incapacité de travail, sont inférieurs à 50% du revenu médian ajusté<sup>52</sup>. De même, une réduction sensible de la rémunération est contraire au principe de standstill si elle affecte le caractère équitable de la rémunération garanti par la Constitution<sup>53</sup>.

48 Cour constitutionnelle, arrêt n° 77/2018 du 21 juin 2018, B.14.3 à 17.3.

49 Cass., 19 avril 2021, S.20.0068.F ; Selon le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, « Si un État partie prend une mesure délibérément rétrograde, il lui appartient de prouver qu'il l'a fait après avoir mûrement pesé toutes les autres solutions possibles » (Observation générale n° 19, Le droit à la sécurité sociale (art. 9 du Pacte), 4 février 2008, § 42).

50 CE n° 243.760, 20 février 2019, p. 64.

51 Comité européen des droits sociaux (plus loin « CEDS »), Décision sur le bien-fondé : Fédération des Pensionnés salariés de Grèce (IKA -ETAM) c. Grèce, Réclamation Collective n°76/2012, 7 décembre 2012, § 69.

52 CEDS, *Finnish Society of Social Rights c. Finlande*, décision sur le bien-fondé du 14 septembre 2022, n°172/2018, § 50. Le salaire médian en Belgique était de 3.728 euros bruts par mois pour une personne travaillant à temps plein en 2022 (Statbel, [Salaires mensuels bruts moyens](#), 25 septembre 2024, consulté en avril 2026, Statbel ne publie toutefois pas des chiffres plus récents).

53 Cass., 18 mai 2015, R.G. n° S.14.0042.F.



*Tout recul des droits sociaux doit être justifié et proportionné au regard de ses effets sur les personnes concernées - © Marc Wallican - W13*

La possibilité pour certaines personnes dont les prestations sociales sont supprimées ou fortement diminuées de pouvoir faire appel à l'aide sociale du CPAS peut être prise en compte. Toutefois, pour le Comité européen des droits sociaux, des mesures qui excluent des catégories entières de travailleurs de la protection sociale offerte par un système, en les renvoyant vers un simple dispositif d'assistance sociale minimale « constituent une démarche rétrograde » qui viole le droit à la sécurité sociale<sup>54</sup>. Par exemple, la seule garantie d'accès à l'aide sociale du CPAS ne suffit pas à justifier :

- d'imposer une condition de 10 ans de résidence pour pouvoir bénéficier de la GRAPA<sup>55</sup> ou l'allocation de remplacement de revenus pour les personnes en situation de handicap<sup>56</sup> ;
- de limiter dans le temps les allocations d'insertion (allocations similaires aux allocations de chômage obtenues sur base des études et pas du travail)<sup>57</sup>.

54 CEDS, [Digest de jurisprudence](#), 2022, pp. 122-123.

55 Cour constitutionnelle, 23 janvier 2019, n° 6/2019, B.8.

56 C.C., 12 mars 2020, n° 41/2020, B.8.

57 Selon la Cour de cassation, « l'intervention des [CPAS] étant assurée à toute personne, elle ne saurait suffire, sous peine de vider de tout contenu l'obligation de standstill (...), à justifier n'importe quelle réduction du niveau de protection offert par des prestations sociales, fussent-elles non contributives » Cass., 14 septembre 2020, R.G. n° S.18.0012.F.

La proportionnalité d'une mesure régressive implique, en principe, qu'elle soit temporaire<sup>58</sup> et que le niveau des droits concernés soit rétabli dès que cette mesure n'est plus nécessaire ou si elle n'a pas permis d'atteindre les résultats attendus<sup>59</sup>.

### 1.2.5. UNE MESURE QUI TIENT COMPTE DES PERSONNES EN SITUATION DE VULNÉRABILITÉ

Le principe de proportionnalité et les droits humains imposent aussi aux autorités de vérifier qu'il n'y ait pas d'effets disproportionnés des mesures pour certaines catégories de personnes. Cette attention doit notamment viser l'impact sur le genre et les groupes vulnérables<sup>60</sup>, par exemple les personnes malades ou en situation de handicap, les personnes en situation financière précaire, les jeunes ou les personnes âgées et les enfants<sup>61</sup>. Une mesure peut être proportionnée de manière générale pour certains groupes de personnes, mais disproportionnée pour d'autres. Par exemple, selon la Cour constitutionnelle, le relèvement de 45 à 55 ans de l'âge minimal pour bénéficier d'une pension de survie est justifié, en général, pour éviter que des personnes abandonnent leur travail pour bénéficier d'une pension à charge de la collectivité. Toutefois, la Cour juge cette mesure disproportionnée pour les personnes reconnues inaptes au travail ou peu ou pas actives sur le marché de l'emploi, qui se trouvent

58 Comité des droits économiques, sociaux et culturels, décision [Ben Djazia c. Espagne](#), 21 juillet 2017, E/C.12/61/D/5/2015, § 17.6.

59 Comité des droits de l'enfant, Observation générale no 19 (2016) sur l'élaboration des budgets publics aux fins de la réalisation des droits de l'enfant (art. 4), 20 juillet 2016, CRC/C/GC/19, § 31.

60 L'obligation de tenir compte des catégories de personnes visées par la mesure découle soit du principe de standstill, soit du principe d'égalité contenu notamment dans les art. 10 et 11 de la Constitution (Cour constitutionnelle, 15 octobre 2019, n° 139/2015, B.11.2.1). Elle découle aussi des articles G et I de la Charte sociale européenne (CEDS, Digest de jurisprudence, 2022, pp. 212-213).

61 « En période de crise économique, des mesures régressives ne peuvent être envisagées qu'après que toutes les autres possibilités ont été évaluées et qu'après s'être assuré que les enfants seront les derniers touchés, en particulier les enfants vulnérables » (Comité des droits de l'enfant, Observation générale no 19 (2016) sur l'élaboration des budgets publics aux fins de la réalisation des droits de l'enfant (art. 4), 20 juillet 2016, CRC/C/GC/19, § 31).

dans une situation particulièrement vulnérable pour trouver un emploi en raison de leur âge<sup>62</sup>.

### 1.3. RESPECTER ET FAIRE RESPECTER LES DROITS SOCIAUX ET LE PRINCIPE DE STANDSTILL

Il appartient aux autorités d'exposer quels sont les motifs d'intérêt général et en quoi le recul d'un droit social est adéquat et proportionné pour atteindre les objectifs légitimes poursuivis<sup>63</sup>.

Cette troisième partie propose certaines pistes de réflexion et ressources utiles aux autorités et aux défenseur-es des droits humains pour (faire) respecter le principe de standstill appliqué aux droits sociaux. Sans prétendre à l'exhaustivité, cette partie souligne l'intérêt d'une concertation avec les parties concernées et un débat démocratique approfondi avant toute réforme d'ampleur (1.3.1). Elle pointe l'importance d'examiner l'impact global et cumulé de différentes mesures (1.3.2), d'utiliser des indicateurs (1.3.3) et de tenir compte de l'obligation de l'État de consacrer « toutes les ressources disponibles » à la réalisation des droits sociaux (1.3.4).

#### 1.3.1. FAVORISER UNE LARGE CONCERTATION ET UN DÉBAT PARLEMENTAIRE APPROFONDI

Un débat parlementaire approfondi et nourri par la consultation des différentes parties prenantes autour d'un projet ou proposition de loi limitant des droits humains est essentiel<sup>64</sup>. Ceci permet de prendre des mesures en tenant compte des réalités de terrain et des connaissances scientifiques et d'évaluer certains effets secondaires insoupçonnés. Une simple consultation ne suffit pas : il convient aussi de prendre

sérieusement en considération les résultats de ces consultations, y compris lorsqu'il s'agit des groupes vulnérables lorsque leur intérêt est en cause<sup>65</sup>. Par exemple, l'impact de la réduction de certains revenus de remplacement (chômage, suppression de l'indexation des allocations au-delà de 2.000 euros bruts) sur les enfants était très peu présent dans les débats. Un débat mûr et bien informé ne suffit pas à rendre une mesure conforme aux droits humains mais réduit le risque qu'elle soit jugée contraire à ceux-ci<sup>66</sup>.

La possibilité de voter des lois dans l'urgence si nécessaire est une prérogative importante du Parlement. En 2025 et 2026, plusieurs acteurs, dont l'IFDH, ont regretté l'utilisation de la procédure d'urgence pour l'adoption de réformes structurelles qui ont un impact important sur les droits humains et les droits sociaux (chômage<sup>67</sup>, politique de « retour au travail » des personnes en incapacité<sup>68</sup>, pensions<sup>69</sup>). Dans une procédure d'urgence à la Chambre, le temps de parole des députés peut être réduit à cinq minutes par orateur et le nombre d'orateurs fortement réduit<sup>70</sup>. L'utilisation d'une procédure d'urgence pour ce type de législation est également contraire aux lignes directrices sur le processus législatif démocratique de l'OSCE<sup>71</sup> et aux recommandations de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne<sup>72</sup>. Selon l'IFDH, la procédure d'urgence

62 Cour constitutionnelle, arrêt n° 135/2017 du 30 novembre 2017, B.57.1 à B.57.3.

63 Cass. 14 septembre 2020, R.G. n° S.18.0012.F. ; CE n° 243.760 du 20 février 2019 ; CE n° 258.354 du 8 janvier 2024 ; Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Appréciation de l'obligation d'agir « au maximum de ses ressources disponibles » dans le contexte d'un protocole facultatif au Pacte », 21 septembre 2007, E/C.12/2007/1, § 9.

64 Cour EDH (Grande Chambre), *Hirst c. Royaume-Uni n°2*, 6 octobre 2005 ; Cour EDH, *Dakir c. Belgique*, 11 juillet 2017, § 57.

65 Comité des droits de l'enfant, Observation générale no 19 (2016) sur l'élaboration des budgets publics aux fins de la réalisation des droits de l'enfant (art. 4), 20 juillet 2016, CRC/C/GC/19, § 69.

66 La marge d'appréciation du législateur est encore plus grande lorsque les mesures ont été adoptées après une large concertation avec les partenaires sociaux (Cour constitutionnelle, arrêt n° 135/2017 du 30 novembre 2017, B.19).

67 IFDH, [Avis n° 4-2025 du 2 juillet 2025 sur une réforme du chômage](#) ; Avis du Conseil d'État n° 77.696/2-3-16-VR 1 du 11 mai 2025, Doc. parl., Ch., 56-0909/001, p. 389.

68 IFDH, [Avis n° 14-2025 du 15 décembre 2025 sur une réforme du retour au travail des personnes malades](#).

69 IFDH, Avis n° 5/2026 du 3 avril 2026 relatif à l'utilisation de la procédure d'urgence dans le cadre des projets de loi portant la réforme des pensions (n° 1405 et 1406).

70 Art. 48, 1., 6° et art. 51 du Règlement de la Chambre des Représentants.

71 OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODHIR), [Guidelines on Democratic Lawmaking for Better Laws](#), 16 janvier 2024.

72 Agence européenne des droits fondamentaux (FRA), [Better Legislation. Human rights impact assessments in lawmaking](#), 2026.

devrait être évitée pour ce type de réforme de grande ampleur touchant les droits sociaux.

### 1.3.2. ANALYSER L'IMPACT GLOBAL ET CUMULÉ DES MESURES SUR LES PERSONNES

Une analyse d'impact avant d'adopter une législation, et après pour en évaluer les effets, peut relever des obligations des autorités pour respecter les droits humains<sup>73</sup>. Pour identifier l'existence d'une régression comme pour en évaluer la proportionnalité, il peut être nécessaire d'analyser l'impact direct et indirect de plusieurs mesures cumulées sur les personnes concernées, en particulier les personnes vulnérables<sup>74</sup>. Le Conseil d'État a en effet jugé que la diminution cumulée de différentes aides aux personnes en situation de handicap (aménagement du logement, voitures électriques, etc.) constituait un recul, apprécié de façon globale, sans examiner chacune des mesures séparément<sup>75</sup>.

Plus généralement, des mesures diminuant les allocations sociales ont un impact direct sur la situation des bénéficiaires, mais peuvent également avoir des effets directs ou indirects sur les personnes qui travaillent. Par exemple, la perte des allocations de chômage d'une mère cohabitante provoque une perte de revenus de 700 euros net qui affecte directement l'ensemble du ménage formé avec un partenaire qui travaille à temps plein et un enfant<sup>76</sup>. Un exemple d'impact indirect est celui d'un parent qui travaille et perçoit une pension alimentaire d'une personne basculant du chômage vers le CPAS. Ce changement de situation entraîne une perte de revenu d'environ 460 euros alors que l'aide reçue du CPAS pour la pension alimentaire n'est que

de 91 euros, ce qui entrainera une diminution de cette pension qui affectera le parent qui travaille et l'enfant<sup>77</sup>. Les droits liés au travail et les droits des personnes qui perçoivent des revenus de remplacement sont étroitement liés. Par exemple, la réduction des allocations de chômage ou le renforcement de la conditionnalité des aides sociales peut conduire certaines personnes à accepter un emploi moins durable, moins bien rémunéré ou exercé dans des conditions moins favorables<sup>78</sup>.

Une évaluation adéquate de l'atteinte à certains droits sociaux implique dès lors d'examiner l'effet combiné de plusieurs mesures<sup>79</sup>, y compris lorsqu'elles relèvent de textes législatifs distincts. Par exemple, la situation financière des personnes au chômage peut être directement affectée par plusieurs mesures : celle qui limite les allocations dans le temps à deux ans maximum<sup>80</sup>, celle qui augmente l'impôt sur les allocations de chômage perçues<sup>81</sup>, celle qui limite l'indexation des allocations et pensions dépassant 2000 euros<sup>82</sup>. En cas d'exclusion du chômage, ces personnes peuvent

73 Agence européenne des droits fondamentaux (FRA), *Better Legislation. Human rights impact assessments in lawmaking*, 2026, p. 12.

74 Comité européen des droits sociaux, Fédération des pensionnés salariés de Grèce (IKA-ETAM) c. Grèce, réclamation n° 76/2012, décision sur le bien-fondé du 7 décembre 2012, §§ 78-83.

75 CE n° 243.760 du 20 février 2019, pp. 60-61 ; Y. Mossoux, op. cit., p. 234.

76 Ligue des familles, Exclusions du chômage : ces familles particulièrement fragilisées Enjeux familiaux de la limitation à 2 ans maximum des allocations de chômage, juin 2025, pp. 18-19.

77 Ligue des familles, Exclusions du chômage : ces familles particulièrement fragilisées Enjeux familiaux de la limitation à 2 ans maximum des allocations de chômage, juin 2025, p.19.

78 Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, [Avis concernant l'impact de la réforme des allocations de chômage du Gouvernement fédéral en matière de non-recours aux droits](#), Bruxelles, 14 juillet 2025, pp. 7-9.

79 La réglementation doit être examinée dans son ensemble, sans se limiter aux décisions concernant un seul individu (Cass. 19 juin 2023, S.22.0046.N), ce qui n'empêche pas d'illustrer un recul de la réglementation par la situation de personnes concernées (CE n° 258.354 du 8 janvier 2024, § 14).

80 Art. 88 et suivants de la loi-programme du 18 juillet 2025.

81 « Les chômeurs seront plus lourdement imposés, avec une perte pouvant aller jusqu'à 165 euros par mois », l'Echo, 24 février 2026. Selon la Cour constitutionnelle, les modalités de taxation d'une pension pourraient relever du droit à la sécurité sociale si celles-ci sont « susceptibles de porter atteinte à la substance même du droit à la pension » (arrêt n° 129/2016 du 13 octobre 2016, B.21 raisonnement a contrario).

82 [Plafond temporaire de l'index : une réforme équilibrée pour protéger le pouvoir d'achat et la compétitivité](#), communiqué du ministre de l'Emploi, 24 décembre 2025 ; Un système robuste d'indexation des salaires et allocations sociales est recommandé par le Comité européen des droits sociaux ([Social rights and the cost-of-living crisis. A review of States Parties' ad hoc reports](#), 2025, § 66-67, § 77) et sa plus-value est aussi reconnue par le droit de l'UE (art. 5§3, 5§5 and 7a) de la directive 2022/2041 du 19 octobre 2022 relative à des salaires minimaux adéquats dans l'Union européenne).

aussi être indirectement affectées par les mesures similaires concernant l'aide sociale des CPAS.

Même si l'analyse d'impact pendant le processus législatif ne remplace pas le contrôle judiciaire, elle permet une approche plus globale, parce que les juges se prononcent en principe sur une mesure ou une loi précise. La prise en compte de mesures cumulées contenues dans différentes lois est donc plus difficile au niveau de la justice. Dans certains cas, l'analyse d'impact est absente au motif qu'un recul est jugé non significatif, par exemple concernant le remplacement de la garantie de revenus aux personnes âgées (GRAPA) par le revenu d'intégration du CPAS pour les personnes de 65 à 67 ans, dont le montant est pourtant inférieur de 17%<sup>83</sup>.

Une analyse d'impact préventive (avant l'adoption de mesures) des incidences de mesures d'économie sur les droits humains, et en particulier sur les droits sociaux, est indispensable pour éviter leur violation<sup>84</sup>. Il est parfois difficile d'anticiper tous les effets d'une réforme. Une évaluation approfondie de la mise en œuvre des mesures, notamment des résultats obtenus est également indispensable pour garantir leur proportionnalité et donc leur caractère temporaire.

### 1.3.3. UTILISER DES INDICATEURS

De nombreux acteurs des droits humains insistent sur la nécessité de recourir à des indicateurs appropriés, qu'ils soient quantitatifs ou qualitatifs<sup>85</sup>, tant pour examiner l'impact des

mesures régressives sur les droits des personnes que pour en évaluer les résultats obtenus<sup>86</sup>. Or, les analyses d'impact qui accompagnent certains projets de loi font rarement référence à des indicateurs. L'analyse jointe au projet de loi « retour au travail des personnes en incapacité » prévoyant la suspension de 100% (contre 2,5% précédemment) de l'indemnité d'incapacité en cas d'absence injustifiée à l'évaluation du « potentiel de travail » - affirme que cette mesure aurait « un impact positif » sur la lutte contre la pauvreté. Elle indique ainsi que, « via la responsabilisation accrue des acteurs, (la mesure) facilite le retour au travail des personnes en incapacité de travail, ce qui permet un accroissement des revenus »<sup>87</sup>.

Pourtant, l'examen d'indicateurs met sérieusement en doute cette affirmation. En effet, selon les chiffres de Statbel présentés par le Bureau du Plan (indicators.be), plus d'un tiers des personnes en incapacité de travail de longue durée ont des pathologies liées à la santé mentale (38,2% en 2024, proportion en augmentation constante depuis 2005). Cette situation de vulnérabilité est plus susceptible d'entraîner des absences injustifiées<sup>88</sup>, ce qui aurait pour conséquence de ne pas pouvoir bénéficier d'une indemnité d'incapacité. Par ailleurs, les suppressions d'indemnités risquent de concerner des personnes qui se trouvent déjà dans une situation financière précaire, qui sont surreprésentées chez les malades de longue durée. En effet, en 2024, 37% des personnes de 16 ans et plus appartenant aux 20% des personnes les plus pauvres (premier quintile de revenus)

83 Cour constitutionnelle, arrêt n° 135/2017 du 30 novembre 2017, B.63.3 et B.65.2 ; Calcul effectué par Y. Mossoux, op. cit., note 140, p. 264.

84 O. De Schutter, Le socle européen des droits sociaux et le rôle de la Charte sociale européenne dans l'ordre juridique de l'Union européenne, Conseil de l'Europe, 2019, p. 32.

85 HCDH, Indicateurs des droits de l'homme : Guide pour mesurer et mettre en œuvre, (Genève, 2012) (HR/PUB/12/5), notamment p. 104, § 55 ; Voir aussi la convention (no 160) de l'OIT sur les statistiques du travail, 1985.

86 L'examen des résultats obtenus dans l'analyse de proportionnalité est mentionné par le Comité européen des droits sociaux (Digest de jurisprudence, 2022, p. 122), le Comité des droits de l'enfant (Observation générale no 19 (2016) sur l'élaboration des budgets publics aux fins de la réalisation des droits de l'enfant (art. 4), 20 juillet 2016, CRC/C/GC/19, § 24) et aussi implicitement par la Cour de cassation (Cass., 14 septembre 2020, S.18.0012.F ; Hugo Mormont, Katrin Stangherlin, « Le principe de standstill déduit de l'article 23 de la Constitution en droit de la sécurité sociale. Balises et perspectives », Revue Droits fondamentaux et pauvreté, n° 2022/4, p. 127.)

87 Analyse d'impact de la réglementation, Doc. parl., Ch., 56-1177/001, p. 80.

88 Incapacité de travail de longue durée selon la maladie 2005-2024. Calculs Bureau fédéral du Plan sur la base de l'Institut national d'assurance maladie-invalidité (2025), communication directe (02/10/2025), Indicators.be.



*Préserver les droits sociaux implique de s'appuyer sur la concertation et d'évaluer les politiques publiques – © Marc Wallican - W13*

déclarent avoir une maladie ou un problème de santé de longue durée, contre 17% parmi les 20% de personnes les plus aisées (cinquième quintile)<sup>89</sup>.

Analyser concrètement la situation à partir d'indicateurs permet notamment de mettre en évidence les problèmes à résoudre ou les lacunes à combler, d'orienter les stratégies et d'ainsi améliorer les mesures prises par les autorités au regard des droits humains<sup>90</sup>. Par exemple, dans un avis de 2026<sup>91</sup>, l'IFDH a rappelé que le travail de nuit était classé comme « cancérogène probable pour l'être humain (catégorie 2A) » par le Centre international

de recherches sur le cancer<sup>92</sup>, augmente les risques de cancer, de stress, d'anxiété, de dépression pour les travailleurs et encore plus pour les travailleuses<sup>93</sup>. Les enfants de parents travaillant la nuit présentent davantage de problèmes de santé mentale, d'obésité ou de problèmes de comportement<sup>94</sup>. L'utilisation d'indicateurs pertinents peut donc révéler l'impact de mesures non seulement sur les droits sociaux mais aussi sur d'autres droits comme le droit à la vie familiale et les droits de l'enfant (qui n'étaient pas du tout abordés par les auteurs du projet de loi).

89 Maladie ou problème de santé de longue durée selon le revenu, 2005-2024, Indicators.be.

90 HCDH, Indicateurs des droits de l'homme : Guide pour mesurer et mettre en œuvre, (Genève, 2012) (HR/PUB/12/5), p. 112.

91 IFDH, Avis n° 4/2026 du 9 mars 2026 sur une réforme de la flexibilité du travail et du travail de nuit, pp. 4-7.

92 K. Straif, R. Baan, Y. Grosse, B. Secretan, F. El Ghissassi, V. Bouvard, A. Altieri, L. Benbrahim-Tallaa, V. Coglianò, (WHO International Agency For Research on Cancer Monograph Working Group), "Carcinogenicity of shift-work, painting, and fire-fighting", *Lancet Oncol.*, décembre 2007; n° 8(12), pp. 1065-6. doi: 10.1016/S1470-2045(07)70373-X. PMID: 19271347.

93 P. Angerer, R. Schmook, I. Elfantel, J. Li, "Night work and the risk of depression - a systematic review", *Dtsch Arztebl Int*, 2017; n° 114: pp. 404-411. DOI: 10.3238/arztebl.2017.0404.

94 J. Li, S. E. Johnson, W. J. Han, S. Andrews, G. Kendall, L. Strazdins, "Dockery, A. Parents' nonstandard work schedules and child well-being: A critical review of the literature", *J. Prim. Prev*, 2014, n° 35, pp. 53-73.

Il apparaît dès lors essentiel que ces indicateurs soient pris en compte, tant par le législateur lors de l'élaboration de la législation, que par les instances d'avis et les juridictions dans l'exercice de leur mission de contrôle. Il est aussi crucial que les autorités récoltent des données et les mettent à disposition en toute transparence pour permettre cette analyse d'impact fondée sur des indicateurs fiables.

### 1.3.4. UTILISER TOUTES LES RESSOURCES DISPONIBLES

En introduisant l'article 23 dans la Constitution, il a été décidé que le contenu des droits, notamment sociaux, serait déterminé par « la nature des structures sociales et la richesse dont dispose une collectivité »<sup>95</sup>. Il est toutefois paradoxal de constater que, depuis lors, la richesse de la collectivité a globalement augmenté<sup>96</sup>, alors même que de nombreuses mesures ont entraîné une régression du niveau de protection des droits sociaux<sup>97</sup>. Pour atteindre le plein exercice des droits sociaux, l'État est tenu d'utiliser « tous les moyens appropriés »<sup>98</sup>, ce qui implique notamment des mesures législatives, mais aussi des mesures financières<sup>99</sup>. Une mesure régressive ne peut dès lors être justifiée que si les autorités démontrent qu'elles ont fait « usage de toutes les ressources disponibles »<sup>100</sup>

pour l'éviter. Selon le Comité des droits de l'enfant, « les mesures législatives que les États parties sont tenus de prendre en ce qui concerne leurs budgets publics, comprennent la révision des lois en vigueur et l'élaboration et l'adoption de textes législatifs visant à garantir que les budgets sont suffisants pour permettre la réalisation des droits »<sup>101</sup>.

À cet égard, il serait notamment pertinent d'évaluer, à l'aune de cette obligation, certaines mesures qui diminuent des ressources disponibles pour financer les droits sociaux et la sécurité sociale. Les cotisations de sécurité sociale relèvent en effet du droit à la sécurité sociale<sup>102</sup>. Il s'agit notamment de nombreuses mesures de dispense, de diminution ou de plafonnement<sup>103</sup> des cotisations sociales accordées aux employeurs ou à certaines entreprises<sup>104</sup>. Par exemple, selon la Cour des comptes, le coût des dispenses de cotisations sociales illimitées dans le temps et instaurées en 2016 pour favoriser un premier engagement dans une entreprise est trop élevé au regard des emplois créés<sup>105</sup>. Plus globalement, une étude de la Banque nationale de Belgique (BNB)<sup>106</sup> a calculé que les autorités consacraient 25 milliards d'euros à des subventions aux entreprises, soit 4% du PIB (soit 1,5% de plus que les pays voisins), dont les deux tiers sont des subventions salariales. L'étude de la BNB

95 Révision du titre II de la Constitution par l'insertion d'un article 24bis relatif aux droits économiques et sociaux, Doc. parl., Sénat, S.E. 1991-1992, n° 100-2/3, p. 2.

96 Le PIB de la Belgique augmente de manière presque constante depuis 1960 (Banque mondiale, [PIB \(\\$ US constants de 2015\) - Belgium | Data](#)).

97 Le niveau de développement et la situation économique d'un pays sont des critères, parmi d'autres, pris en compte par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels pour examiner les mesures régressives expliquées par une « pénurie de ressources » par les États (Appréciation de l'obligation d'agir "au maximum de ses ressources disponibles" dans le contexte d'un protocole facultatif au Pacte », 21 septembre 2007, E/C.12/2007/1, § 10).

98 Art. 2 §1 du PIDESC. Cette obligation découle aussi de la Charte sociale européenne révisée (CEDS, Digest de jurisprudence, 2022, p. 33).

99 Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Observation générale n° 3 : La nature des obligations des États parties (art. 2, par. 1, du Pacte), 14 décembre 1990, UN Doc. E/1991/23, § 7.

100 Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Observation générale n° 3 : La nature des obligations des États parties (art. 2, par. 1, du Pacte), 1990, § 9 ; Observation générale n° 19, Le droit à la sécurité sociale (art. 9 du Pacte), 4 février 2008, § 42.

101 Comité des droits de l'enfant, Observation générale no 19 (2016) sur l'élaboration des budgets publics aux fins de la réalisation des droits de l'enfant (art. 4), 20 juillet 2016, CRC/C/GC/19, § 23.

102 Cour constitutionnelle, arrêt n° 49/2019 du 4 avril 2019, B.11.2.

103 Art. 80 à 84 de la loi-programme du 18 juillet 2025.

104 Selon des juristes experts en droit de la sécurité sociale, la Belgique est championne du monde (« *koploper in de wereld* ») du nombre de mesures prévoyant des diminutions de cotisations sociales, de sorte qu'ils estiment impossible de les mentionner toutes dans leur manuel (J. Van Langendonck, Y. Jorens, F. Louckx, *Handboek socialezekerheidsrecht, Interscientia*, Anvers – Cambridge, 11<sup>e</sup> éd., 2023, p. 243, § 806).

105 Un ajustement du système n'a permis d'économiser que 159 millions d'euros sur la période 2022- 2024 alors qu'une économie jusqu'à 1,2 milliard d'euros (par extrapolation jusqu'en 2025) était possible en limitant la dispense dans le temps (Cour des comptes, Premiers engagements – Réduction groupe cible pour les cotisations patronales à l'ONSS. Suivi 2025 des recommandations, octobre 2025, p. 9).

106 Les subventions gouvernementales aux entreprises ont plus que doublé entre 2000 et 2024 (H. Godefroid, W. Melyn, T. Roelandt, P. Stinglhamber, S. Van Parys « *Are government subsidies and investment grants to enterprises higher in Belgium?* » NBB Economic Review 2025 No 9, p. 13).

recommande une évaluation de chaque subvention et note que « les résultats des recherches empiriques relatives à l'efficacité et à l'efficacé des subventions salariales sont (...) mitigés »<sup>107</sup>. Participent aussi à ce phénomène la création ou l'extension de statuts de travail qui contribuent moins au financement de la sécurité sociale, tels que les flexi-jobs et le travail étudiant<sup>108</sup>. Les États devraient faire progresser les droits humains en mobilisant l'intégralité des ressources disponibles notamment par leur législation fiscale, la lutte contre la fraude fiscale, la corruption et les pratiques illicites<sup>109</sup>.

L'approbation du budget de l'État relève indiscutablement de la prérogative des élus. Toutefois, cette prérogative n'interdit pas aux juridictions de contrôler les mesures budgétaires qui ont un impact sur les droits humains. Selon le Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations unies « l'adoption d'une classification rigide des droits économiques, sociaux et culturels qui les placerait, par définition, en dehors de la juridiction des tribunaux serait (...) arbitraire et

incompatible avec le principe de l'indivisibilité et de l'interdépendance » des droits humains. Réserver ces questions aux seuls acteurs politiques et en priver les tribunaux « aurait en outre pour effet de réduire considérablement la capacité des tribunaux de protéger les droits des groupes les plus vulnérables et les plus défavorisés de la société »<sup>110</sup>.

La Cour constitutionnelle peut vérifier si des moyens suffisants sont consacrés à la réalisation d'un droit contenu dans l'article 23 de la Constitution. Par exemple, si l'État baisse l'indemnisation des avocats prestataires de l'aide juridique, la Cour peut vérifier si cette baisse peut entraîner la diminution du nombre d'avocats volontaires pour fournir cette aide. En cas de réduction significative du niveau de protection du droit à l'aide juridique, la Cour constitutionnelle peut vérifier si le crédit budgétaire est conforme au principe de standstill<sup>111</sup>.

---

107 BNB, Les subventions aux entreprises sont-elles élevées en Belgique ?, communiqué de presse, 27 octobre 2025. Les dispenses de précompte professionnel à certaines entreprises représentent une dépense publique en forte croissance, estimées à 3,9 milliards d'euros pour 2021 contre 198 millions en 2005 (Cour des comptes, Dispenses de versement du précompte professionnel (audit de suivi), décembre 2023, p. 15). À ce sujet, le SPF Finances n'a pas pu « estimer l'effet des différentes mesures ni assigner des objectifs concrets et mesurables à celles-ci » (ibid., p. 32).

108 Introduit en 2015, le contrat de travail flexi-job permet aux pensionnés et aux travailleurs qui travaillent déjà au moins à 4/5e temps pour un autre employeur, d'exercer un emploi complémentaire uniquement soumis à des cotisations sociales patronales à un taux réduit et exonéré d'impôt jusqu'à 12 000 euros par an. Ce montant a été porté à 18 000 euros et sera indexé chaque année (art. 18 à 21 de la loi du 18 décembre 2025 portant dispositions diverses ; Doc. Ch. 56 n° 963/1, pp. 7-9). Les travailleurs étudiants, pour qui les cotisations sociales sont réduites, peuvent désormais rester fiscalement à charge de leurs parents jusqu'à 12 000 euros de revenus, contre 5930 auparavant (art. 38 à 40 de la loi précitée ; Doc. Ch. 56 n° 963/1, p. 20). L'ONSS n'est pas en mesure d'évaluer l'incidence budgétaire globale des flexi-jobs sur les cotisations sociales parce qu'il ne peut pas déterminer le volume de travail soumis au régime général qui aurait été presté s'il n'y avait pas eu la possibilité du flexi-job (Cour des comptes, 182e Cahier – Partie II : Cahier 2025 relatif à la sécurité sociale, octobre 2025, p. 53).

109 Comité des droits de l'enfant, Observation générale no 19 (2016) sur l'élaboration des budgets publics aux fins de la réalisation des droits de l'enfant (art. 4), 20 juillet 2016, CRC/C/GC/19, § 77.

---

110 Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Observation générale n° 9 : Application du Pacte au niveau national, E/C.12/1998/24, 28 décembre 1998, § 10. Ce comité ajoute « De la même manière, il devrait être pleinement tenu compte du principe d'invocabilité du Pacte dans la formation des magistrats. Il est particulièrement important d'éviter toute présomption de non-application directe des normes du Pacte. En fait, bon nombre de ces normes sont libellées en des termes qui sont au moins aussi clairs et précis que ceux des autres instruments relatifs aux droits de l'homme dont les tribunaux considèrent généralement les dispositions comme directement applicables » (§ 11).

111 Cour constitutionnelle, arrêt n° 71/2017 du 15 juin 2017, B. 4.3.

### 1.4. CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

En 2023, l'ensemble des États du Conseil de l'Europe, dont la Belgique, ont réaffirmé leur « plein engagement en faveur de la protection et de la mise en œuvre des droits sociaux tels qu'ils sont garantis par le système de la Charte sociale européenne »<sup>112</sup>, soulignant que « la justice sociale est essentielle à la stabilité et à la sécurité démocratiques »<sup>113</sup>.

Ce rapport montre qu'en Belgique, le principe de standstill constitue un cadre essentiel pour respecter et faire respecter cet engagement. Cette obligation, qui découle de la Constitution et du droit international, interdit en principe tout recul du niveau de protection des droits sociaux. Si des exceptions sont possibles, les mesures de recul tendent à se multiplier. La jurisprudence reconnaît une grande marge d'appréciation du gouvernement et du Parlement, mais impose que toute restriction soit justifiée de manière raisonnable par un objectif légitime et respecte le principe de proportionnalité. Cela implique notamment une attention particulière pour les personnes en situation de vulnérabilité et d'éviter des inégalités. Les juridictions exigent, dans certains cas, des justifications particulièrement convaincantes de la part des autorités. La simple évocation d'un objectif, certes légitime mais trop général, d'économie budgétaire ne peut suffire à justifier une mesure régressive, au risque de vider de sa substance la protection des droits sociaux.

L'article 23 de la Constitution, qui garantit le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine, n'est pas purement théorique. Il couvre des droits concrets qui touchent la vie quotidienne de très nombreuses personnes : disposer d'un revenu décent, accéder à des soins de santé de qualité, bénéficier de bonnes conditions de travail ou encore pouvoir se défendre en justice sans avoir les moyens suffisants... Ces droits sociaux ne sont pas secondaires : ils sont indissociables des autres

droits humains, comme la liberté d'expression ou le droit à la vie privée et familiale. Les droits humains sont en effet indivisibles et interdépendants. Sans un revenu décent ou de bonnes conditions de travail, l'exercice effectif d'autres droits, comme le droit à la vie privée et familiale, est compromis. Les autorités ont dès lors l'obligation non seulement de les reconnaître, mais aussi de les mettre en œuvre et de les préserver, notamment par des mesures législatives et budgétaires adaptées.

Dans ce contexte, une analyse d'impact fondée sur des informations et données fiables constitue un outil essentiel. Elle devrait être menée en amont des réformes, en associant les parties prenantes, mais aussi tout au long du processus législatif. Le report du débat parlementaire sur la réforme des pensions pour tenir compte de rapports du Bureau du Plan<sup>114</sup> constitue, à cet égard, une évolution positive. Toutefois, ce type d'analyses n'intègrent pas explicitement la dimension des droits humains. Une analyse d'impact intégrant cette dimension devrait également être poursuivie après la mise en œuvre des mesures. Elle permettrait d'en évaluer les effets concrets au regard des résultats obtenus et, le cas échéant, d'adapter les politiques publiques, voire de rétablir le niveau de protection antérieur.

Une analyse d'impact ne remplace pas le contrôle juridictionnel du respect des droits humains. Elle peut toutefois constituer un outil précieux pour le législateur, le pouvoir exécutif, les acteurs de la société civile ainsi que pour les juridictions en contribuant à une meilleure prise en compte des droits fondamentaux dans l'élaboration et l'évaluation des politiques publiques.

Le respect des droits sociaux n'est pas une option. Dans un contexte de réformes socio-économiques importantes, protéger les droits sociaux constitue une condition essentielle du maintien de la cohésion sociale et du bon fonctionnement de la démocratie.

112 Charte sociale européenne révisée du 3 mai 1996.

113 Déclaration de Reykjavík, « Unis autour de nos valeurs », 16-17 mai 2023, Conseil de l'Europe, p. 6.

114 Bureau du Plan, *Verdelingseffecten van de pensioenhervorming van de federale regering*, Rapport 13208, avril 2026; *Budgettaire en sociale evaluatie van de pensioenhervorming van de federale regering*, Rapport 13299, avril 2026.

## RECOMMANDATIONS

L'IFDH recommande aux autorités :

- de réaliser un contrôle du but légitime et de la proportionnalité de chaque mesure de recul du niveau de protection d'un droit social ;
- d'inclure les éléments suivants dans leur analyse d'impact pour évaluer la proportionnalité :
  - l'impact global et cumulé de différentes mesures ;
  - des indicateurs et des évaluations scientifiques ;
  - l'obligation des autorités d'utiliser toutes les ressources disponibles.

L'IFDH recommande au Parlement et au gouvernement :

**Avant** l'adoption de réformes législatives en matière de droits sociaux de :

- solliciter l'avis des parties prenantes, et au besoin de les auditionner, avant toute réforme d'ampleur ayant un impact sur les droits sociaux ;
- procéder à une étude d'impact approfondie sur les droits humains avant d'adopter des mesures impliquant un recul du niveau des droits sociaux ;
- vérifier notamment que les réformes envisagées n'aient pas un impact disproportionné sur le genre ou sur certains groupes de personnes en situation de vulnérabilité.

**Pendant** les procédures législatives comportant des réformes qui restreignent des droits sociaux, de :

- ne pas utiliser la procédure d'urgence lors de l'adoption de réformes structurelles ayant un impact sur les droits sociaux ;
- apporter systématiquement une justification à tout recul du niveau de protection sociale en indiquant des objectifs légitimes précis ;

- indiquer clairement comment chacune des mesures restrictives envisagées est nécessaire pour réaliser les objectifs poursuivis (principe de nécessité) ;
- justifier la proportionnalité des mesures envisagées au regard du recul de la protection sociale et expliquer pourquoi des mesures alternatives n'impliquant aucun recul ou un recul moindre ne suffisent pas à atteindre les objectifs poursuivis ;
- si des mesures restrictives sont dûment justifiées, limiter leur champ d'application ainsi que leur durée à ce qui est réellement nécessaire afin d'atteindre les objectifs poursuivis ;
- n'adopter aucune disposition de régression des droits sociaux dont la nécessité et la proportionnalité ne sont pas démontrées au regard des objectifs légitimes ;
- intégrer dans la loi une obligation de publier, à intervalle régulier, une évaluation des mesures prises, en termes de résultats et d'impact sur les droits humains.

**Après** l'adoption de réformes législatives qui restreignent des droits sociaux, de :

- procéder régulièrement à l'évaluation des résultats des mesures adoptées suivant les objectifs initiaux, et de leur impact sur les droits sociaux des personnes directement et indirectement concernées ;
- abroger les mesures restrictives des droits sociaux dont la nécessité et la proportionnalité ne sont pas démontrées par les résultats obtenus ;
- adapter les mesures en fonction de ces résultats, au besoin en rétablissant le niveau de protection antérieur à la réforme pour remplir l'obligation d'un niveau de protection sociale élevé.

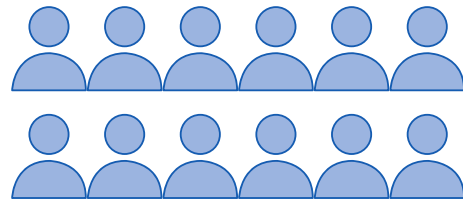
## 2. ACTIVITÉS 2025



# 2025 en chiffres

**394** questions et signaux

de citoyen·nes qui cherchent de l'aide ou des informations sur les droits humains



**12** rapports

dont un tout premier rapport sur la protection des lanceurs d'alerte en Belgique



**15** avis

à la Chambre des représentants ou au gouvernement fédéral



**60** participants

à la première journée de rencontre sur l'éducation aux droits humains

**278 500**

personnes ont regardé la vidéo de la campagne « Les droits humains commencent ici » sur les plateformes de streaming en ligne



Droit à la liberté d'expression



**88%**

Droit à la vie privée



**86%**

Droit aux soins de santé



**81%**

Les droits humains les plus connus des Belges  
(Source : enquête d'opinion IFDH sur les droits humains 2025)

**10**



lieux de privation de liberté

visités par le Mécanisme national de prévention des mauvais traitements en détention (MNP)

**51**



mesures de soutien octroyées à des lanceurs d'alerte

L'Institut fédéral des droits humains (IFDH) détermine ses activités à partir du plan annuel ainsi qu'à partir des besoins, questions et opportunités qui se présentent en cours d'année. Le [plan annuel 2025](#) est lui-même défini sur la base des 8 objectifs stratégiques globaux repris dans le [plan stratégique 2022-2025](#) et qui décrivent la manière dont l'Institut compte exercer ses missions pendant ces quatre années.

Institution nationale des droits humains investie d'un mandat fédéral et résiduaire, l'IFDH collabore de manière étroite avec d'autres institutions publiques indépendantes de défense des droits humains. Par ailleurs, l'IFDH attache une grande importance à consulter des organisations de la société civile afin de collecter des informations, d'identifier les lacunes dans la protection des droits humains et de prendre en compte leurs recommandations.

La liste des activités mentionnées ci-dessous n'est pas exhaustive, mais elle constitue un aperçu des initiatives prises par l'IFDH en 2025, et elle illustre ainsi la diversité et l'ampleur de ses actions.

### 2.1. AVIS, RAPPORTS ET PLAIDOYER

En 2025, l'IFDH a adressé au total 15 avis à la Chambre des représentants ou au gouvernement fédéral concernant des propositions de loi ou des projets de loi. Il a également publié 12 rapports, dont un rapport sur l'État de droit et les droits humains en Belgique, un rapport sur la protection des lanceurs d'alerte et quatre communications « Règle 9 » adressées au Comité des ministres du Conseil de l'Europe concernant le suivi de l'exécution des décisions de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) par la Belgique.

Dans ce rapport d'activités, les avis et rapports de l'IFDH sont classés en sept catégories thématiques : État de droit, droits sociaux et travail, espace civique, justice, lanceurs d'alerte, détention et autres thématiques. Ces différentes catégories reflètent les principaux domaines dans lesquels

l'IFDH a exercé ses missions d'avis, de suivi des engagements de la Belgique et de plaidoyer en 2025, notamment à destination du parlement fédéral et du gouvernement fédéral. Elles couvrent des enjeux variés liés au respect des libertés et droits fondamentaux, à la protection des personnes et au fonctionnement de l'État de droit.

#### 2.1.1. ÉTAT DE DROIT



##### Rapport sur l'État de droit et les droits humains en Belgique

15 octobre 2025

Ce rapport s'intéresse à l'évolution de l'État de droit en Belgique. L'État de droit repose sur la limitation du pouvoir des autorités publiques par des règles démocratiquement, visant à prévenir l'arbitraire et tout abus de pouvoir, notamment par l'équilibre et le respect mutuel entre les trois pouvoirs. Le rapport met en lumière plusieurs défis structurels : la non-mise en œuvre par les autorités publiques de décisions judiciaires qui les condamnent, le manque de moyens alloués à la justice, le recours accru à des mesures administratives prononcées sans l'intervention d'un juge, mais aussi des restrictions préoccupantes à certaines libertés fondamentales comme le droit de manifester et la liberté d'expression. Pour l'IFDH, ces constats révèlent une érosion préoccupante de l'État de droit en Belgique.

La solidité de l'État de droit ne réside pas dans la perfection des institutions, mais dans leur capacité à se renforcer mutuellement, dans le respect du mandat et des décisions de chacune. Dans ce cadre, le Parlement joue un rôle central, en adoptant des lois conformes aux normes constitutionnelles et internationales en matière de droits humains et en exerçant un contrôle sur l'action du pouvoir exécutif.

Nous appelons dès lors les autorités fédérales et autres décideurs politiques à mettre en œuvre des actions structurelles qui renforcent l'État de droit, en garantissant notamment l'indépendance de la

justice, la mise en œuvre des décisions judiciaires et la protection des droits fondamentaux.



### **Appel au respect de l'indépendance de la Cour européenne des droits de l'homme**

*27 mai 2025*

L'IFDH, aux côtés d'Unia, de Myria, du Conseil central de surveillance pénitentiaire, de l'Institut pour l'égalité des femmes et des hommes et du Service interfédéral de lutte contre la pauvreté, a adressé un appel aux autorités fédérales belges pour réaffirmer leur soutien à la Cour européenne des droits de l'homme et à la Convention européenne des droits de l'homme. Cet appel fait suite à une lettre ouverte signée par plusieurs chefs d'État européens mettant en cause la jurisprudence de la Cour. Les six institutions de défense des droits humains expriment leur profonde préoccupation face aux risques que de telles prises de position peuvent faire peser sur le système européen de protection des droits humains.

Les institutions rappellent que la Cour joue un rôle essentiel pour garantir le respect des droits fondamentaux et de l'État de droit. Elles soulignent également la tendance préoccupante consistant à remettre en cause certaines décisions judiciaires nationales et internationales ou à retarder leur mise en œuvre. Elles insistent sur le fait que la jurisprudence de la Cour est parfois présentée de manière inexacte dans le débat public.

Les institutions rappellent enfin que le droit de ne pas être soumis à la torture ou à des traitements inhumains ou dégradants est indérogeable et qu'il s'agit d'un droit dont bénéficie toute personne, même si elle est condamnée. Elles appellent dès lors les autorités belges à faire preuve de cohérence, à réaffirmer clairement leur attachement à la Convention européenne des droits de l'homme et à défendre sans ambiguïté l'indépendance de la Cour et sa jurisprudence.



### **Communication au Conseil de l'Europe pour une solution à la crise de l'accueil**

*2 juillet 2025*

En 2025, Myria et l'IFDH ont poursuivi leur suivi de la crise de l'accueil des demandeur-euses de protection internationale, dans le cadre de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme condamnant la Belgique. Myria et l'IFDH sont en particulier préoccupés par le refus persistant des autorités fédérales de mettre en œuvre les milliers de condamnations en justice qui devraient les obliger à accueillir ces personnes.

Malgré l'adoption de plans d'action et certaines mesures annoncées par les autorités, nous constatons que les réponses apportées demeurent insuffisantes pour garantir un accueil effectif, digne et conforme aux droits humains. Le Comité des ministres du Conseil de l'Europe continue de considérer la situation comme préoccupante et maintient une surveillance étroite de la mise en œuvre des engagements pris par la Belgique. Dans ce contexte, nous rappelons que la persistance de la crise de l'accueil et de la non-mise en œuvre des jugements soulève non seulement des enjeux humanitaires urgents, mais aussi des questions fondamentales de respect de l'État de droit.



### **Communication au Conseil de l'Europe pour une meilleure prise en compte des risques encourus par les étrangers pendant la procédure de retour volontaire**

*Septembre 2025*

En 2020, la Cour européenne des droits de l'homme a condamné la Belgique, dans l'arrêt M.A. c. Belgique, après l'expulsion d'un ressortissant soudanais qui a été torturé à son retour. La Cour a relevé une violation du droit à un recours effectif et de l'interdiction de la torture, en raison du non-respect d'une décision judiciaire suspendant l'expulsion et d'un examen insuffisant des risques encourus. Le suivi de cet arrêt est assuré par

le Comité des ministres du Conseil de l'Europe, auquel l'IFDH et Myria ont déjà signalé, en 2022, l'insuffisance des mesures prises par la Belgique.

En 2025, les deux institutions ont constaté que les actions restaient limitées et ne répondaient pas aux problèmes structurels identifiés, tandis que la non-exécution des décisions de justice s'est aggravée. Elles estiment dès lors que l'examen de l'affaire ne doit pas être clôturé et appellent à des mesures plus adéquates, notamment en matière d'évaluation des risques avant un retour, d'accès à l'information et à une assistance juridique, de garanties entourant le consentement au retour volontaire et de respect effectif des décisions de justice.



### Avis sur la publicité de l'administration

15 juillet 2025

Dans la continuité de ses avis rendus en 2022, l'IFDH a rendu un nouvel avis à la Chambre des représentants sur une proposition de loi visant à revoir les règles relatives au droit d'accès aux documents administratifs fédéraux. Le texte prévoit notamment d'élargir leur champ d'application à davantage d'instances, de clarifier certaines procédures, de renforcer les compétences de la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA) et d'introduire une procédure d'urgence pour faciliter l'accès aux documents.

L'IFDH salue cette initiative qui constitue une avancée pour la transparence administrative et le droit d'accès à l'information. Il souligne toutefois la nécessité d'une réforme plus complète et cohérente. Il formule plusieurs recommandations, notamment pour garantir l'indépendance et les moyens de la CADA, améliorer la clarté du cadre juridique et veiller à ce que les motifs de refus soient appréciés au cas par cas, conformément aux normes internationales.

## 2.1.2. DROITS SOCIAUX ET TRAVAIL



### Avis sur une réforme du chômage

2 juillet 2025

L'IFDH a rendu un avis d'initiative sur certains aspects d'un projet de loi-programme concernant une réforme du chômage. Cette réforme prévoit une limitation de la durée des allocations, un durcissement des conditions d'accès et une diminution progressive des montants perçus. Concrètement, la durée des allocations serait réduite à un à deux ans maximum selon la carrière, certaines périodes comme la maladie ne seraient plus prises en compte pour ouvrir le droit aux allocations de chômage et les allocations diminueraient fortement après les premiers mois.

L'IFDH estime que ces mesures soulèvent de sérieuses préoccupations au regard du droit à la sécurité sociale garanti par l'article 23 de la Constitution, ainsi que du principe de standstill, qui interdit un recul significatif de la protection sociale sans justification raisonnable. Si les objectifs de retour à l'emploi et de maîtrise budgétaire peuvent être légitimes, ils ne suffisent pas, selon l'IFDH, à justifier un tel affaiblissement des droits. La réforme risque en outre d'affecter de manière disproportionnée certains groupes de personnes, notamment les femmes, les personnes en situation de handicap ou les familles monoparentales, et de créer des inégalités injustifiées, y compris pour les travailleurs âgés de 55 ans et plus. Dans ce contexte, l'IFDH a recommandé de ne pas adopter la réforme en l'état, en raison des atteintes potentielles aux droits fondamentaux. Cette réforme a été adoptée. L'IFDH a recommandé de publier, à intervalle régulier, les résultats des mesures prises, leur impact sur les droits humains et d'adapter les mesures en fonction de ces résultats, au besoin en rétablissant le niveau de protection antérieur à la réforme pour remplir l'objectif d'un niveau de sécurité sociale élevé.



*La réforme du chômage risque d'affecter de manière disproportionnée certains groupes de personnes.*



### **Avis sur une réforme du retour au travail des personnes malades**

*15 décembre 2025*

L'IFDH a rendu d'initiative un avis à la Chambre des représentants et au gouvernement fédéral sur certains aspects d'un projet de loi visant à favoriser le retour au travail des personnes malades de longue durée. Le texte prévoit notamment de renforcer les obligations de réintégration et de disponibilité des personnes en incapacité de travail et de durcir certaines sanctions.

Tout en reconnaissant l'objectif légitime de favoriser le retour au travail, nous estimons que plusieurs mesures risquent de générer un impact très important sur les droits fondamentaux. C'est le cas pour le droit à la sécurité sociale, le principe de non-régression des droits sociaux (standstill) et le principe d'égalité. Nous soulignons notamment que la suppression totale des indemnités, en cas de non-respect des obligations, constitue une sanction disproportionnée, que les garanties qui encadrent l'application des sanctions ne sont pas suffisamment précises et que les mesures risquent d'avoir un impact disproportionné sur certains groupes de personnes vulnérables (les personnes en situation de handicap, les malades chroniques et les femmes). Bien que le projet de loi ait depuis lors été adopté, ces préoccupations restent

pertinentes et nous recommandons d'évaluer les effets de ces mesures sur les droits fondamentaux des personnes concernées.



### **Avis sur la liberté de travailler en cas de grève**

*15 octobre 2025*

Le droit de grève est essentiel pour défendre d'autres droits des travailleurs. Il permet notamment de revendiquer des conditions de travail équitables, la sécurité et l'hygiène au travail, une rémunération juste, une protection en cas de licenciement, ... Des restrictions au droit de grève sont possibles, mais seulement si elles respectent des conditions strictes. L'IFDH a estimé, dans un avis rendu à la demande de la commission des Affaires sociales de la Chambre des représentants, que ce n'était pas le cas pour une proposition de loi visant à consacrer la liberté de travailler en cas de grève.

Selon l'IFDH, la proposition de loi manque de clarté et pourrait conduire à sanctionner des actions collectives légitimes, comme les piquets de grève. Les sanctions pénales envisagées apparaissent en outre inutiles et pourraient avoir un effet dissuasif sur l'exercice du droit de grève et d'autres formes d'action collective. Cette proposition n'a pas été adoptée.

#### **2.1.3. ESPACE CIVIQUE**



### **Avis sur une interdiction d'organisations considérées comme extrémistes ou radicales et dangereuses**

*29 septembre 2025*

Le ministre de l'Intérieur a demandé l'avis de l'IFDH sur un avant-projet de loi qui permettrait au gouvernement d'interdire certaines associations, entreprises ou groupements de fait considérés comme extrémistes ou radicaux et dangereux. Plusieurs types de mesures seraient possibles : interdire les activités publiques ou collectives, interdire d'utiliser certains slogans, symboles ou moyens de communication, fermer certains lieux, geler des biens

et, dans certains cas, mettre fin à la personnalité juridique ou mettre en liquidation l'entreprise.

Bien que l'objectif de lutter contre des organisations qui menacent les droits humains soit légitime, nous estimons que l'avant-projet de loi présente d'importants risques de violation des droits fondamentaux. Plusieurs notions centrales du texte restent vagues ou ne sont pas suffisamment définies, ce qui pose des questions au regard du principe de légalité. En outre, les mesures envisagées pourraient entraîner des restrictions importantes à la liberté d'association et à la liberté d'expression, avec un risque d'effet dissuasif généralisé sur l'exercice de ces droits. Nous relevons également que bon nombre des comportements visés dans l'avant-projet de loi sont déjà des infractions pénales et ne devraient pas faire l'objet de nouvelles mesures administratives. Le droit pénal offre en effet de meilleures garanties procédurales, notamment le droit à un procès équitable. Au regard de cette analyse, nous avons rendu un avis défavorable sur l'avant-projet de loi.



### Avis sur la personnalité juridique aux syndicats

18 avril 2025

À la demande de la commission des Affaires sociales de la Chambre, l'IFDH a rendu un avis sur une proposition de loi qui vise à obliger les syndicats à se doter de la personnalité juridique pour pouvoir exercer certaines de leurs missions : participer au dialogue social, conclure des conventions collectives ou siéger dans des organes de concertation. La proposition souhaite également renforcer la transparence financière des syndicats et permettre d'engager leur responsabilité civile ou pénale en cas de dommages liés à des actions collectives.

Selon l'IFDH, cette proposition contient plusieurs risques pour les droits fondamentaux. L'obligation de se doter d'une personnalité juridique peut restreindre l'autonomie des syndicats et limiter la liberté syndicale et la liberté d'association. Elle pourrait

aussi avoir un effet dissuasif sur l'exercice du droit de grève et de la liberté de manifestation, notamment si les syndicats étaient tenus responsables de dommages causés lors de grèves ou de manifestations. Nous soulignons également que cette obligation ne viserait que les syndicats et non d'autres acteurs du débat public comme les partis politiques, ce qui soulève des questions au regard du principe d'égalité. Nous attirons enfin l'attention sur le risque que des procédures judiciaires abusives (par exemple, des SLAPP ou procédures-bâillons) puissent être intentées contre les syndicats. Cette proposition n'a pas été adoptée.



### Trois avis sur la protection des victimes de poursuites-bâillons (SLAPP)

30 septembre 2025 - 24 juillet 2025 - 22 avril 2025

Les poursuites-bâillons (appelées aussi SLAPP pour *Strategic Lawsuit/Litigation Against Public Participation*) sont des procédures judiciaires abusives visant à intimider ou empêcher le travail des personnes qui participent au débat public, comme des journalistes, des ONG, des chercheurs ou des défenseurs des droits humains. Ces procédures, souvent longues et coûteuses, constituent une menace pour la liberté d'expression et le débat démocratique. En 2024, l'Union européenne a adopté une directive<sup>115</sup> destinée à mieux protéger les victimes de ces procédures d'intimidation judiciaire.

Dans le cadre de la transposition de la directive européenne en droit belge, l'IFDH a rendu plusieurs avis à la Chambre des représentants et au gouvernement fédéral sur différentes initiatives législatives visant à mettre en place un cadre de protection pour les victimes de SLAPP. Dans ces avis, nous saluons les bases posées par l'avant-projet de loi élaboré par la ministre de la Justice, tout en recommandant de renforcer la protection en prévoyant des mesures

<sup>115</sup> Directive 2024/1069 du 11 avril 2024 du Parlement européen et du Conseil sur la protection des personnes qui participent au débat public contre les demandes en justice manifestement infondées ou les procédures judiciaires abusives (« poursuites stratégiques altérant le débat public »).

spécifiques contre les poursuites-bâillons dans les affaires pénales et des mesures de soutien pour les victimes de SLAPP. Nous plaillons pour une transposition ambitieuse de la directive.

#### 2.1.4. JUSTICE



##### Communication au Conseil de l'Europe pour un délai raisonnable dans les procédures judiciaires

24 octobre 2025

L'IFDH a adressé une nouvelle communication au Comité des ministres du Conseil de l'Europe concernant la durée excessive de certaines procédures judiciaires, qui porte atteinte au droit à un procès équitable. Malgré les nombreuses condamnations prononcées par la Cour européenne des droits de l'homme au fil des années, l'IFDH constate que le problème demeure structurel. Les autorités belges ont engagé certains efforts, notamment pour renforcer les effectifs au sein de certains tribunaux et cours et pour produire des statistiques plus fiables. Toutefois, ces progrès restent insuffisants pour résorber l'arriéré judiciaire et garantir, de manière effective et durable, le droit d'obtenir un jugement dans un délai raisonnable.



##### Avis sur une réforme de la procédure pénale accélérée

10 juillet 2025

La procédure pénale accélérée, aussi appelée procédure de comparution immédiate, permet de juger plus rapidement des personnes placées en détention préventive. Une proposition de loi examinée à la Chambre des représentants vise à modifier cette procédure pour notamment pouvoir l'appliquer sans l'accord de la personne poursuivie. La proposition de loi prévoit d'introduire ce changement avant d'avoir évalué les effets de la procédure en place, comme pourtant prévu dans la loi.

Dans un avis rendu à la commission Justice, l'IFDH estime que supprimer le consentement de la personne porterait atteinte à son droit à un procès équitable. Il est primordial de respecter le droit à un procès équitable et d'évaluer, avant d'entamer toute nouvelle réforme, les effets de la procédure existante sur les droits fondamentaux des personnes concernées.

#### Qu'est-ce qu'une communication « Règle 9 » (« Rule 9 ») au Conseil de l'Europe ?

Lorsque la Cour européenne des droits de l'homme condamne un État et qu'elle constate des manquements structurels, l'État est tenu de remédier à ces manquements. C'est le Comité des ministres du Conseil de l'Europe qui vérifie que la Belgique prend des mesures suffisantes pour éviter de nouvelles violations de droits. L'IFDH peut alors examiner la situation et adresser des recommandations au Comité, tout comme d'autres institutions de défense des droits humains et organisations de la société civile. Cette intervention prend la forme d'un rapport dit « Règle 9 » (« Rule 9 »)<sup>116</sup>. En 2025, l'IFDH a adressé au Comité plusieurs de ces rapports dans le cadre de l'exécution de différents arrêts de la CEDH, notamment au sujet de la durée excessive de certaines procédures judiciaires, de la crise de l'accueil qui porte atteinte aux droits des personnes qui demandent la protection internationale dans notre pays et du non-respect des décisions judiciaires dans des décisions de renvoi d'étrangers.

116 En référence à la neuvième règle adoptée par le Comité des ministres du Conseil de l'Europe pour la surveillance de l'exécution des arrêts de la Cour, [Règles pour la surveillance de l'exécution des arrêts et des termes des règlements amiables](#), adoptées le 10 mai 2006 et modifiées le 18 janvier 2017.



### Avis sur l'accès à la justice pour les victimes de cyberharcèlement anonyme

22 avril 2025

Aujourd'hui, il est souvent difficile pour les victimes d'agir en justice lorsqu'elles ne connaissent pas l'identité de la personne à l'origine de leur harcèlement en ligne. Deux propositions de loi examinées à la Chambre des représentants visent à mieux protéger les victimes de cyberharcèlement : elles permettraient de demander à un juge d'ordonner à une plateforme en ligne de révéler l'identité de l'auteur des messages, afin de pouvoir ensuite demander réparation devant un tribunal civil.

Dans son avis, l'IFDH soutient l'objectif de mieux protéger les victimes de cyberharcèlement, souvent des journalistes, académiques, collaborateurs·trices d'ONG, défenseur·e-s des droits humains. Nous estimons néanmoins nécessaire d'adapter les propositions pour garantir le respect des droits fondamentaux, en particulier la liberté d'expression et le droit à la vie privée. Nous recommandons notamment de définir plus précisément les contenus visés, de prévoir une mise en balance obligatoire des droits en jeu - l'anonymat ne devrait être levé que si l'impact du cyberharcèlement est suffisamment grave - et de revoir les règles de responsabilité des plateformes en ligne.



### Avis sur une extension de la déchéance de la nationalité belge

30 novembre 2025

La déchéance de la nationalité belge ne peut être prononcée que dans des cas limités, notamment pour certains crimes graves, à la demande du ministère public et à condition que la personne concernée ne devienne pas apatride. La commission de l'Intérieur de la Chambre des représentants a demandé l'avis de l'IFDH et de Myria sur une proposition de loi visant à rendre automatique la déchéance de la nationalité et de l'appliquer à un large éventail d'infractions.

Dans cet avis commun, Myria et l'IFDH estiment que les modifications envisagées seraient disproportionnées et porteraient atteinte à plusieurs droits fondamentaux. Les deux institutions rappellent que la déchéance de la nationalité constitue une mesure particulièrement grave, qui doit rester exceptionnelle et être examinée au cas par cas. Elles s'interrogent également sur l'efficacité réelle de cette mesure au regard des objectifs de sécurité poursuivis.



### Avis sur l'incrimination de l'appartenance à un groupe ou une association qui prône la discrimination ou la ségrégation

12 décembre 2025

Dans un avis commun à la commission de l'Intérieur de la Chambre des représentants, Unia et l'IFDH ont recommandé de ne pas adopter une proposition de loi visant à incriminer l'appartenance ou la collaboration avec un groupe ou une association qui prône, de manière manifeste et répétée, la discrimination ou la ségrégation. Le nouveau Code pénal, qui entre en vigueur en 2026, prévoit déjà une infraction équivalente. Nous avons dès lors estimé que cette proposition est devenue inutile.

#### 2.1.5. LANCEURS D'ALERTE



### Rapport sur la protection des lanceurs d'alerte

28 novembre 2025

Ce premier rapport bisannuel dresse un bilan des deux premières années (2023-2024) de mise en œuvre de la législation fédérale sur la protection des lanceurs d'alerte, dans le secteur privé et le secteur public fédéral. Il s'agit d'une mission explicitement inscrite dans la législation<sup>117</sup>. Le rapport souligne le rôle essentiel des lanceurs d'alerte pour la

<sup>117</sup> Loi du 28 novembre 2022 sur la protection des personnes qui signalent des violations au droit de l'Union ou au droit national constatées au sein d'une entité juridique du secteur privé et loi du 8 décembre 2022 relative aux canaux de signalement et à la protection des auteurs de signalement d'atteintes à l'intégrité dans les organismes du secteur public fédéral et au sein de la police intégrée.

société : ils contribuent à prévenir d'autres abus et renforcent la transparence et la responsabilité des services publics et des entreprises. La Belgique dispose aujourd'hui d'un cadre juridique parmi les plus avancés d'Europe dans ce domaine, mais ce cadre est aussi technique et complexe. Les règles applicables varient notamment selon le secteur et le niveau de pouvoir, auxquels s'ajoutent encore des réglementations spécifiques. Cette complexité entraîne des différences de traitement entre lanceurs d'alerte, elle rend le cadre difficile à appréhender et peut décourager certaines personnes souhaitant signaler une fraude ou un abus.

Dans ce rapport, nous recommandons davantage d'harmonisation et de clarté afin de garantir une protection et un soutien égaux pour tous les lanceurs d'alerte, indépendamment du secteur et du domaine dans lequel ils travaillent. Nous plaidons pour que le signalement devienne un droit réellement compris et accessible, permettant aux personnes de lancer l'alerte en toute confiance.



### **Avis sur les lanceurs d'alerte du Parlement fédéral**

*25 février 2025*

Dans un courrier adressé d'initiative à la Chambre des représentants, l'IFDH a attiré l'attention sur plusieurs points préoccupants d'une proposition de loi concernant les lanceurs d'alerte qui travaillent au sein de la Chambre des représentants et du Sénat. Cette proposition visait à transposer la directive européenne sur la protection des personnes qui signalent des violations du droit de l'Union. L'IFDH a notamment souligné le champ d'application trop restreint de la proposition ainsi que l'absence de certaines mesures de soutien qui sont pourtant prévues pour les lanceurs d'alerte du secteur public fédéral et du secteur privé. Il a, par conséquent, recommandé à la Chambre d'harmoniser la proposition de loi avec la législation existante afin de garantir la même protection pour les lanceurs d'alerte.

## **2.1.6. DÉTENTION**



### **Communication au Conseil de l'Europe pour un traitement humain des personnes avec troubles mentaux en prison**

*30 juin 2025*

Personne ne peut torturer ou soumettre une autre personne à des peines ou traitements inhumains ou dégradants, y compris les autorités. Or, dans son arrêt Jeanty, la Cour européenne des droits de l'homme a condamné la Belgique pour le traitement inhumain et dégradant infligé à une personne détenue ayant des troubles mentaux et pour l'absence d'enquête effective sur ces faits. Cinq ans après l'arrêt, l'IFDH et le Conseil central de surveillance pénitentiaire ont adressé une communication au Comité des ministres du Conseil de l'Europe sur le suivi réservé par la Belgique à cette affaire.

Les deux institutions soulignent que, malgré certaines initiatives, les mesures prises par les autorités belges restent insuffisantes pour garantir la dignité des personnes détenues qui ont des troubles mentaux. Elles pointent des problèmes structurels persistants, tels que le manque de prise en charge psychiatrique adéquate en détention et l'inadaptation du cadre pénitentiaire, et elles appellent à des actions pour prévenir de nouvelles violations des droits fondamentaux.



### **Note NPM concernant l'éloignement des détenus étrangers comme solution à la surpopulation carcérale**

*13 octobre 2025*

En 2025, le MNP, en collaboration avec les deux organismes spécialisées CCSP et Myria, a exprimé ses préoccupations, dans une note commune critique, à l'égard des projets du gouvernement visant à favoriser l'éloignement des détenus étrangers comme solution à la surpopulation carcérale dans les prisons belges. Le MNP salue la volonté du gouvernement de chercher des solutions au problème de la surpopulation en prison, à l'origine de conditions de détention

inhumaines et dégradantes. Toutefois, en s'appuyant sur l'expertise collective des instances spécialisées, il met en garde contre les risques que les mesures envisagées comportent pour les droits fondamentaux des personnes détenues. Il souligne également qu'elles ne constituent pas une réponse adéquate ni durable au problème. Dans le cadre de sa mission préventive, le MNP souhaite engager un dialogue constructif avec les autorités dès les premières étapes de l'élaboration des politiques, afin d'alerter en amont sur ces risques. La note a été transmise à la ministre de la Justice, et une délégation du MNP et des organismes spécialisés a été reçue par le cabinet afin d'en discuter. Le MNP continuera à suivre l'évolution de cette problématique en 2026.

### 2.1.7. AUTRES THÉMATIQUES



#### Appel à l'action face à la catastrophe humanitaire et aux violations des droits humains en Palestine

10 juillet 2025

Dans un appel à l'action adressé au gouvernement fédéral, l'IFDH a alerté sur la catastrophe humanitaire à Gaza et sur les violations graves et répétées du droit international humanitaire et des droits humains. Nous avons notamment pointé les violations largement documentées par les Nations unies et de nombreuses organisations internationales : les attaques contre des civils et des infrastructures civiles, les déplacements forcés de population, les restrictions à l'aide humanitaire et le risque croissant de famine pour la population de Gaza.

Nous avons aussi rappelé les obligations juridiques de la Belgique et des autres États, en particulier le devoir de prévenir le génocide, de faire respecter le droit international humanitaire et de ne pas prêter aide ou assistance à une situation illicite. Nous avons dès lors appelé le gouvernement fédéral à adopter des mesures concrètes - notamment diplomatiques, économiques et judiciaires - afin de contribuer à faire cesser les violations de droits humains et à garantir la responsabilité de leurs auteurs.



#### Avis sur la proposition de directive européenne Omnibus I

23 mai 2025

Dans un avis adressé aux responsables politiques, l'IFDH a mis en garde contre l'affaiblissement du cadre européen en matière de responsabilité des entreprises et de respect des droits humains. Cet avis concerne la proposition de directive européenne « Omnibus I », déposée par la Commission européenne début 2025 pour modifier deux législations européennes récentes : la directive sur le devoir de vigilance des entreprises (CSDDD) et celle sur l'information en matière de durabilité (CSRD). Alors qu'elle était initialement annoncée comme une simplification technique, cette initiative compromet les avancées récentes de l'Union européenne en matière de durabilité et de respect des droits humains.

Dans son avis, l'IFDH a notamment pointé les risques que cette réforme fait peser sur l'efficacité du devoir de vigilance, la transparence des entreprises et l'accès à la justice pour les victimes de violations des droits humains. L'IFDH appelle dès lors les législateurs européens à préserver une réglementation ambitieuse et conforme aux normes internationales afin de garantir une protection effective des droits humains dans les chaînes de valeur des entreprises.



#### Trois rapports pour l'Examen périodique universel de la Belgique

10 octobre 2025

Dans le cadre du quatrième Examen périodique universel (EPU) de la Belgique, prévu le 6 mai 2026, l'IFDH a transmis trois rapports thématiques au Conseil des droits de l'homme des Nations unies. Un rapport a été élaboré en collaboration avec l'Institut pour l'égalité des femmes et des hommes et un autre par le Mécanisme national de prévention des mauvais traitements en détention (MNP), entité autonome au sein de l'IFDH. Ces rapports sont destinés à éclairer les États membres lors de leur évaluation de la situation des droits humains

dans notre pays. Ils soulignent les progrès réalisés par la Belgique depuis son précédent examen et contiennent des recommandations ciblées pour renforcer le respect de l'État de droit et des droits humains en Belgique, notamment en ce qui concerne l'interfédéralisation de l'IFDH, de la ratification de l'OPCAT et la lutte contre la surpopulation carcérale.



### Rapport sur la reconnaissance du passé colonial belge

12 mars 2025

L'IFDH a soumis au Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l'homme un rapport sur la reconnaissance du passé colonial belge, dressant un état des lieux des activités entamées par les autorités belges pour reconnaître et traiter cet héritage. Le rapport met en évidence l'absence de politique coordonnée, les retards dans la reconnaissance des violences commises et dans l'adoption de mesures adéquates, ainsi que les défis persistants en matière de réparations et de respect des engagements internationaux de la Belgique. Il souligne la nécessité d'un effort plus structuré et soutenu de la Belgique pour répondre à ces enjeux historiques et actuels.



### Rapport sur les droits des enfants dans les conflits armés

31 janvier 2025

L'IFDH a soumis un rapport au Comité des droits de l'homme des Nations unies sur les droits des enfants dans les conflits armés. Le rapport examine trois situations spécifiques directement liées au contexte belge : la situation des enfants de ressortissants belges qui se sont rendus en Syrie et en Irak pour rejoindre des groupes djihadistes, les adoptions internationales illégales et les droits des enfants victimes d'actes de violence délibérés. Le rapport met en lumière les obligations légales et morales de protection des enfants selon les normes internationales, documente les violations observées, et formule des recommandations

concrètes pour renforcer la prévention des atteintes et la prise en charge des besoins spécifiques des enfants touchés par des situations de conflit.

### Qu'advient-il des avis, rapports et recommandations de l'IFDH ?

L'IFDH adresse des avis et des recommandations au gouvernement fédéral et au Parlement fédéral, généralement dans le cadre de projets et propositions de loi. Le processus législatif qui transforme ces textes en nouvelles lois est un travail de longue haleine qui peut prendre plusieurs mois, voire des années. Souvent, les avis, rapports et recommandations de l'IFDH font partie intégrante des débats du Parlement fédéral. Certaines de ses recommandations donnent lieu à des initiatives législatives ou à des mesures politiques. L'IFDH rend aussi compte de la situation des droits humains en Belgique aux institutions internationales des droits humains, qui peuvent à leur tour intégrer ces éléments dans les recommandations qu'elles adressent à l'État belge.

## 2.2. SOUTIEN AUX LANCEURS D'ALERTE

Toute personne qui travaille au sein d'une entreprise ou d'un organisme de la fonction publique fédérale et qui, dans le contexte professionnel, est témoin d'abus ou de fraude (corruption, violation de la législation, risques pour la santé ou l'environnement, etc.) peut effectuer un signalement en tant que lanceur d'alerte. L'IFDH met à la disposition des lanceurs d'alerte, en toute confidentialité, un soutien et des informations adaptés à leur situation.

Signaler un abus ou une fraude peut entraîner des conséquences importantes pour un lanceur d'alerte, tant dans sa vie professionnelle que dans sa vie privée. Dans ce contexte, le soutien proposé par l'IFDH, ainsi que par les experts externes auxquels il fait appel, peut constituer une aide précieuse.

Ce soutien peut prendre différentes formes : assistance psychologique, aide juridique, accompagnement de carrière, soutien financier dans le cadre de procédures judiciaires, soutien social, formation aux relations avec les médias pour ceux qui souhaitent s'exprimer dans la presse ou qui sont sollicités par des journalistes ou encore appui technique en matière de protection des données.

En 2025, l'IFDH a reçu 159 demandes, dont 61 ne relevaient pas de la législation sur les lanceurs d'alerte et qui ont été orientées vers les services adéquats. Parmi les 98 demandes restantes relatives à la législation lanceurs d'alerte, l'IFDH a fourni des informations à 60 personnes en sa qualité de point d'information central pour les lanceurs d'alerte.

L'IFDH a soutenu 54 lanceurs d'alerte au total : 38 à la suite d'une première demande et 16 qui bénéficiaient déjà d'un soutien octroyé en 2024 (11) ou en 2023 (5). Ce soutien a été assuré soit en interne par les collaborateurs de l'IFDH, soit avec l'appui d'un expert externe.

En faisant appel à des experts externes, l'IFDH a octroyé et financé 51 mesures de soutien au bénéfice de ces lanceurs d'alerte en 2025 :

- 25 aides psychologiques. Parmi ces aides, 16 concernent des lanceurs d'alerte ayant bénéficié de ce type de soutien pour la première fois en 2025 et 9 des lanceurs d'alerte dont le soutien entamé en 2023 (4) ou en 2024 (5) a été prolongé en 2025. Sur ces 25 aides psychologiques en 2025, 2 ont fait l'objet d'un renouvellement, à savoir que ces 2 bénéficiaires, initialement autorisés à suivre 12 séances de suivi psychologique, ont obtenu l'octroi de 12 séances supplémentaires.
- 25 soutiens juridiques fournis par un avocat. Ces mesures comprennent des avis juridiques et/ou un accompagnement dans des démarches précontentieuses ou des procédures judiciaires. Parmi ces soutiens, 17 concernent des lanceurs d'alerte ayant bénéficié de ce type d'accompagnement pour la première fois en 2025 et 8 s'inscrivent dans la continuité d'un soutien

juridique déjà octroyé depuis 2023 (1) ou 2024 (7). Sur ces 25 mesures de soutien juridique, 3 se sont traduites par une mise en contact, par l'IFDH, avec un avocat pro deo partenaire, travaillant dans le cadre de l'aide juridique de deuxième ligne.

- 1 soutien médiatique en vue d'une divulgation publique.
- L'IFDH n'a pas accordé de soutien pour un accompagnement de carrière, ni de soutien technique.



### Rapport sur la protection des lanceurs d'alerte

28 novembre 2025

Fin 2025, l'IFDH a publié son tout premier rapport bisannuel consacré à la protection des lanceurs d'alerte, une mission inscrite dans la législation. Le rapport dresse un état des lieux des deux premières années (2023-2024) de mise en œuvre de la législation fédérale relative à la protection des lanceurs d'alerte, tant dans le secteur privé que dans le secteur public fédérale. Le rapport propose une analyse précise du cadre juridique, des procédures mises

en place et des premiers résultats observés sur le terrain. Il met en évidence les principales tendances, les difficultés rencontrées dans l'opérationnalisation des mécanismes de protection ainsi que des pistes d'amélioration pour renforcer l'efficacité du dispositif.

Dans ce cadre, l'IFDH a mené une enquête auprès des lanceurs d'alerte ayant bénéficié d'un accompagnement au cours des deux dernières années. Ils ont été invités à évaluer les différentes formes de soutien proposées - assistance juridique, aide psychologique et accompagnement de carrière - afin de mieux comprendre leur impact concret sur leur situation personnelle et professionnelle. Parallèlement, une consultation a été menée auprès de partenaires externes (avocats, psychologues et coachs) dont l'analyse a permis d'apporter un éclairage complémentaire sur la qualité du soutien apporté, les besoins récurrents et les améliorations possibles. Ces éléments ont nourri l'élaboration du rapport et permettent de proposer une analyse nuancée et fondée sur l'expérience de terrain, essentielle pour adapter le cadre de protection aux réalités vécues par les lanceurs d'alerte.

Le rapport montre que, malgré l'ambition et la solidité du cadre juridique, sa mise en œuvre demeure complexe et nécessite notamment davantage de clarté et d'harmonisation pour garantir une protection pleinement effective des lanceurs d'alerte.

Au-delà de ses missions d'information et de soutien, l'IFDH a également renforcé en 2025 son rôle d'acteur de référence en matière d'expertise et de sensibilisation autour des lanceurs d'alerte. À la demande de l'Office des signalements du Grand-Duché de Luxembourg, l'IFDH a partagé son expérience dans la mise en place d'un dispositif de soutien psychologique pour les lanceurs d'alerte. Cette contribution a été présentée lors d'une conférence intitulée « *Deux ans de droit des lanceurs d'alerte au Luxembourg : un cadre normatif à l'épreuve de la pratique* », qui réunissait les autorités concernées dans le domaine. À la demande des autorités arméniennes, l'IFDH a également présenté, lors d'un entretien dédié, son

expertise en matière d'information et de soutien aux lanceurs d'alerte. Enfin, deux sessions de sensibilisation aux techniques spécifiques d'entretien avec les lanceurs d'alerte ont été organisées à destination des personnes assumant la fonction de facilitateur au sein des services publics fédéraux.



### Avis sur les lanceurs d'alerte du Parlement fédéral

25 février 2025

Dans un courrier adressé d'initiative à la Chambre des représentants, l'IFDH a attiré l'attention sur plusieurs points préoccupants d'une proposition de loi concernant les lanceurs d'alerte qui travaillent au sein de la Chambre des représentants et du Sénat. Cette proposition visait à transposer la directive européenne sur la protection des personnes qui signalent des violations du droit de l'Union. L'IFDH a notamment souligné le champ d'application trop restreint de la proposition ainsi que l'absence de certaines mesures de soutien qui sont pourtant prévues pour les lanceurs d'alerte du secteur public fédéral et du secteur privé. Il a, par conséquent, recommandé à la Chambre d'harmoniser la proposition de loi avec la législation existante afin de garantir la même protection pour les lanceurs d'alerte.

### 2.3. MÉCANISME NATIONAL DE PRÉVENTION DES MAUVAIS TRAITEMENTS EN DÉTENTION (MNP)

Le Mécanisme national de prévention contre la torture et les peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (MNP) a pour mission de prévenir les mauvais traitements à l'égard des personnes privées de liberté. Il joue, à ce titre, un rôle essentiel pour garantir le respect de leur dignité et de leurs droits fondamentaux. Dans ce cadre, le MNP effectue régulièrement des visites dans des lieux de privation de liberté et formule des recommandations et avis à l'attention des autorités compétentes.

Le MNP a été créé en 2024 en tant que département autonome au sein de l'IFDH. Dans l'exécution de son

mandat, le MNP collabore étroitement avec trois organismes spécialisés : le Conseil central de surveillance pénitentiaire (CCSP), Myria (le Centre fédéral Migration) et le Comité P.

### 2.3.1 FORMALISATION DE LA COLLABORATION AVEC LES ORGANISMES SPÉCIALISÉS

En 2025, le MNP et les organismes spécialisés se sont réunis à neuf reprises. En début d'année, ces échanges ont porté sur la mise en place des bases formelles de leur collaboration. Ce processus a conduit à l'adoption d'une méthodologie commune pour la réalisation des visites et à la signature d'un [protocole de coopération](#).

Au cours de la seconde moitié de l'année, le MNP et ses partenaires ont poursuivi leurs travaux en vue d'élaborer une stratégie pluriannuelle pour la période 2026-2030, finalisée au début de l'année 2026.

### 2.3.2 PREMIÈRES VISITES PRÉVENTIVES

À la suite de l'adoption du protocole de collaboration et de la méthodologie commune, les premières visites du MNP ont pu être organisées. Les organismes spécialisés assurent la coordination et la réalisation des visites dans les lieux de privation de liberté relevant de leur mandat.

Ces visites permettent d'identifier concrètement les risques de mauvais traitements des personnes détenues et d'évaluer leurs conditions de détention.

Au cours de l'année 2025, 10 visites ont été menées au total :

- Maisons de détention de Forest et de Courtrai (visites dirigées par le CCSP)
- Maisons de transition de Gentbrugge, de Louvain et d'Enghien (visites dirigées par le CCSP)
- Centre de rapatriement 127bis (visite dirigée par Myria)
- Zones de police de Namur et de Bruges (visites dirigées par le Comité P)

- Complexes cellulaires du Palais de justice de Bruxelles (Poelaert) et du bâtiment Portalis (visites dirigées par le Comité P)

Les rapports de ces visites seront publiés en 2026.

### 2.3.3 SURPOPULATION CARCÉRALE ET ÉLOIGNEMENT DES DÉTENUS ÉTRANGERS

En 2025, le MNP, en collaboration avec les deux organismes spécialisés CCSP et Myria, a exprimé ses préoccupations, dans une note commune critique, à l'égard des projets du gouvernement visant à favoriser l'éloignement des détenus étrangers comme solution à la surpopulation carcérale dans les prisons belges.

Le MNP salue la volonté du gouvernement de chercher des solutions au problème de la surpopulation en prison, à l'origine de conditions de détention inhumaines et dégradantes. Toutefois, en s'appuyant sur l'expertise collective des instances spécialisées, il met en garde contre les risques que les mesures envisagées comportent pour les droits fondamentaux des personnes détenues. Il souligne également qu'elles ne constituent pas une réponse adéquate ni durable au problème. Dans le cadre de sa mission préventive, le MNP souhaite engager un dialogue constructif avec les autorités dès les premières étapes de l'élaboration des politiques, afin d'alerter en amont sur ces risques.

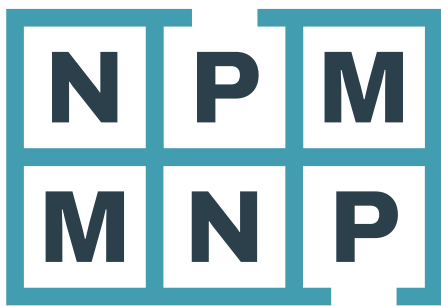
La note a été transmise à la ministre de la Justice, et une délégation du MNP et des organismes spécialisés a été reçue par le cabinet afin d'en discuter. Le MNP continuera à suivre l'évolution de cette problématique en 2026.

### 2.3.4 COMMUNICATION

En 2025, le MNP a finalisé le développement de son identité visuelle, incluant un logo et une charte graphique propres, dans le but de renforcer la visibilité de ses activités et la diffusion de ses publications et recommandations.

La mise en œuvre de cette identité visuelle ainsi que l'élaboration d'une stratégie de communication commune avec les organismes spécialisés constitueront un axe de travail pour les années à venir.

Conformément à ses obligations légales, le MNP publie également un rapport annuel chaque année. Le rapport annuel 2025, à paraître, présentera de manière plus détaillée l'ensemble des activités du MNP pour l'année écoulée.



Le nouveau logo du Mécanisme national de prévention des mauvais traitements en détention

## 2.4. POINT DE CONTACT CENTRAL ANTI-SLAPP

Une SLAPP (*Strategic Lawsuit/Litigation Against Public Participation*), aussi appelée poursuite-bâillon, désigne une action en justice abusive ou (partiellement) dénuée de fondement, intentée par des autorités publiques, des responsables politiques, des entreprises ou des particuliers à l'encontre de personnes qui s'expriment, enquêtent ou critiquent sur des questions d'intérêt public.

Ces procédures visent principalement à faire taire des voix critiques - par exemple lorsqu'un journaliste est poursuivi en raison du contenu d'un article. Elles peuvent également cibler des ONG, des chercheur·ses, des universitaires, des artistes ou des défenseur·es des droits humains, c'est-à-dire toute personne ou organisation engagée dans le débat public et contribuant à la redevabilité des acteurs de pouvoir.

Les SLAPP détournent les procédures judiciaires de leur finalité et imposent une charge inutile au système judiciaire. Elles servent avant tout à intimider ou à réduire au silence la partie visée, notamment par le biais d'actions en diffamation ou d'accusations d'atteinte à l'honneur.

La directive européenne anti-SLAPP, ée adoptée le 11 avril 2024 et entrée en vigueur le 6 mai 2024, Elle vise à mieux protéger les journalistes, les médias, les chercheur·ses, les artistes et les défenseur·e-s des droits humains contre ces formes d'intimidation judiciaire. Elle prévoit notamment la possibilité de rejeter, à un stade précoce, les actions manifestement infondées et d'imposer à la partie demanderesse le paiement des frais de procédure.

En 2025, l'IFDH a rendu trois avis concernant la transposition de la directive anti-SLAPP dans la législation belge. Un premier avis portait sur une proposition de loi introduite à la Chambre des représentants. Dans un deuxième avis, rendu d'initiative, l'IFDH a formulé plusieurs points d'attention à l'attention de la ministre de la Justice dans le cadre de ses travaux sur un projet de loi. Un troisième avis a enfin analysé le projet de loi élaboré par la ministre de la Justice. Dans ces avis, nous saluons les bases posées tout en recommandant de renforcer la protection en prévoyant des mesures spécifiques contre les poursuites-bâillons dans les affaires pénales et des mesures de soutien pour les victimes de SLAPP. Nous plaidons pour une transposition ambitieuse de la directive. À ce stade, les dispositions qui seront effectivement adoptées par le Parlement restent à déterminer.

La Belgique dispose jusqu'au 7 mai 2026 pour transposer la directive en droit belge.

L'IFDH est le [point de contact central dans la lutte contre les SLAPP ou poursuites-bâillons](#) en Belgique. À ce titre, il recueille et diffuse des informations, participe en tant qu'observateur au [groupe de travail anti-SLAPP](#) belge et suit de près les évolutions dans ce domaine. Il peut ainsi conseiller le gouvernement fédéral et le Parlement fédéral dans le cadre de la transposition de la directive.

### 2.5. RECHERCHE

#### 2.5.1. NON-MISE EN ŒUVRE DES DÉCISIONS DE JUSTICE

Depuis plusieurs années, l'IFDH constate que les autorités belges ne donnent pas toujours une suite aux décisions de justice qui les condamnent. Le 18 novembre 2024, il a **lancé une enquête** pour examiner l'ampleur de cette non-mise en œuvre ainsi que son impact sur les acteurs de la justice. Cette situation porte en effet atteinte à la séparation des pouvoirs, un principe fondamental de l'État de droit et de la démocratie. Un exemple particulièrement interpellant est celui de la politique de non-accueil des demandeurs d'asile : depuis 2022, plus de 17.000 condamnations de l'État belge n'ont pas été mises en œuvre, et ce en dépit de la condamnation prononcée par la Cour européenne des droits l'homme, dans l'arrêt Camara. Le non-respect des décisions de justice concerne aussi d'autres domaines, comme la surpopulation carcérale ou les nuisances sonores de l'aéroport de Bruxelles-National.

L'enquête menée par l'IFDH se consacre aux décisions de justice rendues entre 2014 et 2024 qui condamnent les autorités belges, mais que ces dernières ne mettent pas en œuvre ou pas totalement. Le premier volet de cette enquête dresse un état des lieux non-exhaustif des décisions judiciaires qui n'ont pas été mises en œuvre par les autorités belges, dans différents domaines. Dans le second volet, l'IFDH interroge des avocats et des magistrats pour mieux comprendre l'impact concret de cette situation sur les acteurs de la justice. Le rapport d'enquête sera transmis au Parlement fédéral.

#### 2.5.2. ESPACE POUR LES VOIX CRITIQUES

En 2025, l'IFDH a lancé une **nouvelle enquête** « Espace pour les voix critiques » destinée à évaluer la qualité de l'espace civique en Belgique, et ce, deux ans après son enquête sur les pressions subies par les défenseur-es des droits humains.

Cette enquête examine la liberté et la place dont disposent les voix critiques en Belgique : les journalistes, les universitaires et les artistes. Ces trois catégories professionnelles analysent, questionnent, informent et alimentent le débat public. Elles stimulent l'esprit critique et jouent ainsi un rôle essentiel dans une société démocratique. Mais elles sont aussi confrontées à de nombreux freins et défis, voire à des pressions. L'IFDH souhaite, par conséquent, examiner leur sentiment de sécurité, leurs expériences d'ingérence, de censure ou d'intimidation et leur perception de la liberté de la presse, de la liberté académique et de la liberté artistique.



*Les journalistes, universitaires et artistes jouent un rôle essentiel dans la société*

L'enquête combine une approche quantitative et une approche qualitative. Le volet quantitatif repose sur une enquête à laquelle ont participé plus de 2 000 personnes aux profils variés et qui a été finalisée en 2025. Les résultats seront enrichis par des tables rondes. Les conclusions seront rassemblées dans un rapport final, qui sera transmis au Parlement fédéral et aux autres responsables politiques, afin de contribuer à une meilleure protection de ces voix critiques et au renforcement de la vie démocratique.

### 2.5.3. BAROMÈTRE DES DROITS HUMAINS

En 2025, un projet de baromètre intégré de la situation des droits humains en Belgique a été lancé. Aux côtés d'Unia, de Myria (Centre fédéral Migration), du Conseil central de surveillance pénitentiaire (CCSP), du Médiateur fédéral, de l'Institut pour l'égalité des femmes et des hommes (IEFH), du Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, de l'Institut flamand des droits humains (*Vlaams Mensenrechteninstituut*) et du Mécanisme national de prévention des mauvais traitements en détention (MNP), l'IFDH contribue à évaluer la situation des droits humains en Belgique et à identifier les problèmes structurels persistants.

Le baromètre des droits humains n'a pas pour vocation d'être exhaustif. Il se consacre sur l'analyse d'un nombre limité de problématiques qui : soit font l'objet d'une supervision soutenue par le Comité des ministres du Conseil de l'Europe ; soit concernent une part significative de la population belge ; soit font l'objet d'observations ou de rapports d'autres institutions internationales qui signalent un problème structurel. Les thématiques abordées couvrent aussi bien les droits civils et politiques que les droits économiques, sociaux et culturels.

Un premier rapport sera publié fin 2026 afin de sensibiliser les autorités et l'ensemble de la société aux défis en matière de droits humains.

### 2.5.4. ESPACE POUR LES DÉFENSEUR-ES DES DROITS HUMAINS

En 2024, l'IFDH a publié un [rapport de recherche concernant la qualité de l'espace civique](#) en Belgique. De manière générale, il apparaît que les conditions dans lesquelles les organisations de la société civile et institutions publiques belges défendent les droits humains sont relativement bonnes. Cependant, une majorité d'organisations disent être confrontées à des pressions et à de l'intimidation et nombre d'entre elles estiment que la situation générale s'est détériorée. Une large part des organisations disent

se sentir en insécurité financière et éprouver des difficultés à participer au processus d'élaboration des politiques publiques. Par ailleurs, les collaboratrices et collaborateurs des organisations de défense des droits humains font majoritairement l'objet de campagnes médiatiques négatives ou encore d'agressions verbales en ligne, sur les réseaux sociaux, mais aussi d'agressions verbales hors ligne.

L'IFDH s'est engagé à suivre la situation de près afin que les organisations puissent mener leurs actions en toute sécurité et sans restriction. À ce titre, il assure le suivi de ce rapport et des pistes d'action exprimées par les organisations de la société civile dans le cadre de ses missions de facilitation, d'expertise et de promotion.

Une démocratie solide repose sur un espace civique ouvert, dynamique et sûr, permettant à chacun-e d'exercer ses droits fondamentaux. Cet espace civique est essentiel pour les défenseur-es des droits humains, qui y trouvent les conditions nécessaires pour promouvoir et protéger les droits fondamentaux.

## 2.6. ÉDUCATION

En 2024, l'IFDH a identifié trois rôles en matière d'éducation aux droits humains. Le premier est celui de facilitateur, visant à soutenir l'échange de connaissances et d'expériences entre les organisations actives en Belgique. Le deuxième rôle est celui d'éducateur, avec un accent sur des initiatives de type « train-the-trainer » destinées à un public professionnel et de la production de matériel et d'outils éducatifs. Le troisième rôle est celui de promoteur et de défenseur de l'éducation aux droits humains par lequel l'IFDH entend maintenir ce sujet à l'agenda des formations.

En 2025, l'IFDH s'est principalement investi dans le rôle de facilitateur. Dans ce cadre, il a organisé un premier événement de mise en réseau consacré à l'éducation aux droits humains, en collaboration avec la Kazerne Dossin, l'Académie du SPF Justice, l'Institut

de Formation judiciaire et le Partenariat School for Rights. Cet événement a réuni une soixantaine de professionnels issus d'ONG, d'institutions publiques, d'organisations culturelles et du monde académique.

La rencontre s'est articulée autour d'une question centrale : comment ancrer les droits humains dans la vie quotidienne - à l'école, au travail, dans la famille et en ligne ? Les participants ont pris part à des ateliers animés par School for Rights, le Centre flamand de connaissances des droits de l'enfant (KeKi) et Unia. Ces ateliers ont permis de présenter des méthodes de travail, des outils pédagogiques existants et des stratégies concrètes pour intégrer les droits humains dans les pratiques professionnelles et organisationnelles.



*Une première journée de rencontre sur l'éducation aux droits humains*

Parallèlement, l'IFDH a lancé, en 2025, une étude sur les expériences des enseignants en matière de droits humains en classe. Via une enquête en ligne, les enseignants ont pu partager leurs pratiques et les difficultés qu'ils rencontrent dans l'enseignement des droits humains. L'enquête a notamment permis d'identifier les manières dont ils abordent ces questions, les obstacles auxquels ils sont confrontés, les stratégies qu'ils mettent en place et les besoins de soutien. Cette démarche vise à mieux comprendre les réalités du terrain et à identifier les leviers pour favoriser un environnement dans lequel les enseignants se sentent suffisamment soutenus pour aborder les droits humains en classe.

Les résultats de cette enquête seront publiés en 2026. Ils permettront de formuler des recommandations concrètes pour renforcer l'éducation aux droits humains en Belgique et s'inscrivent dans le rôle de l'IFDH en tant que promoteur et défenseur dans ce domaine.

## 2.7. COMMUNICATION

Les droits humains sont universels et s'appliquent à tous les individus, indépendamment de leur situation personnelle. Pour cette raison, il est essentiel que chacun·e soit correctement informé·e de ses droits. L'IFDH diffuse régulièrement des informations et communique au sujet de ses avis, recommandations et rapports. Il mène aussi des campagnes pour sensibiliser les citoyens à leurs droits.

### 2.7.1. CANAUX DE COMMUNICATION

Le principal canal de communication de l'IFDH est son site internet, disponible en français, néerlandais, allemand et anglais. Les visiteurs y trouvent, regroupées par thèmes, des informations sur les droits humains ainsi que sur les organisations qu'ils peuvent contacter lorsque leurs droits ne sont pas respectés, l'IFDH ne disposant pas lui-même de la compétence pour examiner des plaintes ou dossiers individuels. Tous les avis et rapports (voir le point 2.1.) sont publiés en français et en néerlandais sur le site, accompagnés d'un résumé clair. La rubrique « Actualités » offre un aperçu des dernières nouvelles concernant l'IFDH et les droits humains en Belgique. L'IFDH estime également important que son site internet soit accessible à toutes et tous, y compris aux personnes qui voient ou entendent moins bien, ou qui rencontrent des difficultés à utiliser un clavier. En 2025, les efforts de l'IFDH en matière d'accessibilité du site ont été reconnus par l'obtention du label AnySurfer. Ce label atteste que le site a été évalué par des spécialistes de l'accessibilité et qu'il répond aux exigences de la norme WCAG 2.2, niveau A. L'IFDH publie régulièrement des messages sur les réseaux sociaux LinkedIn, Instagram et Facebook.

Chaque mois, l'IFDH envoie à ses abonnés une [newsletter](#) dans laquelle il rend compte de ses avis et rapports, mais aussi des activités d'autres organisations de défense des droits humains. En 2025, l'IFDH a diffusé 10 communiqués de presse et 1 carte blanche. L'Institut a été mentionné dans les médias plus de 230 fois. Par ailleurs, les collaborateur·rices de l'IFDH sont aussi occasionnellement invité·es en tant qu'orateur·rice par des universités et hautes écoles. Ils participent également souvent à différents débats et conférences en Belgique et à l'étranger.

### 2.7.2. CAMPAGNE DE SENSIBILISATION « LES DROITS HUMAINS COMMENCENT ICI »

L'objectif de la campagne « [Les droits humains commencent ici, avec vous](#) » était de renforcer la sensibilisation aux droits fondamentaux et d'encourager chacun·e à mieux connaître ses droits, à y réfléchir et à contribuer à leur respect. À travers cette initiative, l'IFDH a souligné la présence des droits humains dans les situations du quotidien.

L'ambassadeur et l'ambassadrice de la campagne, Kody Kim et Linde Merckpoel, sont allés à la rencontre de citoyen·nes, dans la rue, pour échanger sur leur connaissance et perception des droits humains. Ces rencontres ont donné lieu à une série de vidéos diffusées sur des plateformes à la demande telles que RTLPlay, TF1+ Belgique, VRT Max et Streamz. Au total, 662 200 vidéos ont été visionnées en intégralité. Compte tenu des répétitions de diffusion, cela correspond à au moins 278 500 personnes uniques. Les ambassadeur·rice·s ont également relayé les vidéos sur leurs propres réseaux sociaux, où elles ont été vues près de 220 000 fois et ont généré plus de 700 interactions.

En parallèle, l'IFDH a réalisé une [enquête d'opinion](#) afin de mieux comprendre la connaissance et la perception des droits humains en Belgique. Les résultats montrent que les droits humains sont bien présents dans les préoccupations de la population, mais qu'il reste nécessaire de poursuivre les efforts

de sensibilisation pour en clarifier le sens et les implications concrètes. Les droits les plus connus sont la liberté d'expression, le droit à la vie privée et le droit à la santé (et aux soins de santé), connus respectivement par 88 %, 86 % et 81 % des personnes interrogées. L'enquête révèle aussi qu'un Belge sur quatre (25 %) se dit très ou extrêmement préoccupé par ses droits fondamentaux. Le droit à un niveau de vie suffisant ressort largement comme la principale préoccupation : quatre personnes sur dix (41 %) considèrent qu'il n'est pas respecté en Belgique.

Le symbole de la campagne était un pin de localisation, distribué à environ 350 partenaires. En le portant, ils ont pu afficher leur engagement en faveur des droits humains et leur volonté de contribuer à une société dans laquelle chacun·e se sent en sécurité, reconnu·e et respecté·e.



*Kody Kim échange avec des passants sur leur perception des droits humains*

### 2.8. SIGNALEMENTS DE CITOYEN-NES

Régulièrement, des citoyen·nes contactent l'IFDH par e-mail, par courrier, par téléphone ou via les réseaux sociaux. En 2025, l'IFDH a ainsi reçu environ 400 signalements et questions de citoyens, soit une augmentation de plus de 50 % par rapport à 2024. Les signalements portaient sur une grande variété de thématiques : l'asile et la migration, la pauvreté, des violences de la part d'agents de police, les conditions de détention en prison, le racisme et la discrimination, l'accès à la justice, les poursuites-bâillons (SLAPP) ou encore les rapports et avis de l'IFDH.

L'IFDH ne dispose pas d'une compétence en matière de traitement des plaintes et n'est donc pas habilité à examiner les situations ou dossiers individuels. Il s'efforce néanmoins de [fournir une première information et d'orienter](#) les personnes vers les organisations compétentes susceptibles de traiter leur situation, qu'il s'agisse d'institutions publiques ou d'acteurs de la société civile, tels que Myria, Unia, le Comité P, l'Institut pour l'égalité des femmes et des hommes, le Conseil central de surveillance pénitentiaire, le Conseil supérieur de la Justice, le *Vlaams Mensenrechteninstituut*, les médiateurs et ombudsmans ou encore des acteurs comme les avocats, les barreaux, les syndicats et les bureaux d'aide juridique. Les signalements reçus sont également conservés à des fins de suivi et de recherche et contribuent à alimenter les analyses et recommandations de l'IFDH.



---

### 3. MANDAT DE L'IFDH : VERS UN RENFORCEMENT NÉCESSAIRE

---

### 3.1. MISSIONS ET MANDAT

En tant qu'institution publique indépendante, l'IFDH protège et promeut les droits humains en Belgique.

Il exerce les missions qui lui sont confiées par la loi portant création d'un Institut fédéral pour la protection et la promotion des droits humains ainsi que dans les deux lois relatives aux lanceurs d'alerte du secteur public fédéral et du secteur privé.

Il collabore, par ailleurs, étroitement avec d'autres organisations de défense des droits humains.

#### 3.1.1. MISSIONS GÉNÉRALES

Selon la [loi du 12 mai 2019](#), l'Institut fédéral des droits humains (IFDH) exerce les missions suivantes :

- fournir des avis, des recommandations et des rapports ;
- promouvoir l'harmonisation de la législation, des règlements et des pratiques avec les instruments internationaux relatifs aux droits humains ;
- assurer un suivi de la mise en œuvre des obligations internationales en matière de droits humains par les autorités belges ;
- encourager la ratification de nouveaux instruments internationaux relatifs aux droits humains ou l'adhésion à ces instruments ;
- collaborer avec les organes de défense des droits humains des Nations Unies et des organisations régionales ;
- collaborer avec les organes de défense des droits humains des entités fédérées et avec les associations de la société civile ;
- promouvoir les droits fondamentaux.

#### 3.1.2. MISSION LANCEURS D'ALERTE

Depuis fin 2022 et conformément à la [loi du 28 novembre 2022 sur la protection des lanceurs d'alerte du secteur privé](#) et la [loi du 8 décembre 2022 relative au signalement](#)

[d'atteintes à l'intégrité dans le secteur public fédéral](#), l'IFDH mène également les missions suivantes concernant les lanceurs d'alerte:

- informer toute personne cherchant des renseignements sur les lanceurs d'alerte ;
- fournir un soutien aux lanceurs d'alerte qui en ont besoin ;
- réaliser un rapport bisannuel sur la protection des lanceurs d'alerte en Belgique ;
- favoriser une culture qui encourage le respect des droits et la protection des lanceurs d'alerte.

#### 3.1.3. MISSION MÉCANISME NATIONAL DE PRÉVENTION (MNP)

Le 21 avril 2024, le Parlement fédéral a instauré, par une [modification de la loi de création de l'IFDH](#), un mécanisme national de prévention de la torture (MNP) en tant qu'entité autonome au sein de l'Institut. Le Conseil central de surveillance pénitentiaire (CCSP), le centre fédéral Migration Myria et le Comité permanent de contrôle des services de police (Comité P) collaborent avec le MNP en tant qu'organismes spécialisés. Le mécanisme veille à garantir un traitement humain des personnes résidant dans des lieux de privation de liberté.

Il a pour missions de :

- visiter régulièrement, et de manière préventive, les lieux de privation de liberté afin d'examiner le traitement des personnes privées de liberté ;
- mener des enquêtes sur des sujets pertinents pour prévenir la torture et les traitements inhumains ;
- adresser des recommandations aux autorités compétentes sur la base des observations et constatations réalisées ;
- formuler des avis sur la législation ou les projets de loi, en réponse à une demande ou de sa propre initiative ;
- élaborer des programmes de sensibilisation et de formation pour informer les citoyens et, en particulier, les personnes privées de liberté ;
- rédiger et rendre public un rapport annuel.

### 3.1.4. MISSION POINT DE CONTACT ANTI-SLAPP

Fin 2022, l'IFDH a été désigné par le SPF Justice comme point de contact central belge dans la lutte contre les SLAPP ou poursuites-bâillons. Il s'agit de poursuites judiciaires abusives lancées pour empêcher le travail ou faire taire des personnes qui émettent des critiques telles que journalistes, académiques, défenseurs de droits humains, ...

La liberté d'expression est un élément essentiel d'une société démocratique. Cependant, des journalistes, écrivains, artistes, universitaires, ONG et défenseur·e·s des droits humains peuvent être victimes de procédures judiciaires abusives lancées à leur encontre pour les empêcher d'exercer leur travail ou pour les faire taire. Cette pratique d'intimidation judiciaire est connue sous le nom de SLAPP (*Strategic Lawsuit Against Public Participation*) ou poursuite-bâillon.

L'Union européenne et le Conseil de l'Europe souhaitent mettre fin aux SLAPP et ont adopté une directive et formulé des recommandations en ce sens. En tant que point de contact central anti-SLAPP, l'IFDH souhaite :

- collecter et partager des informations ;
- mener des campagnes de sensibilisation ;
- encourager le renforcement des publics cibles (journalistes, académiques, avocats, ...) (formation, sensibilisation) ;
- développer des synergies avec les instruments pertinents dans le domaine de l'État de droit et de la protection des droits fondamentaux.

L'IFDH continue à développer actuellement cette nouvelle mission.

### 3.1.5. MANDAT

La loi confie à l'IFDH un mandat fédéral. L'IFDH est, par conséquent, compétent pour traiter des matières qui relèvent du niveau fédéral en Belgique, mais pas (encore) pour les matières relevant des Communautés et des Régions. La loi offre néanmoins

une perspective d'interfédéralisation. Cette perspective signifie que l'IFDH pourrait également travailler et collaborer sur des matières relevant des compétences des Communautés et Régions.

En outre, l'IFDH dispose d'un mandat résiduaire, c'est-à-dire qu'il n'est compétent que pour les matières relatives à la protection des droits humains pour lesquelles aucun autre organisme sectoriel indépendant n'est compétent. L'Institut collabore étroitement avec ces organismes sur d'autres sujets, par exemple avec Unia, Myria, le Service de lutte contre la pauvreté, le Conseil central de surveillance pénitentiaire, l'Autorité de protection des données, l'Institut pour l'égalité des femmes et des hommes, l'Institut flamand des droits humains, ...

À l'heure actuelle, l'IFDH ne dispose pas de compétence pour traiter les plaintes individuelles.

En mars-avril 2023, l'IFDH a été reconnu internationalement comme une institution nationale des droits humains par GANHRI, l'[Alliance mondiale des institutions nationales des droits humains](#). GANHRI a octroyé à l'IFDH une accréditation avec le statut B suivant les [Principes de Paris](#), un ensemble de normes reconnues qui permettent d'évaluer la crédibilité, l'indépendance et l'efficacité des institutions nationales des droits humains dans le monde. GANHRI estime que le mandat de l'IFDH, tel qu'il a été défini dans sa loi fondatrice, n'est pas suffisamment large pour obtenir une accréditation avec le statut A et lui a adressé un certain nombre de recommandations. L'IFDH plaide pour que des mesures soient prises afin que la Belgique puisse disposer d'une institution nationale des droits humains au statut A.

## 3.2. RENFORCER LA PROTECTION DES DROITS HUMAINS EN BELGIQUE PAR L'INTERFÉDÉRALISATION

Le mandat de l'Institut fédéral des droits humains (IFDH) est défini dans la [loi du 12 mai 2019](#). Il couvre l'ensemble des questions relatives aux droits fondamentaux relevant de la compétence fédérale, à

l'exception de celles déjà traitées par des organismes sectoriels chargés de la promotion et de la protection des droits humains. L'IFDH agit donc dans les limites de ses compétences fédérales résiduelles pour fournir des avis, des recommandations et des rapports concernant toute question relative à la promotion et à la protection des droits fondamentaux.

L'interfédéralisation<sup>118</sup> de l'IFDH, prévue par sa loi constitutive et activement promue par l'Institut, revêt une importance stratégique pour renforcer la protection des droits fondamentaux en Belgique et garantir aux citoyen·nes une protection plus cohérente et accessible de leurs droits, quel que soit le niveau de pouvoir concerné. Elle est également nécessaire pour permettre à l'Institut d'obtenir un statut pleinement conforme aux Principes de Paris (le statut A de GANHRI<sup>119</sup>). L'interfédéralisation impliquerait l'autorité fédérale ainsi que plusieurs entités fédérées, à savoir la Région wallonne, la Communauté française, la Région de Bruxelles-Capitale, la Communauté germanophone, la Commission communautaire française et la Commission communautaire commune. La Flandre dispose, depuis 2023, d'un institut des droits humains (*Vlaams Mensenrechteninstituut - VMRI*)<sup>120</sup>.

Cette évolution s'inscrirait en complémentarité des instances de droits humains existantes qui disposent d'une expertise cruciale et permettrait d'offrir aux citoyen·nes un cadre de protection plus lisible et cohérent, tout en comblant les lacunes du mandat actuel. Elle doterait l'IFDH d'un mandat davantage en adéquation avec la réalité institutionnelle belge et répondrait aux recommandations internationales appelant la Belgique à se doter d'une institution nationale des droits humains disposant d'un mandat étendu et pleinement conforme aux

Principes de Paris<sup>121</sup>. Elle contribuerait aussi à renforcer la cohérence des politiques publiques en matière de droits humains et d'éviter des réponses fragmentées selon les niveaux de pouvoir.

En 2025, l'IFDH a poursuivi ses activités de plaidoyer pour l'interfédéralisation. L'Institut a organisé plusieurs rencontres avec des représentants de l'autorité fédérale et des entités fédérées. Au niveau fédéral, des échanges ont eu lieu avec les cabinets du Premier ministre, du Ministre des Affaires étrangères, de la Ministre de la Justice, du Ministre de l'Emploi et du Ministre de l'Égalité des chances. Au niveau des entités fédérées, des échanges ont eu lieu avec les cabinets ministériels de la Communauté française (Ministre-Présidente et Ministre en charge de l'Égalité des chances), de la Région wallonne (Ministre-président et Ministre en charge de l'Égalité des chances<sup>122</sup>) et également avec les autorités de la Communauté germanophone (Ministre de la Famille, des Affaires sociales, du Logement et de la Santé)<sup>123</sup>. Ces rencontres ont permis de souligner les enjeux de l'interfédéralisation et d'ouvrir un dialogue avec les entités fédérées sur les perspectives de renforcement du cadre de protection des droits humains en Belgique.

### 3.2.1. UNE PROTECTION DES DROITS FRAGMENTÉE

Notre modèle fédéral implique que de nombreuses compétences présentant des enjeux significatifs en matière de droits humains sont exercées conjointement par l'autorité fédérale et les entités fédérées et nécessitent donc une coordination étroite entre ces différents niveaux de pouvoir.

118 L'interfédéralisation signifie, dans ce cas, que le mandat d'une institution fédérale est étendu aux compétences des Communautés et des Régions.

119 Les INDH reconnues sont accréditées par la Global Alliance of National Human Rights Institutions (GANHRI), à condition de respecter les Principes de Paris. En mars 2023, le Sous-comité d'accréditation (SCA) de GANHRI a attribué le statut B à l'IFDH. Ce statut B indique néanmoins que l'IFDH ne répond pas encore à l'ensemble des standards internationaux les plus stricts définis par les Principes de Paris.

120 L'Institut flamand des droits humains (VMRI) a débuté ses activités le 15 mars 2023.

121 Lors du dernier Examen périodique universel (EPU), plusieurs États ont recommandé que la Belgique se dote d'une Institution des droits humains accréditée au statut A, disposant d'un mandat étendu et conforme aux Principes de Paris. Notre [Rapport annuel 2024](#) aborde plus en détails les recommandations internationales relatives à l'élargissement du mandat de l'IFDH.

122 Pour ce qui concerne la rencontre avec le Ministre en Charge de l'Égalité des chances, une seule rencontre a eu lieu avec le ministre Coppieters, en charge de l'Égalité des Chances en Région wallonne et en Communauté française.

123 Des contacts seront également pris avec les autorités de la Région de Bruxelles-Capitale.

C'est le cas notamment dans des domaines tels que l'emploi, les affaires sociales, la santé, ...

Dans ce contexte, un mandat limité au seul niveau fédéral n'est pas adapté à cette réalité institutionnelle. Cette situation engendre un certain nombre de difficultés dans l'exercice des missions confiées à l'IFDH et limite la capacité des citoyen·nes à bénéficier d'une protection claire et cohérente de leurs droits.

Les deux exemples suivants illustrent ces difficultés dans un système où les compétences sont étroitement imbriquées.

### **3.2.2. DES RECOMMANDATIONS À PORTÉE LIMITÉE**

En 2024, l'IFDH a publié une enquête intitulée « Espace pour les défenseur·es des droits humains en Belgique », qui a été réalisée auprès de plus de 150 organisations actives dans la défense des droits humains. Les résultats mettent en évidence que les défenseur·es des droits humains sont confronté·es à différentes formes de pressions, des intimidations et une insécurité financière. Elles disent également rencontrer des difficultés à participer aux processus décisionnels et font face à des pressions politiques et juridiques. Ces différents éléments limitent leur capacité d'action et ont un impact sur la qualité de l'espace démocratique en Belgique.

À la suite de cette enquête, l'IFDH a formulé une série de recommandations à l'attention notamment des responsables politiques visant à renforcer l'environnement dans lequel opèrent ces organisations. Elles portent notamment sur la consolidation de l'espace civique, le soutien structurel au financement des organisations et le respect de leur indépendance. Ces recommandations soulignent aussi la nécessité de lutter contre les agressions verbales et la haine en ligne visant les défenseur·es des droits humains, notamment en favorisant l'émergence d'une culture de reconnaissance et de valorisation de leur travail. Elles insistent

enfin sur l'importance de renforcer les initiatives d'éducation et de sensibilisation aux droits humains.

Si certaines recommandations relèvent des compétences fédérales pour lesquelles l'IFDH peut pleinement exercer son mandat, la plupart d'entre elles pourraient également concerner des matières relevant des entités fédérées, telles que la culture, la jeunesse ou encore l'éducation. Pour ces matières, l'IFDH ne peut, ni en accompagner la mise en œuvre, ni en assurer le suivi. En outre, certaines recommandations identifient quelques leviers d'action, comme le développement d'initiatives éducatives visant à informer et sensibiliser le public aux enjeux liés aux droits humains. Or, ces domaines relèvent pour une large part des compétences des entités fédérées, ce qui limite également la capacité d'intervention de l'IFDH dans ce cadre et *in fine* la protection des défenseur·es des droits humains. Cette limitation peut freiner la mise en place de solutions cohérentes pour les organisations concernées et pour la sauvegarde de l'espace civique.

### **3.2.3. DES AUTORITÉS PRIVÉES D'UNE EXPERTISE EN DROITS HUMAINS**

Dans le cadre de son mandat fédéral actuel, l'IFDH ne peut rendre d'avis que sur des questions relevant des compétences fédérales<sup>124</sup>. Il ne peut donc pas, à ce stade, se prononcer sur des projets ou propositions de loi émanant des gouvernements ou parlements des entités fédérées, même lorsqu'ils soulèvent des enjeux significatifs en matière de droits humains.

En 2025, l'Institut a ainsi été sollicité par le cabinet du Vice-Président et Ministre du Territoire, des Infrastructures, de la Mobilité et des Pouvoirs locaux de la Région wallonne afin de rendre un avis sur deux avant-projets de décret relatifs aux cellules de sécurité intégrale locales en matière de radicalisme,

<sup>124</sup> Article 4 de la loi du 12 mai 2019 portant création d'un institut fédéral des droits humains.



*L'interfédéralisation permettrait de renforcer le système de protection des droits fondamentaux en Belgique*

d'extrémisme et de terrorisme<sup>125</sup>. Ces avant-projets de décrets répondaient aux recommandations de la commission d'enquête parlementaire fédérale sur les attentats du 22 mars 2016<sup>126</sup>, qui préconisait une coopération locale pluridisciplinaire renforcée. L'IFDH avait travaillé sur ces matières dans le cadre de ses rapports internationaux<sup>127</sup> et d'un avis au Parlement fédéral sur un texte législatif faisant également suite aux recommandations de cette

commission d'enquête parlementaire<sup>128</sup>. Toutefois, l'IFDH a, à regret, répondu défavorablement à cette demande d'avis en raison des limites de son mandat.

Cette situation illustre concrètement les limites du mandat actuel : pour certaines recommandations émanant d'une commission fédérale, l'IFDH peut rendre un avis, tandis que pour d'autres recommandations émanant de cette même commission, il n'en a pas la possibilité. Elle illustre également que certaines autorités publiques peuvent ne pas bénéficier d'une expertise indépendante en matière de droits humains, ce qui peut limiter la prise en compte de ces enjeux dans les politiques adoptées.

---

<sup>125</sup> Avant-projet de décret insérant un livre VI dans la première partie du Code de la démocratie locale et de la décentralisation et modifiant son article L3111-1 en vue d'organiser la participation des services relevant des compétences de la Région aux cellules de la sécurité intégrale locales en matière de radicalisme, d'extrémisme et de terrorisme.

Avant-projet de décret rendant applicable la première partie, livre VI, du Code de la démocratie locale et de la décentralisation à certains services en vue d'organiser la participation des services relevant des compétences de la Région aux cellules de sécurité intégrale locales en matière de radicalisme, d'extrémisme et de terrorisme, en vertu de l'article 138 de la Constitution.

<sup>126</sup> Commission d'enquête chargée d'examiner les circonstances qui ont conduit aux attentats terroristes du 22 mars 2016 dans l'aéroport de Bruxelles National et dans la station de métro Maelbeek à Bruxelles, y compris l'évolution et la gestion de la lutte contre le radicalisme et la menace terroriste.

<sup>127</sup> IFDH, [Rapport au Comité des Nations unies contre la torture](#), 14 juin 2021.

---

<sup>128</sup> IFDH, [Avis sur la banque de données commune « Terrorisme, Extrémisme et Processus de Radicalisation » n° 02-2024](#), 9 février 2024.

### 3.2.4. CONCLUSION : UNE ÉVOLUTION NÉCESSAIRE

Les deux exemples présentés ci-dessus illustrent concrètement les limites auxquelles l'IFDH est confronté dans l'exercice de ses missions en raison d'un mandat limité au niveau fédéral. Ils mettent en évidence deux types de restrictions. D'une part, l'Institut peut rencontrer des difficultés lorsque les matières concernées relèvent de compétences partagées entre différents niveaux de pouvoir. En effet, la limitation du mandat de l'Institut au niveau fédéral peut affecter, dans des compétences relevant de certaines entités fédérées, la continuité, la cohérence de l'action et la protection en matière de droits humains, en particulier pour les droits humains ne faisant l'objet d'aucune prise en charge par d'autres acteurs au sein de ces entités

D'autre part, l'IFDH ne peut pas répondre favorablement aux demandes d'avis émanant des entités fédérées, alors même qu'il pourrait apporter une plus-value dans des domaines relevant de compétences exclusives des entités fédérées.

Dans un État fédéral comme la Belgique, où de nombreuses compétences ayant un impact direct sur les droits humains relèvent à la fois du niveau fédéral et des entités fédérées ou sont exercées conjointement, la limitation du mandat de l'IFDH au niveau fédéral engendre des lacunes importantes dans le dispositif de protection des droits fondamentaux. Dans la pratique, cette situation empêche l'Institut d'apporter pleinement son expertise indépendante dans des domaines essentiels tels que l'éducation, le logement ou l'aide à la jeunesse.

L'interfédéralisation de l'IFDH, prévue par sa [loi constitutive](#)<sup>129</sup> et recommandée par de nombreuses instances internationales, apparaît dès lors comme une évolution nécessaire pour adapter son mandat à la réalité institutionnelle belge. Une telle

évolution permettrait non seulement de renforcer la cohérence du système de protection des droits fondamentaux, mais également de garantir que l'expertise de l'Institut puisse bénéficier à l'ensemble des niveaux de pouvoir. Elle constitue, en ce sens, une étape essentielle pour garantir une protection des droits fondamentaux plus complète, plus cohérente et plus effective pour toutes et tous en Belgique. Elle permettrait enfin à la Belgique de s'aligner sur la grande majorité des États membres de l'Union européenne, qui disposent d'une institution nationale des droits humains dotée d'un statut A conforme aux Principes de Paris.

---

129 Loi du 12 mai 2019 portant création d'un Institut fédéral pour la protection et la promotion des droits humains, articles 13, 15 et 21.

---

## 4. **ORGANISATION** ET FONCTIONNEMENT

---



## 4.1. RESSOURCES HUMAINES

### 4.1.1. CONSEIL D'ADMINISTRATION

Le Conseil d'administration détermine la politique générale de l'IFDH. Il se compose de 12 experts en droits humains issus du monde académique, du monde judiciaire, de la société civile et des partenaires sociaux. Les membres du Conseil d'administration sont désignés par la Chambre des représentants pour un mandat de six ans, renouvelable une fois. La parité linguistique et de genre entre les membres est assurée : 6 francophones et 6 néerlandophones, avec un maximum des deux tiers du même genre. Le Conseil d'administration comprend également 12 membres suppléants.

Chaque année, la présidence du conseil d'administration change. De juillet 2024 à juillet 2025, Isabelle Doyen et Koen Lemmens ont occupé respectivement les fonctions de présidente et de vice-président de l'IFDH. Depuis juillet 2025, Koen Lemmens est président et Isabelle Doyen est vice-présidente. En 2025, le Conseil d'administration se composait comme suit pour les membres effectifs :

Mandats jusqu'en juillet 2026
<b>Membres francophones :</b>
Olivier De Schutter
Isabelle Doyen (présidente, puis vice-présidente)
<b>Membres néerlandophones :</b>
Guy Cox
Frank Judo
Mandats jusqu'en juillet 2028
<b>Membres francophones :</b>
Mona Giacometti
Camille Leroy
<b>Membres néerlandophones :</b>
Bruno Lietaert
Catherine Van de Heyning
Mandats jusqu'en juillet 2030
<b>Membres francophones :</b>
Arianne Estenne
Julie Lejeune
<b>Membres néerlandophones :</b>
Eva Brems
Koen Lemmens (vice-président puis président)

Les membres suppléants sont Muriel Clavie, Stef Feyen, Yves Aerts, Quentin Van Enis, François Vandamme, Walther Thiery, Geert Hoste, Michel Forges, Annick Hellebuyck, Sarah Scheepers, Michaël De Gols et Marta Ibero Dolla.

### 4.1.2. SECRÉTARIAT

En 2025, l'IFDH a poursuivi le renforcement de son équipe afin de répondre à l'élargissement de ses missions. Le secrétariat, qui assure la mise en œuvre des activités de l'Institut et le soutien au Conseil d'administration a ainsi continué à se structurer. L'arrivée d'un collaborateur IT ainsi que de nouveaux collègues dans l'équipe en charge du Mécanisme national de prévention et de l'équipe de soutien aux lanceurs d'alerte ont contribué à consolider le développement du secrétariat. Ainsi, au 31 décembre 2025, le secrétariat de l'IFDH comptait 26 membres du personnel, dont 24 statutaires et 2 contractuels temporaires. Le recrutement de 3 nouveaux membres du personnel statutaire, devant encore être lancé ou abouti, porterait cet effectif à 27 personnes.

En cinq ans, l'IFDH est ainsi passé de 7 à 27 membres du personnel statutaire. Cette évolution s'accompagne d'une diversité de fonctions, complémentaires entre elles, qui permet de soutenir une approche véritablement interdisciplinaire. Les 24 collègues statutaires en fonction au 31 décembre 2025 constituent les piliers du bon fonctionnement de l'Institut.

Compte tenu de cette croissance, l'IFDH a procédé en 2025 à une refonte de sa structure, avec désormais un fonctionnement en quatre sous-équipes et un réaménagement de certaines fonctions. L'effectif reste néanmoins limité au regard de l'étendue des missions exercées. Un renforcement de l'équipe apparaît dès lors nécessaire dans les années à venir, en particulier pour le mandat du Mécanisme national de prévention des mauvais traitements en détention (MNP) et pour le soutien psychosocial aux lanceurs d'alerte.

## 4.2. FINANCES ET BUDGET

L'IFDH est financé par une dotation publique de la Chambre des représentants qui fait partie intégrante du budget général de l'État. Le budget est déterminé et approuvé par la Chambre chaque année.

Pour 2025, une dotation de 3.769.000,00 € a été octroyée. En additionnant le boni reporté de 2023 d'un montant de 1.215.094,75 €, le budget total approuvé pour 2025 atteignait 4.984.094,75 €. Les dépenses effectives pour 2025 se sont élevées à 3.516.071,02 €.

L'Institut s'efforce d'élargir ses moyens financiers afin de pouvoir continuer à exercer ses missions de manière efficace, à fournir un travail de qualité, à protéger et promouvoir les droits humains et à assumer de nouvelles missions qui lui seraient confiées.

	Comptes 2024	Budget 2025	Budget 2026
<b>Dépenses</b>	<b>2.488.783,46 €</b>	<b>3.516.071,02 €</b>	<b>non disponible</b>
<b>Financement</b>	<b>4.348.732,78 €</b>	<b>4.984.094,75 €</b>	<b>5.082.949,32 €</b>
Dotation	4.111.000,00 €	3.769.000,00 €	3.223.000,00 €
Boni reportés	237.732,78 €	1.215.094,75 €	1.859.949,32 €
Autres recettes	0,00 €	0,00 €	0,00 €
<b>Solde</b>	<b>1.859.949,32 €</b>	<b>1.468.023,73 €</b>	<b>non disponible</b>

---

**Avril 2026**

Éditrice responsable : Martien Schotsmans  
Mise en page : Imprimerie centrale de la Chambre des représentants  
Traduction : Brussels Translation BVBA

La reproduction, en tout ou en partie, à des fins éducatives et non  
commerciales est encouragée avec mention de la source.

Vous pouvez consulter le rapport en ligne sur [www.institutfederaaldroitshumains.be](http://www.institutfederaaldroitshumains.be)

Dit verslag is ook beschikbaar in het Nederlands.  
Diese Veröffentlichung ist auch auf Deutsch erhältlich.  
This report is also available in English.

**INSTITUT FÉDÉRAL POUR LA PROTECTION ET  
LA PROMOTION DES DROITS HUMAINS (IFDH)**

Rue de Louvain 48 1000 Bruxelles

**[www.institutfederaldroitshumains.be](http://www.institutfederaldroitshumains.be)**

 <https://www.linkedin.com/company/firm-ifdh>

 <https://www.facebook.com/firmifdh>

 [https://www.instagram.com/firm\\_ifdh](https://www.instagram.com/firm_ifdh)