



Newsletter

novembre 2025

n°223

Association pour le droit des étrangers

I. Édito

p. 2

◆ L'accès à la nationalité à l'épreuve de la réforme du chômage

Caroline Apers, juriste à l'ADDE

II. Doctrine

p. 7

◆ La responsabilité des agents de l'État dans le contentieux de l'accueil des personnes en demande de protection internationale

Jean-Charles Stevens, Juriste

III. Actualité législative (Octobre 2025)

p. 18

IV. Actualité jurisprudentielle

p. 18

a) Séjour

◆ CCE, 21 octobre 2025, n° 334 730

Protection internationale – Togo – Demande ultérieure – Besoins procéduraux spécifiques – Art. 48/9 L. 15/12/1980 – Vulnérabilité accrue – Stress post-traumatique chronique – Méconnaissance des garanties procédurales – Obligation d'instruction renforcée – Obligation de dissiper tout doute quant aux risques en cas de retour dans le pays d'origine – Jurisprudence européenne – Annulation – Renvoi au CGRA

◆ Trib. trav. Bruxelles (16^e ch.), 24 octobre 2025, R.G. n° 25/3176/A

Accueil – Vulnérabilité psychologique – Demande de contribution à l'aide matérielle – Annulation décision de fin d'hébergement – Droit à l'aide matérielle complète – Condamnation avec astreinte à réintégrer le réseau – Dommages et intérêts

b) DIP

◆ C.J.U.E., Wojewoda Mazowiecki, 25 novembre 2025, C-713/23

DIP – Reconnaissance – Mariage entre personnes de même sexe célébré dans un autre État membre – Libre circulation – Art. 20 et 21 TFUE – Art. 7 et 21, §1 Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne – Droit à la vie privée et familiale – Principe de non-discrimination – Obligation de transcription

V. Ressources

p. 20

VI. Actualités ADDE

p. 21

- ◆ Il reste encore **quelques places** pour le **colloque** de l'ADDE qui aura lieu le **jeudi 11 décembre 2025** à la Maison des Associations Internationales, sur le thème des **violences intrafamiliales en contexte migratoire**. [Programme et inscriptions](#)
- ◆ Notre **Cycle annuel de formation en droit des étrangers** a débuté. ! Lieu : Maison des Associations sur 5 journées réparties entre octobre et décembre 2025. [Programme et inscriptions](#) dans la mesure des places disponibles.
- ◆ **A vos agendas ! Jeudi 4 décembre** à partir de 17h, l'ADDE vous invite à participer à son **apéro musical annuel**, à Bruxelles.
- ◆ L'ADDE fait peau neuve ! **Nouveau site** prochainement en ligne.
- ◆ **Appel à jurisprudences en DIP et Nationalité** : vous pouvez communiquer vos jurisprudences à l'adresse suivante : dip@adde.be

I. Édito

L'accès à la nationalité à l'épreuve de la réforme du chômage

A partir du 1^{er} mars 2026, la réforme du chômage récemment adoptée risque d'affecter indirectement mais de façon significative l'accès à la nationalité. La nouvelle mouture de la liste des journées de travail assimilées fragilise la possibilité de prouver l'intégration sociale par un travail ininterrompu sur cinq ans, déjà critiquable pour son irréalisme face à la précarité professionnelle qui touche davantage les personnes étrangères. Cette réforme risque d'accroître l'exclusion des candidats à la nationalité frappés par une longue maladie ou confrontés à des parcours d'emploi discontinus, révélant les contradictions d'un système en passe de pénaliser des aléas de vie pourtant fréquents.

À son arrivée au pouvoir, le gouvernement Arizona a affiché son objectif d'engager de vastes réformes et le droit de la nationalité figure parmi ses chantiers. Dans son Accord de gouvernement, plusieurs mesures concernant la nationalité ont ainsi été annoncées¹, toutes orientées vers un durcissement des conditions d'accès. La première à entrer en vigueur, le 29 juillet 2025, porte le montant des droits d'enregistrement de 150 à 1 000 euros². D'autres initiatives sont dans le pipeline et actuellement en discussion³. Le gouvernement semble d'ailleurs avoir opté pour une stratégie visant à faire passer ces différentes mesures dans des lois distinctes.

Au-delà des initiatives ciblant directement le droit de la nationalité, d'autres réformes, bien qu'indépendantes de la matière, sont également susceptibles de l'impacter. En effet, depuis la refonte du Code en 2012, le droit de la nationalité repose sur un ensemble d'autres domaines juridiques dont toute modification pourrait avoir des répercussions indirectes sur ce dernier. Cette question se pose aujourd'hui à l'égard de la récente réforme du droit au chômage⁴.

1. Lien entre nationalité belge et participation au marché du travail

Présent en 1984 lors de l'adoption du Code de la nationalité sous l'appellation de « volonté d'intégration », le critère d'intégration avait été supprimé des textes en 2000 en raison des dérives liées à la subjectivité et à l'arbitraire qu'entraînait son appréciation. L'une des orientations majeures de la réforme de 2012 fut de rétablir cette exigence, désormais déclinée sous trois angles : une intégration sociale, linguistique et économique.

Pour la première fois, l'accès à la nationalité se retrouve explicitement lié à l'insertion professionnelle. C'est ainsi que, dans la majorité des cas, le candidat à la nationalité qui ne réside pas en Belgique depuis au moins dix ans doit démontrer avoir, au cours des cinq dernières années, travaillé 468 jours ou versé des cotisations sociales comme indépendant à titre principal pendant dix-huit mois. Des tempéraments à cette exigence existent : ils concernent les personnes mariées à un ou une Belge, les parents d'un enfant belge mineur ainsi que les personnes ayant atteint l'âge de la pension ou souffrant d'un handicap ou d'une invalidité.

Dans son avis sur la proposition de Loi du 4 décembre 2012⁵, le Conseil d'État avait attiré l'attention sur le risque d'exclusion de l'accès à la nationalité des personnes n'étant plus en âge de travailler ou incapables de le faire en raison d'un handicap⁶. Cette préoccupation fut prise en compte par le législateur, qui instaura également une catégorie spécifique de déclaration de nationalité pour ces personnes qui se voient dispensées de prouver tant leur participation économique que leur intégration sociale et linguistique.

L'origine du seuil de 468 jours, et de son équivalent pour les indépendants, n'est pas exposée dans les travaux préparatoires. La proposition initiale évoquait deux années de travail, sans davantage de justification. Conscient de la précarité qui touche plus fréquemment l'emploi des personnes étrangères – contrats partiels, à durée déterminée –, le législateur a retenu une période de cinq ans pour permettre la réalisation de la participation économique afin, selon ses mots, « *de ne pas pénaliser le secteur de l'intérim* »⁷.

1 Voyez la présentation de ces mesures dans l'édito de C. Magritte, « Accord du Gouvernement Arizona : quelles sont les mesures envisagées en matière de nationalité ? », *Newsletter ADDE*, février 2025.

2 Art. 4 et 5 de la Loi-programme du 18 juillet 2025, *M.B.*, 29 juillet 2025.

3 En juillet, a été approuvé un avant-projet de loi destiné à élargir les motifs de déchéance, porter le délai de l'action de déchéance à quinze ans et imposer au juge de se positionner sur la déchéance en cas de terrorisme même en l'absence de réquisition du Parquet. Cet avant-projet est soumis à l'avis du Conseil d'État, https://www.stradalex.com/fr/sl_news/document/sl_news_breve20250717-2-fr.

4 Voir le Titre 5 de la Loi-programme du 18 juillet 2025, *op. cit.*

5 *Doc. parl.*, Chambre, 2010-2011, Doc. 53 0476/011, p. 16.

6 Le Conseil d'État rappelle à cette occasion l'article 18 de la Convention de New York relative aux droits des personnes handicapées du 13 décembre 2006, ratifiée par la Belgique le 2 juillet 2009, qui consacre pour les personnes handicapées « le droit d'acquérir et de changer de nationalité » et qu'elles « ne soient pas privées de leur nationalité arbitrairement ou en raison de leur handicap ».

7 Amendement global n° 151 à la proposition de loi du 4 décembre 2012 modifiant le Code de la nationalité, déposé à la suite de l'avis du Conseil d'État, *Doc. parl.*, Chambre., 2010-2011, Doc. 53 0476/013, p. 26.

La participation au marché de l'emploi constitue également un critère essentiel pour apprécier l'intégration sociale et linguistique. En effet, l'exercice ininterrompu d'une activité professionnelle durant les cinq années précédant la demande de nationalité est considéré comme une preuve de ces deux formes d'intégration. À la suite de l'avis du Conseil d'État, cette preuve a été ajoutée aux trois moyens initialement prévus pour établir l'intégration sociale – à savoir la possession d'un diplôme belge d'un niveau au moins équivalent au CESS, la participation à une formation professionnelle ou le suivi d'un parcours d'intégration. La motivation tenait au fait qu'au moment de la réforme de 2012, les autorités wallonnes, bruxelloises et germanophones n'avaient pas encore mis en place de parcours d'intégration, ce qui réduisait à deux les modes de preuve de l'intégration sociale accessibles aux candidats résidant dans ces régions.

2. Aperçu de quelques aspects de la réforme du chômage

La réforme du chômage a suscité de vives réactions, particulièrement en raison de l'instauration de la limitation dans le temps des allocations de chômage. Mais la modification susceptible d'avoir un impact non négligeable sur l'accès à la nationalité belge concerne l'adaptation de la liste des journées assimilées à des journées de travail, telle que prévue à l'article 38 de l'Arrêté royal sur le chômage⁸. Ces jours, ainsi que les jours de travail effectif, constituent la base du calcul de la période de travail ouvrant le droit aux allocations de chômage. À partir du 1^{er} mars 2026⁹, le travailleur à temps plein devra avoir accompli un stage de 312 jours journées de travail effectif et/ou assimilées au cours des trois dernières années pour pouvoir bénéficier d'allocations de chômage.

La liste remaniée retient comme jours assimilés les jours suivants¹⁰ :

- « les jours de vacances légales et les jours de vacances en vertu d'une convention collective de travail rendue obligatoire, s'ils ont donné lieu au paiement du pécule de vacances, ainsi que les jours couverts par le pécule de vacances qui sont situés dans une période de chômage complet;
- les jours fériés ou de remplacement pour lesquels un salaire a été payé par l'employeur;
- les jours d'incapacité de travail avec rémunération garantie deuxième semaine et les jours d'incapacité de travail avec complément ou avance conformément à la convention collective de travail n° 12bis ou n° 13bis;
- les jours de repos compensatoire;
- les jours non travaillés qui sont situés dans un contrat de travail et pour lesquels a été payée une rémunération qui, conformément à l'article 37, § 1^{er}, est au moins égale au salaire minimum fixé par une disposition légale ou réglementaire ou une convention collective de travail qui lie l'entreprise ou, à défaut, par l'usage et sur laquelle les retenues réglementaires pour la sécurité sociale, y compris celles pour le secteur chômage, ont été opérées;
- les jours pour lesquels le travailleur bénéficie d'une indemnité de maternité, la période d'interdiction de travail visée à l'article 39, alinéa 2, de la loi du 16 mars 1971 sur le travail ou les jours dans le cadre d'un congé de paternité ou d'adoption visé à l'article 30, § 2, ou 30ter de la loi du 3 juillet 1978 relative aux contrats de travail;
- les jours de grève, de lock-out et les jours de chômage temporaire par suite de grève ou de lock-out;
- les jours d'exercice de la fonction de juge social;
- les jours d'absence du travail en vue de fournir des soins d'accueil;
- les jours pour lesquels une allocation de chômage temporaire visée à l'article 27, 2°, a), a été octroyée » : ce chômage temporaire viserait notamment le chômage covid, pour raison économique ou encore, pour intempéries. »

Selon cette nouvelle liste, les jours de maladie ainsi que les jours d'incapacité résultant d'un accident du travail ou d'une maladie professionnelle ne seront plus assimilés à des journées de travail au-delà du mois de salaire garanti par l'employeur. Ne seront plus non plus pris en compte les jours sous allocation de chômage ni les dix jours d'absence sans maintien de la rémunération auparavant acceptés. Ont également été supprimés les jours de carence ainsi que ceux couverts par le paiement d'une allocation de transition.

La volonté du gouvernement était de « *mettre l'accent sur le principe d'assurance des allocations de chômage en valorisant davantage les périodes qui sont couvertes par une rémunération* ». ¹¹

Un correctif a toutefois été prévu concernant les jours d'incapacité de travail puisque la période de référence de trois ans au cours de laquelle le travailleur doit avoir accompli 312 jours de travail pour pouvoir bénéficier

⁸ Arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage, M.B., 31 décembre 1991.

⁹ Art. 207 de la Loi-programme.

¹⁰ Art. 108 de la Loi-programme.

¹¹ Doc. parl., Chambre, Doc 56 0909/001, p. 106.

de l'allocation de chômage, sera prolongée d'un nombre de jours équivalent aux jours de maladie survenus pendant la période de référence.¹²

Par ailleurs, les jours pendant lesquels une formation professionnelle a été suivie ne seront plus, non plus, assimilés à des jours de travail. Et la limitation dans le temps des allocations de chômage s'appliquera également pour les personnes qui suivent une formation professionnelle.¹³ Les organismes de la formation et de l'emploi craignent que cela n'engendre une diminution des inscriptions et une augmentation des abandons en cours de formation ou d'études.¹⁴

Face à l'ensemble de la réforme, l'on redoute une aggravation disproportionnée des disparités fondées sur des éléments de genre, d'âge, de qualification, ou sur l'état de santé.¹⁵

3. Impact de la réforme du chômage sur l'accès à la nationalité

3.1 La technique du renvoi appliquée à la définition du travail

Au départ, il avait été envisagé que le concept de travail, tel qu'il intervient en matière de nationalité, soit défini de manière simple au sein même du Code de la nationalité comme « *un contrat de travail ou une activité professionnelle indépendante permettant de subvenir à ses besoins et à ceux de sa famille* ». ¹⁶ Finalement, le législateur a préféré renvoyer à une définition déjà existante dans une réglementation de droit social : l'Arrêté royal sur le chômage, et plus précisément ses articles 37 et 38 qui définissent respectivement la journée de travail effectif et la journée assimilée à une journée de travail, tout en précisant que le travail accompli à l'étranger n'est pas pris en compte.¹⁷

Si cette méthode du renvoi se justifie par une logique et une cohérence apparente en s'appuyant sur la réglementation pertinente, elle n'est pas exempte de tout risque. En procédant de la sorte, le législateur rend le droit de la nationalité tributaire d'une réglementation extérieure dont les modifications futures ne seront pas nécessairement pensées en intégrant leurs potentielles « externalités ». Il existe en effet un risque réel de s'éloigner de l'intention initiale qui avait motivé le renvoi et, ce faisant, de transformer indirectement le régime de la nationalité sans que cette évolution ne soit le fruit d'une volonté explicite du législateur compétent en la matière.

3.2 Incidence de la réforme sur la preuve de l'intégration sociale par le travail

Au regard de ce qui précède, l'impact de la réforme du chômage sur l'accès à la nationalité apparaît évident. Théoriquement, pour les demandes de nationalité introduites à partir du 1^{er} mars 2026¹⁸, toute période de maladie dépassant le mois sous salaire garanti compromettra la possibilité de démontrer l'intégration sociale par le travail ininterrompu. Or, pour ne citer que cet exemple, l'occurrence de maladies comme le cancer est élevée¹⁹ et en hausse chez les jeunes adultes²⁰. Il s'agit en outre d'une maladie qui entraîne généralement une longue incapacité de travail.

Notons que cet impact visera principalement les travailleurs salariés puisque la preuve de leur occupation professionnelle repose sur le compte individuel, document qui répertorie l'ensemble des jours effectifs et non effectifs au cours de l'année. Ce qui n'est pas le cas des travailleurs indépendants dont l'occupation se démontre par la preuve de leur inscription en tant qu'indépendant à titre principal et du paiement des cotisations sociales.

La rigidité de l'exigence d'un travail continu devient ainsi encore plus prégnante, alors qu'elle était déjà critiquable. Il était, et devient encore moins réaliste de pouvoir justifier cinq ans de travail sans interruption. La précarité de l'emploi, particulièrement pour les ressortissants étrangers – comme le constatait le législateur en 2012 –, rend cette exigence d'autant plus paradoxale que le législateur exige une stabilité de l'emploi que les politiques publiques, en facilitant la flexibilité du travail et les conditions de licenciement,

¹² Art. 98 de la Loi-programme modifiant l'art. 30 de l'AR chômage.

¹³ Il semblerait que puisse encore bénéficier des allocations de chômage pendant la durée de leur formation, les personnes ayant entamé une formation dans un métier en pénurie avant le 1^{er} janvier 2026 et celles qui suivent une formation d'aide-soignant ou d'infirmier, que celle-ci soit entamée avant ou après le 1^{er} janvier 2026. Pour un aperçu des nouvelles règles d'exclusion du chômage, voir A. VAN LANDSCHOOT, « *Réforme du chômage : quand sonne le glas de la solidarité sociale... Qui sera exclu quand ?* », <https://ladds.be/reforme-du-chomage-quand-sonne-le-glas-de-la-solidarite-sociale-qui-sera-exclu-quand/>.

¹⁴ Voir les avis d'Actiris et du Forem, *Doc. parl.*, Chambre, Doc 56 0909/13, p. 160 et svt.

¹⁵ Voir notamment l'avis de la FGTEB, *op. cit.*, p. 186. Dans son avis sur la réforme, le Conseil d'État a formulé à plusieurs reprises des réserves ne pouvant, en raison du bref délai qui lui est imparti, « procéder à l'examen de la réforme dans toutes ses composantes ni tenir systématiquement compte comme il se doit de leur cohérence », voir notamment : Doc. 56 0909/001, p. 384.

¹⁶ Amendement récapitulatif n° 124 de la proposition de loi du 4 décembre 2012 modifiant le Code de la nationalité, *Doc. parl.*, Chambre, Doc 53 0476/010, p. 6 et 22.

¹⁷ Art. 1, § 2, 7° CNB.

¹⁸ Date d'entrée en vigueur de la modification de l'article 378 de l'AR sur le chômage reprise à l'article 207 de la Loi-programme, *op. cit.*

¹⁹ <https://www.belgiqueenbonnesante.be/fr/etat-de-sante/maladies-non-transmissibles/cancer#def-crude-incidence>

²⁰ <https://www.rtl.be/actu/belgique/societe/hausse-inquietante-des-cancers-chez-les-jeunes-adultes-jai-vraiment-tres-tres/2025-03-25/article/743908>

contribuent à éroder. Jusqu'ici un passage sous allocations de chômage entre deux contrats ne devait pas entacher le caractère ininterrompu du travail puisque les jours sous allocation de chômage étaient assimilés à des jours de travail²¹. À l'avenir, ce ne sera plus le cas.

Contrairement à la condition du séjour ininterrompu, pour laquelle des interruptions pouvant aller jusqu'à six mois sont tolérées²², le législateur n'a prévu aucune exception explicite à l'exigence de continuité du travail lorsque celui-ci sert à démontrer l'intégration sociale ou linguistique.

Confrontés à l'absurdité de certaines situations concrètes, certaines communes²³ et tribunaux²⁴ se sont écartés du texte pour revenir à la *ratio legis* de la loi, en considérant, par exemple, qu'une interruption de quelques jours sur une période de cinq ans ne pouvait raisonnablement être interprétée comme ayant « désintégré socialement » la personne.

La Cour constitutionnelle²⁵ s'est penchée sur la condition de travail ininterrompu à l'occasion d'un litige portant sur le congé parental, lequel n'est pas assimilé à un jour de travail effectif au sens de l'article 38 de l'Arrêté royal sur le chômage. Se fondant sur l'intention du législateur, la Cour a estimé qu'il n'existait aucune raison de considérer qu'une personne ayant travaillé pendant cinq ans, mais s'étant momentanément absentée pour un congé parental, serait moins intégrée qu'une personne qui a suivi une formation professionnelle de 400 heures ou un parcours d'intégration de 60 heures, tous deux admis comme preuve de l'intégration sociale. Elle a également rappelé que le législateur lui-même admet des absences du territoire, par tranche de six mois maximum, sans que cela ne compromette la condition du séjour ininterrompu ni, partant, l'intégration sociale du demandeur. Dans le sillage de cette jurisprudence, le Tribunal de la famille de Bruxelles, confronté à des interruptions de travail excédant six mois en raison des contraintes propres à la procédure de permis unique, a souligné qu'en l'absence de précision de l'expression « ayant travaillé de manière ininterrompue » dans le Code de la nationalité comme dans l'Arrêté royal d'exécution, il appartenait au juge « *d'en apprécier les contours sauf à considérer que le législateur ait voulu que l'expression (...) soit comprise dans son sens littéral, ce qui est une interprétation déraisonnable de la loi* »²⁶.

3.3 Perspectives

Alors que le gouvernement Arizona multiplie les initiatives visant à resserrer les conditions d'acquisition de la nationalité, l'on peut voir que les réformes périphériques, en apparence étrangères, peuvent également modifier profondément l'économie interne du droit de la nationalité. En adoptant en 2012 une technique de renvoi aux notions de « jours de travail effectif » et « assimilés » définies en droit du chômage, le législateur a rendu la condition d'intégration économique et d'intégration sociale par le travail particulièrement vulnérable aux évolutions ultérieures du droit social.

Les aléas et « accidents » de la vie se verraient dans les faits être exclus du parcours de celui qui souhaite acquérir la nationalité.

Certes, il existe, nous les avons rappelés, d'autres moyens de prouver l'intégration sociale que le travail ininterrompu. Toutefois, leur accessibilité, parfois déjà compromise, risque de l'être davantage encore. En effet, on entend que la majorité des parcours d'intégration francophones à Bruxelles sont aujourd'hui grevés d'une liste d'attente dépassant deux ans et les incertitudes budgétaires au niveau de la Région bruxelloise ne présagent pas, à court terme, une augmentation des capacités. Quant aux formations professionnelles ou aux études supérieures, l'introduction de la limitation dans le temps des allocations de chômage compliquera certainement leur suivi à l'âge adulte.

Reste alors la possibilité d'attendre dix années de séjour légal. Mais quelle lourde peine pour celui qui aura traversé une longue maladie ou connu quelques mois de chômage !

Espérons que les tribunaux continueront à défendre une interprétation nuancée face aux nouvelles questions d'interruption qui ne manqueront pas d'émerger à la suite du remaniement de la liste des journées assimilées.

A moins d'une adoption unanime de cette interprétation par l'ensemble des parquets et tribunaux, ne serait-il pas plus efficace que le législateur révise directement la loi, afin d'éviter un passage par la case judiciaire, par ailleurs conditionné à la recevabilité du dossier par la commune ? Il pourrait y intégrer une soupape formelle semblable à celle existant pour la condition de séjour ininterrompu²⁷, ainsi qu'une définition du

21 Liège (10^e ch.), 14 septembre 2015 et Liège (10^e ch.), 27 mars 2019, R.G. n° 2018/FU/26, www.juriportal.be.

22 L'article 7bis, § 3 du CNB prévoit qu'il n'y aura pas d'interruption du séjour si la personne s'est absentée du territoire belge pendant des périodes de six mois maximums pour une durée totale d'un cinquième de la période de séjour sur laquelle elle fonde sa demande de nationalité.

23 S. HEYLEN, « *Mogelijke knelpunten en oplossingen bij de toepassing van de nationaliteitswetgeving* », De Burgelijke Stand, 2/13, p. 22.

24 Voir notamment Trib. fam. Anvers, 7 mars 2017, R.G. n° 16/35/B et Trib. fam. Courtrai, 17 décembre 2020, R.G. n° 20/564/B, www.vreemdelingenrecht.be;

25 C. C., 9 juin 2022, n° 79/2022.

26 Trib. fam. Bruxelles (18^e ch.), 26 janvier 2024, R.G. n° 22/1499/N, *Newsletter ADDE*, mars 2024.

27 Il semblerait que certains tribunaux aient déjà étendu l'application de la soupape de l'article 7bis, § 3 CNB aux interruptions de travail. Voyez : C. C., 9 juin 2022, n° 79/2022 ; Trib. fam. Bruxelles (18^e ch.), 26 janvier 2024, *op. cit.* ; Trib. fam. Liège (div. Verviers), 18 août 2016, et le commentaire de P. WAUTELET, « *Acquisition de la nationalité belge et participation au marché de*

travail propre au Code de la nationalité et le cas échéant une liste de journées assimilées propre à l'intention du législateur compétent en la matière.

Pour le calcul de la participation économique, il serait cohérent, en conformité avec la réforme du chômage, d'appliquer par analogie le choix retenu pour déterminer les journées de travail ouvrant le droit au chômage lorsque des jours de maladie ont été enregistrés. Cela permettrait au candidat à la nationalité qui n'aurait pas atteint les 468 jours de travail au cours des cinq dernières années en raison d'une incapacité de travail, de prolonger la période de cinq ans du nombre de jours de maladie survenus, et ainsi de comptabiliser des jours d'activité au-delà de cette limite.

Sauf à considérer que cette question ne se « résolve » par l'adoption de l'ensemble des mesures annoncées par le gouvernement²⁸, nous en appelons à une adaptation législative – ou, à défaut, à un contrôle constitutionnel – afin de rétablir un équilibre entre l'objectif d'intégration et le respect des principes de proportionnalité et de non-discrimination.

Caroline Apers, juriste à l'ADDE

l'emploi : quelle place pour l'interprétation par le juge ? », www.dipr.be, 2016/4.

28 Le gouvernement a en effet annoncé vouloir supprimer la possibilité de démontrer l'intégration sociale et la maîtrise de la langue par l'exercice d'une activité professionnelle. Voir l'Accord du gouvernement (2025-2029), p. 184, https://www.belgium.be/sites/default/files/resources/publication/files/accord_gouvernemental-Bart_De_Wever_fr.pdf.

II. Doctrine

La responsabilité des agents de l'État dans le contentieux de l'accueil des personnes en demande de protection internationale

Face à la persistance des refus d'accueil opposés aux demandeurs de protection internationale, cet article examine un volet central mais encore peu mobilisé du droit belge : la responsabilité civile – et potentiellement pénale – des agents de l'État et des membres du gouvernement lorsqu'ils participent à des décisions manifestement illégales. En analysant les obligations qui découlent du devoir de désobéissance, du respect de la chose jugée et des règles de responsabilité personnelle, il met en lumière les failles d'un système où seuls les organes publics, et non les personnes qui les incarnent, sont appelés en justice. L'enjeu est de taille : rappeler que l'État de droit impose que chacun, y compris les agents et politiques, puisse répondre juridiquement des actes qu'il accomplit.

Introduction : Réhumaniser le contentieux de l'accueil

C'est dès l'année 1981 que débute la première « crise de l'accueil ». A cette époque, les grandes villes commencent à protester et refusent en toute illégalité d'inscrire les demandeurs d'asile et de leur verser une aide financière¹. En 1985, de nombreux demandeurs d'asile à la rue seront orientés vers des ONG et des centres d'accueil d'urgence. En 1986, la Conférence des présidents et secrétaires des CPAS bruxellois décide de ne plus octroyer d'aide aux candidats réfugiés à partir du 26 octobre de cette même année². 43 ans plus tard, en septembre 2025, l'accueil est toujours en *crise* et l'illégalité reste la solution privilégiée³. Cette contribution s'inscrit dans la démarche créative⁴ dont ont fait et continuent de faire preuve, depuis près d'un demi-siècle, les juristes attachés aux droits fondamentaux des personnes en demande de protection internationale. L'objectif est ici encore de faire cesser les illégalités décidées et mises en acte par des autorités politiques et administratives qui, jusqu'à présent, restent des personnes irresponsables dès lors qu'elles n'ont pas eu à répondre personnellement de leurs actes et des conséquences qui en découlent.

Cet article constitue un développement des quelques idées présentées lors de nos conclusions du colloque « Politique de non-accueil des demandeurs de protection internationale : stop ou encore ? » organisé par l'ADDE le mardi 3 décembre 2024. A la question « quelle est la réalité d'une société basée sur une politique de non-accueil ? » nous avons apporté la réponse évidente que cette politique de la séparation et du délaissement⁵ produit une société déshumanisée⁶ et qu'une société qui se détourne de l'humain crée les conditions qui rendent possible la production de traitements inhumains⁷.

Si le contentieux de l'accueil permet, par le biais du droit, d'accueillir les humains que sont les personnes en demande de protection internationale au sein de la société, il s'avère que cette réhumanisation⁸ est actuellement incomplète. En effet, il convient de relever que l'autre partie en cause dans ce contentieux est non-humaine. Le champ juridique voit des individus en demande d'accueil s'opposer à la personne morale FEDASIL. Or, il est essentiel de rappeler ici que la personne morale est une création de l'esprit⁹, une pure

1 Question n° 2 de M. Deleuze du 18 décembre 1981 (Fr.), *Q.R.*, Chambre, 26 janvier 1982, p. 55 ; Question n° 7 de M. Deleuze du 4 février 1982 (Fr.), *Q.R.*, Chambre, 2 mars 1982, p. 435 ; Voir aussi l'Arrêté Royal du 24 septembre 1982, pris en vertu de l'art. 56 de la loi du 26 juillet 1971 portant organisation des agglomérations et fédérations de communes, qui annule, pour violation de la loi, la décision du 8 juin 1982, par laquelle le collège des bourgmestre et échevins de Schaerbeek refuse l'inscription d'étrangers dans le registre spécial des étrangers de la commune (*M.B.*, 6 novembre 1982) ; F. BLANMAILLAND, et C. DEMAN, « Le Front antiraciste et la liste Démocratie sans frontières », *Politix*, n° 116, juin 2021 qui relèvent que « *prenant comme modèle Saint-Josse-ten-Noode, commune pionnière en la matière, Schaerbeek refuse le 15 avril 1981 d'inscrire les immigrés qui occupent une habitation non « conforme », et, en septembre de la même année, étend la mesure à toutes les personnes immigrées non-européennes. Anderlecht et Saint-Gilles, deux autres communes socialistes, suivent le mouvement et début 1982, les dix-neuf bourgmestres des communes bruxelloises signent une déclaration commune, exigeant de pouvoir limiter le nombre d'immigrés sur leur territoire. La mesure implique que la personne à qui on refuse l'inscription n'a dans les faits accès à aucun droit.* » ; Voir aussi G. DE MOFFARTS, note sous Bruxelles (référés), 17 décembre 1982, *Rev. dr. étr.*, 1983, p. 63 ; M. TAVERNE, « Les ressortissants CEE et non CEE », *Le droit des étrangers*, édité par Éric MIGNON et Pierre JADOU, Presses universitaires Saint-Louis Bruxelles, 1993.

2 M. NYS, « Minimex et aide sociale: question de nationalité », *Rev. dr. étr.*, n° 72, 1993, p. 10.

3 U. SANTKIN, « Crise de l'accueil : la Belgique s'enfonce dans l'illégalité », *Le Soir* en ligne, 5 septembre 2025.

4 A titre d'exemple ce contentieux a fait l'objet de recours tant individuels que collectifs, auprès diverses juridictions, tant nationales (Tribunaux et Cours du travail, Tribunaux de première instance et Cour d'Appel, Cour de Cassation, Conseil d'État, Cour Constitutionnelle) qu'internationales (Cour Européenne des Droits de l'Homme, Cour de Justice de l'Union Européenne), de procédures tant administratives que judiciaires, de procédures de fond, de référé, d'extrême urgence unilatérale, d'utilisation d'astreinte, d'amendes, de recours en annulation, de demandes de mesures provisoires. La liste est longue et heureusement pas encore épuisée...

5 Étymologiquement accueillir vient du latin *legere* qui signifie cueillir, rassembler. Le non-accueil est donc un délaissement, une séparation, une mise à part, un apartheid.

6 Le préfixe dé- indique une action qui annule ou va en sens inverse.

7 Le préfixe in- indique quant à lui la négation, l'absence.

8 Le préfixe ré- marque un retour à un état antérieur, en l'espèce le retour à l'humanité.

9 P. GILLET, *La personnalité juridique en droit ecclésiastique spécialement chez les décrétistes et les décrétalistes et dans le Code de droit canonique*, 1927, p. 184 et 197.

fiction¹⁰, une technique juridique¹¹ utilisée pour parvenir à un résultat¹². Cette bien mal nommée¹³ « personne morale » ne peut agir « *que par le bras de ses agents, personnes physiques. Seuls les agents sont donc susceptibles de commettre les fautes imputables à l'administration* »¹⁴.

Partant de ce constat, il est indiqué de s'assurer que tous les individus qui sont partie prenante dans cette politique puissent être présents au procès qui en est fait. Si les principales victimes de cette dernière sont les personnes en demande de protection internationale, l'humanité des individus chargés de la mettre en œuvre peut également être concernée par certains des actes qu'ils sont amenés à commettre dans l'exercice de leurs fonctions. Il se justifie en conséquence que l'autorité d'un tiers indépendant relevant du pouvoir judiciaire intervienne afin de responsabiliser juridiquement tous les acteurs de cette politique et de leur permettre ainsi de réintégrer pleinement la société humaine et les règles de droit qui la structurent.

La responsabilité des agents de l'État

Conformément à la volonté du Constituant, les fonctionnaires, y compris les fonctionnaires dirigeants¹⁵, peuvent être traduits en justice et ne bénéficient d'aucune immunité¹⁶. Depuis un arrêt de la Cour de cassation du 14 avril 1921¹⁷, la question de la responsabilité des fonctionnaires à l'égard des tiers ne fait plus débat¹⁸. Cette responsabilité des agents maintient la pleine responsabilité de la personne morale¹⁹, dans la mesure où « *le citoyen peut poursuivre la condamnation de l'administration et du fonctionnaire cumulativement* »²⁰. La doctrine recommande même fortement « *de les mettre (les agents de l'État) de toute façon à la cause en même temps que leur administration (...). L'instruction de la cause permettra généralement (...) d'apercevoir si les supérieurs de l'agent public ne doivent pas également être mis à la cause* »²¹. Si l'agent est identifiable (signataire ou auteur de la décision incriminée) il convient de le désigner nommément.

Au civil, c'est la loi du 10 février 2003 relative à la responsabilité des et pour les membres du personnel au service des personnes publiques²², qui précise en son article 2 que « *les membres du personnel au service d'une personne publique* » sont responsables du « *dommage causé par eux dans l'exercice de leurs fonctions (...) à des tiers* » mais ne répondent toutefois « *que de leur dol et de leur faute lourde (... et) de leur faute légère (...) habituelle* »²³.

Le *dol* ou « *faute intentionnelle est la violation consciente et volontaire d'une norme légale ou réglementaire imposant une abstention ou un comportement précis ou un devoir général de prudence* »²⁴. Il se produit lorsque les agents qui commettent de tels actes ont « *la conscience qu'un préjudice s'ensuivra nécessairement pour (...) un tiers, et l'acceptation de cette possibilité* »²⁵ sans qu'il ne soit « *requis que l'auteur ait voulu le*

10 Tel que le précisait Désiré DALLOZ en 1859 repris par Jean HILAIRE, Introduction historique au droit commercial, PUF, 1989, p. 215.

11 Préface de R. MARTIN dans J.-F. QUIEVY, Anthropologie juridique de la personne morale, L.G.D.J., 2009.

12 F. LINDITCH, Recherche sur la personnalité morale en droit administratif, L.G.D.J., 1997, p. 12.

13 Qui n'est pas une personne et donc pour laquelle la moralité est un concept irrelevant.

14 M. VERDUSSEN, B. LOMBAERT, « La faute civile de l'administration, du ministre et de son cabinet », dans P. RIGAUX, « La faute dans différentes branches du droit. Actes de la journée d'étude Paul RIGAUX organisée à Louvain-La-Neuve le 10 juin 1999 », p. 91.

15 D. DEOM, « La responsabilité civile des fonctionnaires : une page se tourne », *Rev. dr. Commun.*, 2004/3, p. 23.

16 « *Nulle autorisation préalable n'est nécessaire pour exercer des poursuites contre les fonctionnaires publics, pour faits de leur administration, sauf ce qui est statué à l'égard des ministres et des membres des Gouvernements de communauté et de région.* » (Art. 31 de la Constitution) ; B. LOMBAERT, S. JULIA, « La responsabilité de l'administration pour la faute de ses agents », dans C. DELFORGE, N. BERNARD, A. CHARLIER, F. CUVELIER, « Le fait d'autrui : responsabilité contractuelle et extracontractuelle », p. 564.

17 Cass., 14 avril 1921, *Pass.*, 1921, p. 323.

18 D. LAGASSE, « Responsabilité de l'administration à l'occasion des décisions des juridictions administratives », dans « La responsabilité des pouvoirs publics : actes du colloque interuniversitaire organisé les 14 et 15 mars 1991 », p. 213.

19 Sauf si l'acte a été commis dans les trois conditions cumulatives suivantes : sans autorisation, à des fins étrangères à ses attributions et hors de la fonction. Cf Art. 3 de la Loi du 10 février 2003 relative à la responsabilité des et pour les membres du personnel au service des personnes publiques ; Diane DEOM, « La responsabilité civile des fonctionnaires : une page se tourne », *Rev. dr. Commun.*, 2004/3, p. 16 et 17 ; Cass., 26 octobre 1989, J.T., 1990, p. 102.

20 M. VERDUSSEN, B. LOMBAERT, « La faute civile de l'administration, du ministre et de son cabinet », dans P. RIGAUX, « La faute dans différentes branches du droit. Actes de la journée d'étude Paul RIGAUX organisée à Louvain-La-Neuve le 10 juin 1999 », p. 99.

21 D. LAGASSE, « Responsabilité de l'administration à l'occasion des décisions des juridictions administratives », dans « La responsabilité des pouvoirs publics : actes du colloque interuniversitaire organisé les 14 et 15 mars 1991 », p. 216.

22 Loi du 10 février 2003 relative à la responsabilité des et pour les membres du personnel au service des personnes publiques, *M.B.*, 27 février 2003.

23 Mentionnons ici que, ce qui a été dit de ces notions (dol, faute lourde et faute légère habituelle) lors des débats de la loi sur la fonction de police, est entièrement d'application ici. Les documents parlementaires précisent que « cette limitation est la même que celle dont bénéficient les travailleurs auxquels s'applique l'article 18 de la loi du 3 juillet 1978 relative aux contrats de travail, et les notions de « faute intentionnelle, de faute lourde et de faute légère présentant un caractère habituel » devront dès lors s'interpréter à la lumière de la jurisprudence relative à cet article » (Projet de loi relative à la responsabilité des et pour les membres du personnel au service des personnes publiques », *Doc. Ch. Rep.*, doc 50 1736/001, 18 avril 2002, p. 20 et s.).

24 « Projet de loi sur la fonction de police », *Doc. Ch. Rep.*, 1637/1, 1990-1991, p. 80.

25 B. DUBUISSON, P. HENRY, « Droit de la responsabilité. Morceaux choisis », Larcier 2004, p. 107.

dommage et toutes ses conséquences »²⁶. Dans cette hypothèse, il s'agit bien d'une faute délibérée²⁷, d'une violation volontaire d'une obligation commise avec intention de nuire²⁸ (ou éventuellement sans intention de nuire si l'agent « viole volontairement une obligation »)²⁹. Dans le cadre d'une illégalité commise par un agent de l'État, la conscience de commettre cette illégalité et la connaissance des conséquences qui en découlent devraient être suffisantes pour supposer le dol.

La faute lourde « est toute faute non intentionnelle tellement grossière, tellement excessive, qu'elle ne se comprend pas de la part d'une personne raisonnable ; l'omission de la mesure de prudence la plus élémentaire qui s'impose à [toute personne censée]. Il y a faute lourde, lorsque l'auteur était conscient ou devait être conscient que son comportement allait provoquer un dommage. Elle implique la violation d'une norme légale ou réglementaire ou d'une norme générale de comportement dont le respect est nécessaire à la sauvegarde de l'organisation sociale »³⁰. Elle est la faute commise sans intention de nuire »³¹ et « qui est à ce point grossière et démesurée qu'elle n'est pas excusable ou (...) tellement grossière qu'elle ne se comprend pas d'une personne raisonnable »³². Cette faute est aussi celle qui viole une obligation sociale importante³³ ou celle qui constitue une infraction pénale³⁴ (sans que ce lien puisse être automatique toutefois)³⁵. Il s'agit de la faute inexcusable dans le chef de son auteur en raison de son statut ou de sa situation. L'illégalité commise par un agent de l'État peut être constitutive d'une faute lourde si le caractère illégal de l'acte commis est à ce point flagrant qu'il aurait dû être connu de son auteur.

La faute légère est celle « qui se répète, dans un laps de temps relativement court, sans que chaque faute considérée isolément soit de nature à engager la responsabilité de l'auteur et sans qu'elles soient nécessairement de la même nature »³⁶. Est punissable celle qui présente un caractère **habituel** plutôt qu'accidentel³⁷. Ce caractère habituel de la faute n'implique pas nécessairement que la faute répétée soit identique³⁸. Il paraît utile de préciser ici que, pour un agent de l'État, commettre une illégalité de manière habituelle mais sans en être jamais sanctionné, n'enlève en rien le caractère fautif éventuel de l'acte commis.

La responsabilité des Ministre et Secrétaire d'État

Selon la section de législation du Conseil d'État « la faute purement civile [d'un ministre], c'est-à-dire du fait ayant causé un dommage tout en ne constituant pas une infraction, demeure entièrement en dehors des prévisions expresses de l'article 90 (devenu l'article 103 de la Constitution) »³⁹ qui établit un privilège de juridiction pour les Ministres et secrétaires d'État. Ceci signifie qu'« un ministre qui, en raison d'une faute non constitutive d'infraction, est à l'origine d'un dommage devrait normalement être contraint de réparer celui-ci conformément aux règles de compétence et de procédure applicables à tout citoyen »⁴⁰. Nous relevons que cette position, bien que contestée par certains auteurs⁴¹, est la seule interprétation qui assure une effectivité à l'article 6 de la Convention EDH qui garantit le droit de soumettre à une instance judiciaire une contestation sur ses droits et obligations de caractère civil⁴². En effet, en l'absence d'une loi

26 B. DUBUISSON, P. HENRY, « Droit de la responsabilité. Morceaux choisis », Larcier 2004, p. 107 et références citées.

27 B. DUBUISSON, La loi du 10 février 2003 relative à la responsabilité civile des personnes publiques et de leurs agents. In: *Journal des tribunaux*, Vol. 122, n° 6102/24, 2003, p. 510.

28 D. DEOM, « La responsabilité civile des fonctionnaires : une page se tourne », *Rev. dr. Commun.*, 2004/3, p. 10.

29 Selon Diane DEOM, « La Cour de cassation semble inclure ces hypothèses dans la notion de dol, en privilégiant le critère de l'accomplissement délibéré de la faute » in. Diane DEOM, « La responsabilité civile des fonctionnaires : une page se tourne », *Rev. dr. Commun.*, 2004/3, p. 10 et 11, note *infra* n° 13.

30 « Projet de loi sur la fonction de police », *Doc. Ch. Rep.*, 1637/1, 1990-1991, p. 80.

31 B. DUBUISSON, P. HENRY, « Droit de la responsabilité. Morceaux choisis », Larcier 2004, p. 107.

32 B. DUBUISSON, P. HENRY, « Droit de la responsabilité. Morceaux choisis », Larcier 2004, p. 108.

33 D. DEOM, « La responsabilité civile des fonctionnaires : une page se tourne », *Rev. dr. Commun.*, 2004/3, p. 11.

34 Voir ci-dessous en particulier le point « Les infractions pénales dans le contentieux de l'accueil ».

35 B. LOMBAERT, J. SIMBA, « La responsabilité de l'administration pour la faute de ses agents », dans C. DELFORGE, N. BERNARD, A. CHARLIER, F. CUVELIER ; « Le fait d'autrui : responsabilité contractuelle et extracontractuelle », p. 582.

36 « Projet de loi sur la fonction de police », *Doc. Ch. Rep.*, 1637/1, 1990-1991, p. 80.

37 B. DUBUISSON. La loi du 10 février 2003 relative à la responsabilité civile des personnes publiques et de leurs agents. In: *Journal des tribunaux*, Vol. 122, n° 6102/24, 2003, p. 510.

38 B. DUBUISSON. La loi du 10 février 2003 relative à la responsabilité civile des personnes publiques et de leurs agents. In: *Journal des tribunaux*, Vol. 122, n° 6102/24, 2003, p. 510.

39 C.E., Avis du 4 juin 1975, *Doc. Parl.*, Ch. Repr., 1974-1975, n° 651/1, p. 22.

40 M. VERDUSSEN, « Contours et enjeux du droit constitutionnel pénal », Bruylant, Bruxelles, 1995, p. 538-539.

41 Selon ces autres auteurs (ou le même auteur à une autre période), il conviendrait d'avoir une interprétation extensive de l'article 103 de la Constitution et de considérer que la procédure prévue explicitement pour les poursuites pénales trouve également à s'appliquer dans le cadre de la responsabilité purement civile des Ministres. Ils avancent donc qu'il « serait sans doute prudent de porter l'action en réparation civile devant la Cour d'appel, après avoir sollicité et obtenu l'autorisation préalable de la Chambre des représentants », M. VERDUSSEN, B. LOMBAERT, « La faute civile de l'administration, du ministre et de son cabinet », dans P. RIGAUX, « La faute dans différentes branches du droit. Actes de la journée d'étude Paul Rigaux organisée à Louvain-La-Neuve le 10 juin 1999 », p. 118 et 119 et références citées ; Voir aussi les références reprises dans la note 4 de la page 538 de M. VERDUSSEN, « Contours et enjeux du droit constitutionnel pénal », Bruylant, Bruxelles, 1995.

42 Selon le Guide sur l'article 6 du droit à un procès équitable (Volet civil) du Conseil de l'Europe/Cour européenne des droits de l'homme, 2013, « Le principe selon lequel une contestation civile doit pouvoir être portée devant un juge compte au nombre des principes fondamentaux de droit universellement reconnus ; il en va de même du principe de droit international qui prohibe

particulière qui détermine « *dans quels cas et selon quelles règles les parties lésées peuvent tenter une action* »⁴³ purement civile contre un ministre, seul le régime de droit commun de la responsabilité civile assure l'effectivité d'une telle action⁴⁴.

En l'espèce, il peut donc s'avérer utile de mettre également les Ministre et Secrétaire d'État personnellement à la cause devant les juridictions du travail étant donné que FEDASIL est soumis à leur autorité (et qu'ils ou elles exercent un pouvoir de gestion sur l'Agence⁴⁵), et ceci d'autant plus que la loi de 2003 ne leur est pas applicable⁴⁶. Ils et elles **restent au civil personnellement responsables de toutes (donc pas uniquement du dol ou de la faute lourde ou légère habituelle) leurs fautes**⁴⁷ selon le régime général de la responsabilité extra-contractuelle prévu au titre 6 du Code Civil⁴⁸.

Les devoirs des agents de l'État

Il semble utile de rappeler l'**obligation forte du respect des lois et des principes institutionnels** qui s'impose aux agents de l'État. Relevons ici le serment⁴⁹ prêté par tout fonctionnaire, ainsi que par le ministre⁵⁰, selon lequel il « *jure fidélité au Roi, obéissance à la Constitution et aux lois du Peuple belge* »⁵¹. Comme l'a mentionné la Cour de Cassation « *ce serment, qui ne contient pas seulement la promesse d'obéissance aux lois mais aussi une promesse de fidélité au Roi, c'est-à-dire à l'État considéré dans ses institutions fondamentales, dont le Roi est le symbole, constitue une garantie politique du fonctionnement régulier de ces institutions et s'impose, dès lors, à tous ceux qui concourent par leurs fonctions à l'exercice des pouvoirs émanant de la Nation* »⁵². La loi précise également que l'agent de l'État doit « *respecter les lois et règlements en vigueur ainsi que les directives qui lui sont données dans le cadre de ces lois et règlements* »⁵³.

En cas d'illégalité (« supposée » dès lors qu'un juge ne s'est pas encore prononcé en l'espèce), il est de jurisprudence constante⁵⁴ qu'il n'appartient pas au pouvoir administratif, donc aux fonctionnaires, d'écarter un arrêté ou règlement contraire à la loi. En effet, l'exception d'illégalité prévue par l'article 159 de la Constitution est réservée au seul pouvoir judiciaire. Cette obligation de respecter la loi semble donc avoir pour seule conséquence un **devoir d'information** qui impose au fonctionnaire d'informer « *son supérieur hiérarchique ou, si nécessaire, un supérieur hiérarchique plus élevé, de toute illégalité ou irrégularité dont il a connaissance* »⁵⁵ afin que cette hiérarchie puisse mettre un terme à cette illégalité et/ou prendre une sanction disciplinaire à l'égard du fonctionnaire auteur de l'illégalité le cas échéant⁵⁶.

Toutefois, il convient de relever que ce seul devoir d'information est bien illusoire si l'illégalité « supposée » est le fait d'un ordre émanant de la hiérarchie elle-même. Dans ce cas, le ou la fonctionnaire est pris dans un conflit entre le devoir d'obéissance hiérarchique et l'obligation de respecter la loi⁵⁷. Pour résoudre cette

le déni de justice. L'article 6 § 1 doit se lire à leur lumière (Golder c. Royaume-Uni, § 35) » (§ 171), « L'article 6 § 1 trouve aussi à s'appliquer à une action civile en réparation pour des mauvais traitements prétendument commis par des agents de l'État (Aksoy c. Turquie, § 92) » (§24), « Chaque justiciable possède le droit à ce qu'un tribunal connaisse de toute contestation relative à ses « droits et obligations de caractère civil ». C'est ainsi que l'article 6 § 1 consacre le « droit à un tribunal », dont le « droit d'accès », à savoir le droit de saisir un tribunal en matière civile, constitue un aspect (Golder c. Royaume-Uni, § 36). » (§45).

43 Art. 103, al. 6 de la Constitution.

44 De fait, la Loi du 25 juin 1998 réglant la responsabilité pénale des ministres (M.B., 27 juin 1998) ne traite évidemment pas de cette procédure car selon le premier ministre de l'époque « *une autre loi réglera la responsabilité purement civile des ministres* » (Doc. Parl. Ch. Repr., 1995-1996, Ch. 49-1258/5, p. 17 et s.). Loi qui se fait toujours attendre 30 ans après... Lire également sur cette question de la responsabilité civile des ministres et de ses liens avec l'article 6 de la CEDH : Doc. Parl. Ch. Repr., sess. Extr 1995, Ch. 61/5-1995, p. 55 ; ainsi que les échanges repris dans Doc. Parl. Ch. Repr., 1997-1998, Ch. 1274/10-97/98, p. 4 et s. ; et aussi l'avis du Conseil d'État repris dans Doc. Parl. Ch. Repr., 1997-1998, Ch. 1274/6-97/98, p. 4 et s.

45 Art. 8 de la Loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public.

46 Selon les travaux parlementaires « *le projet ne s'applique donc pas aux ministres et aux secrétaires d'État* », Projet de loi relative à la responsabilité des et pour les membres du personnel au service des personnes publiques, exposé des motifs, Doc., Ch. Rep., 18 avril 2002, DOC50 1736/001, p.18 ; « *Le projet a tout d'abord pour objectif de régler uniquement la responsabilité des membres du personnel subordonnés de l'autorité. Il ne règle pas la position des représentants indépendants de l'autorité, tels que les mandataires politiques et les membres du pouvoir judiciaire* », Projet de loi relative à la responsabilité des et pour les membres du personnel au service des personnes publiques, Rapport, Sénat, 7 janvier 2003, session 2002-2003, 2-1357/3, p. 8

47 D. DEOM, « La responsabilité civile des fonctionnaires : une page se tourne », *Rev. dr. Commun.*, 2004/3, p. 22 ; B. LOMBAERT, J. SIMBA, « La responsabilité de l'administration pour la faute de ses agents », dans C. Delforge, N. Bernard, A. Charlier, F. Cuvelier, « Le fait d'autrui : responsabilité contractuelle et extracontractuelle », p. 577.

48 M. VERDUSSEN, B. LOMBAERT, « La faute civile de l'administration, du ministre et de son cabinet », dans P. RIGAUX, « La faute dans différentes branches du droit. Actes de la journée d'étude Paul Rigaux organisée à Louvain-La-Neuve le 10 juin 1999 », p. 119.

49 Art. 45 à 48 de l'Arrêté royal du 2 octobre 1937 portant le statut des agents de l'État.

50 Art. 96 de la Constitution.

51 Décret du 20 juillet 1831 concernant le serment à la mise en vigueur de la monarchie constitutionnelle Représentative.

52 Cass., 29 novembre 2013, D.11.0017.F.

53 Art. 7, § 1 de l'Arrêté royal du 2 octobre 1937 portant le statut des agents de l'État.

54 En ce sens, voir C.E., n° 71.040, 22 janvier 1998 ; C.E., n°138.974, 10 janvier 2005.

55 Art. 7, § 1 de l'Arrêté royal du 2 octobre 1937 portant le statut des agents de l'État.

56 Tel que prévu par exemple à la Partie X (art. 77 et s.) de l'Arrêté royal du 2 octobre 1937 portant le statut des agents de l'État.

57 F. Gosselin, « Droit De La Fonction Publique », Mechelen, Kluwer, Belgique, 2017, p. 114 ets.

situation, la jurisprudence et la doctrine ont dégagé un **devoir⁵⁸ de désobéissance à l'ordre manifestement illégal** selon lequel « *l'agent doit présumer que l'ordre qui lui est donné est légal, son supérieur étant, en principe, meilleur juge. Mais la présomption ne peut résister à l'évidence. Et elle est renversée (...) lorsque l'ordre est manifestement illégal, mais seulement dans ce cas* »⁵⁹. Le Conseil d'État formule cela de la manière suivante : « *Considérant que personne n'est tenu d'obtempérer à un ordre manifestement illégal; que néanmoins, l'agent ne peut s'ériger en juge de la légalité de l'ordre qui lui est donné par son supérieur; que le refus d'obéissance n'est excusable que s'il est consécutif à un ordre manifestement illicite; que dans un service public dont la structure est hiérarchisée, l'agent a l'obligation d'obéir aux ordres qui lui sont donnés, quitte à en critiquer la légalité par les voies de recours qui lui sont ouvertes; que cette obligation ne s'impose pas lorsque l'ordre est manifestement illégal; que l'illégalité manifeste est celle dont l'évidence s'impose à un esprit raisonnable avec une force de conviction telle que de plus amples investigations n'apparaissent pas nécessaires* »⁶⁰. La doctrine suggère à l'agent, dans un souci de prudence, « *d'interpeller préalablement son autorité en indiquant qu'il a des doutes manifestes quant à la légalité de l'ordre qui lui est donné* »⁶¹.

L'obéissance à l'ordre manifestement illégal comme faute lourde

Dans le chef des fonctionnaires, **au civil**, il convient de déterminer si certains des actes qu'ils commettent dans le cadre des politiques d'accueil sont constitutifs d'un dol, d'une faute lourde ou d'une faute légère habituelle. Nous préférons, par principe, exclure la présence du **dol** et donc d'une volonté de nuire (ou de l'acceptation des conséquences néfastes pour les demandeurs) dans le chef des agents de FEDASIL. Nous sommes bien conscients qu'ils sont également (dans une mesure moindre que les personnes en demande de protection) des victimes maltraitées dans le cadre de cette politique de non-accueil⁶². En revanche, il nous semble problématique d'exclure trop rapidement la présence dans leur chef d'une faute lourde susceptible d'engager leur responsabilité personnelle au sens de la loi du 10 février 2003. Certains actes commis dans le cadre des politiques d'accueil, en raison de leur caractère régulier et systématique⁶³, devraient pouvoir être considérés comme **faute légère habituelle** pour autant que cette habitude puisse être attribuée au même agent mis à la cause.

Afin de déterminer si l'on se trouve en présence d'une **faute lourde**, il nous semble particulièrement utile et éclairant de s'appuyer sur les obligations qui s'imposent aux agents de l'État et en particulier sur le **devoir de désobéissance à l'ordre manifestement illégal**, qui, « *lorsque les effets de l'illégalité s'étendent ainsi aux tiers, voire nuisent au fonctionnement du service ou à la société entière, (...) doit être considérée comme une obligation, dont la méconnaissance peut être punie au disciplinaire* »⁶⁴. En effet, dès lors que l'illégalité de l'acte est manifeste, c'est à dire lorsque son « *évidence s'impose à un esprit raisonnable avec une force de conviction telle que de plus amples investigations n'apparaissent pas nécessaires* »⁶⁵, le fonctionnaire se trouve dans l'obligation de désobéir. Le non-respect de cette obligation constitue à l'évidence, selon nous, une faute lourde dans le chef de l'agent en question et c'est à ce titre qu'il convient de le responsabiliser. **C'est parce qu'il lui est interdit d'obéir à un ordre manifestement illégal qui va nuire à un tiers, que le fonctionnaire qui obéit à un tel ordre commet une faute lourde qui engage sa responsabilité civile.**

Des décisions manifestement illégales ?

Il convient maintenant d'examiner si les décisions de refus d'accueil, de désignation d'un code 207 « no-show » et de refus d'exécution des décisions des tribunaux du travail sont manifestement illégales ou pas.

58 « La résistance à un ordre manifestement illégal est aussi, en principe, une obligation pour l'agent subordonné », B. LOMBAERT, « Ordre illégal et désobéissance hiérarchique dans le droit disciplinaire de la fonction publique », J.T., 1998, p. 265 et s.

59 B. LOMBAERT, « Ordre illégal et désobéissance hiérarchique dans le droit disciplinaire de la fonction publique », J.T., 1998, p. 265 et s.

60 C.E., Section du contentieux administratif, arrêt n° 221.687 du 11 décembre 2012.

61 F. GOSSELIN, « Droit De La Fonction Publique ». Mechelen, Kluwer, Belgique, 2017, p. 117.

62 Voir sur cette question les mobilisations syndicales d'octobre 2021 au sein de FEDASIL selon lesquelles « les syndicats entendent dénoncer la saturation du réseau d'accueil et la dégradation des conditions de travail. », <https://www.fedasil.be/fr/actualites/accueil-des-demandeurs-dasile/nouvelle-action-syndicale-au-centre-darrivee-0#:~:text=Un%20piquet%20de%20gr%C3%A8ve%20est,d'arriv%C3%A9e%20un%20autre%20jour>.

63 Pour un bref aperçu de l'ampleur du contentieux de l'accueil et des multiples juridictions tant nationales qu'internationales qui ont reconnu l'illégalité des pratiques de FEDASIL voir N. YOUSSEF ALI, « La violation du droit à l'accueil des demandeurs de protection internationale et le non-respect des décisions de justice », *Newsletter de l'ADDE* n°197, juin 2023 ainsi que M. LYS, « C.E., 13 septembre 2023, n° 257.300 – Crise de l'accueil des demandeurs d'asile : après les juridictions du travail et la Cour européenne des droits de l'homme, le Conseil d'État sanctionne à son tour la politique du gouvernement belge. », *Cahier de l'EDEM*, octobre 2023.

64 B. LOMBAERT, « Ordre illégal et désobéissance hiérarchique dans le droit disciplinaire de la fonction publique », J.T., 1998, p. 265 et s.

65 C.E., Section du contentieux administratif, arrêt n° 221.687 du 11 décembre 2012.

Pour aider à répondre à cette question, nous relevons que les **décisions de refus d'accueil** motivées en raison de la « saturation du réseau d'accueil » et les désignations d'un **code 207 « no-show »**⁶⁶ (qui n'en sont que les simples accessoires administratifs permettant de priver les personnes de l'aide tant de FEDASIL que du CPAS) sont, selon une jurisprudence malheureusement très abondante et (quasi-) unanime⁶⁷, considérées comme illégales. Les juridictions du travail déclarent fondées les requêtes unilatérales introduites contre ces décisions⁶⁸ estimant qu'elles constituent une violation de l'obligation de résultat, contenue dans la directive accueil⁶⁹, qui consiste à « *garantir un niveau de vie digne et adéquat pour la santé ainsi que pour assurer la subsistance* »⁷⁰ des personnes en demande de protection internationale. Elles constituent également une violation de la loi belge du 12 janvier 2007⁷¹ (ci-après, loi « accueil ») selon laquelle toute personne en demande d'asile « *a droit à un accueil devant lui permettre de mener une vie conforme à la dignité humaine* »⁷². De plus, elles présentent un risque sérieux de traitement inhumain et donc de violation de l'article 3 de la CEDH⁷³ ainsi qu'une violation du principe de la dignité humaine protégé et garanti par l'article 1 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE. Ceci ressort d'une jurisprudence constante de la CJUE, rappelant que « *les exigences de l'article 1^{er} de la Charte selon lequel la dignité humaine doit être respectée et protégée, s'opposent à ce qu'un demandeur de protection internationale soit privé, ne fût-ce que temporairement, de la protection des normes minimales établies par lesdites directives (...). En particulier, la saturation des réseaux d'accueil des demandeurs de protection internationale ne peut pas justifier une quelconque dérogation aux normes minimales pour l'accueil de ces demandeurs établies par le droit de l'Union (...)* »⁷⁴. Il est incontestable que ces décisions aboutissent à laisser à la rue, sans ressources, des personnes qui les reçoivent. Ces considérations nous permettent de prétendre que de telles décisions sont *manifestement illégales*⁷⁵ et que les agents qui les prennent et/ou les ordonnent sont dans l'obligation de ne pas suivre ou prendre de telles décisions sous peine de commettre une faute lourde.

Les **refus d'exécuter les décisions de juridiction du travail** qui condamnent FEDASIL à accueillir les personnes qui se sont vu refuser une place d'accueil en raison de la saturation du réseau d'accueil sont, comme l'a relevé la Cour EDH, « *une carence systémique des autorités belges* »⁷⁶. Un tel refus d'exécuter une décision judiciaire est une atteinte au droit à un procès équitable, protégé par l'article 6 de la CEDH⁷⁷. En effet, « *la Cour [EDH] considère que les autorités belges ont opposé non pas un « simple » retard mais plutôt un refus caractérisé de se conformer aux injonctions du juge interne qui a porté atteinte à la substance*

66 Pour rappel cette inscription est « du ressort de l'Agence (FEDASIL) qui en confie l'exécution au responsable du service dispatching » (Instruction FEDASIL du 24 octobre 2007 relatives à la désignation, la modification et la suppression du lieu obligatoire d'inscription, p. 1.). Cette inscription dans le registre d'attente (Art. 1, § 1^{er}, 2^o de la loi du 19 juillet 1991 relative aux registres de la population, aux cartes d'identité, aux cartes d'étranger et aux documents de séjour et modifiant la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques) d'un code 207 « no-show » est par principe prévue pour les personnes qui volontairement ne se présentent pas (*No show* en anglais) au lieu obligatoire d'inscription qui leur a été désigné. Elles bénéficient uniquement de l'aide médicale à charge de FEDASIL (Art. 25, § 4 de la « loi accueil » ; Chambre des Représentants, doc. 51, 2565/001, 16 juin 2006, p. 19 ; Instruction FEDASIL du 24 octobre 2007, p. 3, 18 ; Instruction FEDASIL du 7 février 2007 ; instruction FEDASIL du 10 mai 2007, p. 4) et peuvent à tout moment se représenter au service dispatching de FEDASIL pour se voir attribuer une place d'accueil (M. Nys, « Minimex et aide sociale : question de nationalité », *Rev. dr. étr.*, n° 72, 1993, p. 9). Ce code est appliqué afin qu'elles ne puissent pas bénéficier de l'aide sociale auprès du CPAS du lieu où elles résident effectivement (Art. 57ter, al. 2 de la loi CPAS). En effet, pour pouvoir bénéficier de l'aide sociale du CPAS, les personnes en demande de protection doivent bénéficier de la non-désignation (Art. 11, § 3 de la « loi accueil ») d'un lieu obligatoire d'inscription (code 207) ou de sa suppression (Art. 13 de la « loi accueil »). Dans ces hypothèses les personnes ont droit à l'aide sociale auprès du CPAS territorialement compétent, qui sera celui de la commune où elles sont inscrites au registre d'attente ou du registre des étrangers ou de la population (Art. 2, § 5, al. 1 de la loi du 2 avril 1965).

Voir Trib. Trav. Bruxelles, 3 décembre 2010, R.G. n° 10349/10, in *Rev. dr. étr.*, n° 160, 2010, p. 543. Le Tribunal considère que l'utilisation du critère de l'inscription plutôt que celui de la résidence opère une différence de traitement difficilement justifiable entre certaines catégories de demandeurs d'asile sauf si l'inscription est celle de l'Office des Étrangers ou du CGRA. Dans ces cas, c'est le CPAS du lieu où la personne se trouve qui devra prendre en charge les demandeurs (Art. 1, 1^o de la loi du 2 avril 1965 ; circulaire du 14 mars 2011 relative à la compétence territoriale des C.P.A.S. pour les demandeurs d'asile, M.B., 31 mars 2011).

67 « Environ 90 % des requêtes unilatérales déposées ont donné lieu à une condamnation de FEDASIL », dans Tribunal du travail francophone de Bruxelles, « Contentieux Fedasil : plus de 1000 ordonnances sur requête unilatérale depuis le 1^{er} janvier 2022 », Communiqué de presse du 24 mai 2022.

68 Voir les §§ 80 et s. de Cour Eur. D.H., *Camara c. Belgique*, 18 juillet 2023, n°49255/22.

69 Art. 17 de la Directive 2013/33/UE.

70 C.J.U.E., C-79/13, 27 février 2014, § 48 ; T.P.I. Bruxelles, 29 juin 2023, n° 2022/4618/A.

71 Loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers, M.B., 7/05/2007.

72 Art. 3 de la « loi accueil ».

73 J.-B. FARCY, « La crise de l'accueil en Belgique et en France au regard de l'article 3 de la CEDH », *Cahiers de l'EDEM*, décembre 2022. Relevons que la CEDH, dans l'affaire *Camara*, a refusé d'examiner au fond le refus d'accueil sous l'angle de l'article 3 uniquement pour motif d'irrecevabilité en raison du non-épuisement des voies de recours internes. Soulignons que non seulement cette irrecevabilité a fait l'objet d'une opinion partiellement dissidente fort bien motivée et reprise dans l'arrêt même et que la Cour a fait droit à des demandes de mesures provisoires relatives à des refus d'accueil en ce qu'ils porteraient éventuellement atteinte à cet article 3 (entre autres dans cette même affaire *Camara*).

74 C.J.U.E., C-97/24 du 1^{er} août 2025, § 37 et 38.

75 Si tel ne devait pas être le cas cela aurait pour conséquence de soutenir que la possibilité de mettre à la rue sans aucune aide ni accompagnement des personnes en demande de protection internationale serait manifestement légalement possible et conforme au droit !!!

76 Cour Eur. D.H., *Camara c. Belgique*, 18 juillet 2023, n° 49255/22, § 118.

77 « Si l'administration refuse ou omet de s'exécuter, ou encore tarde à le faire, les garanties de l'article 6 dont a bénéficié le justiciable pendant la phase judiciaire de la procédure perdraient toute raison d'être » (Cour Eur. D.H., *Camara c. Belgique*, 18 juillet 2023, n° 49255/22, § 107).

*même du droit protégé par l'article 6 § 1 de la Convention »⁷⁸. Ce déni de justice constitue une faute de l'administration imputable à un organe dont la responsabilité personnelle peut être engagée⁷⁹. Les agents de l'administration sont **obligés de prêter leur concours à l'exécution des décisions de justice lorsque celle-ci sont exécutoires** sous peine de porter atteinte au principe de la séparation des pouvoirs⁸⁰. Ici aussi, il nous apparaît que le refus d'exécuter une décision de justice est *manifestement illégal*⁸¹. Les fonctionnaires sont bien face à une obligation de procéder à l'exécution des décisions des tribunaux et donc de désobéir aux ordres en sens contraire qu'ils reçoivent, ceci également sous peine de commettre une faute lourde.*

La responsabilité pénale

Une action pénale intentée contre des agents de FEDASIL ou contre les Ministre et Secrétaire d'État n'aurait d'intérêt que pour autant que les faits de la cause le justifient. Si la prudence s'impose ici, il ne saurait être question de faire l'impasse sur ce type de procédure qui pourrait être pertinente dans certaines situations particulières. Nous relevons ici seulement certaines dispositions qui sont tout spécialement applicables aux fonctionnaires ou éventuellement pertinentes pour le contentieux de l'accueil.

Mentionnons avant tout que pour les **fonctionnaires**, la loi du 10 février 2003 « *laisse bien entendu intact le régime de la responsabilité pénale des fonctionnaires* »⁸². Pour ce qui concerne la responsabilité pénale des **Ministre et Secrétaire d'État**, le principe est celui du **privilège de juridiction**. Celui-ci relève de l'article 103 de la Constitution et de sa loi d'application du 25 juin 1998⁸³ relative à la responsabilité pénale des ministres. Nous rappelons ici simplement que seul le Ministère public peut intenter une action à leur encontre, que seule la Cour d'Appel est compétente pour les juger et que toute citation ou arrestation nécessite l'autorisation de la Chambre des représentants (l'instruction se réalise toutefois avant cette autorisation).

Tout **acte arbitraire et attentatoire aux libertés et aux droits garantis par la Constitution** (tel qu'en l'espèce le droit à une vie digne garanti par l'article 23, le droit à l'exécution des décisions de justice garanti par l'article 40 ou encore le principe de non-discrimination protégé par les articles 10 et 11⁸⁴) commis par un fonctionnaire est un délit punissable d'un emprisonnement de quinze jours à un an⁸⁵. Si cette atteinte se fait sur ordre de supérieurs hiérarchiques, les peines seront appliquées uniquement à ces supérieurs⁸⁶.

Par ailleurs, les individus dépositaires de l'autorité publique qui se concertent pour prendre des mesures contraires au droit commettent un délit de **coalition de fonctionnaires** punissable d'un emprisonnement d'un mois à six mois ou six mois à cinq ans⁸⁷. Si ces individus ont agi sur ordre de leurs supérieurs hiérarchiques les peines seront appliquées uniquement à ces supérieurs⁸⁸. Sur cette question, relevons le communiqué de presse du ministère public du 24 juin 2022 qui mentionne que « *suite aux différentes dénonciations faites par le Tribunal du travail francophone de Bruxelles au parquet de Bruxelles concernant de possibles infractions de coalition de fonctionnaires dans le cadre du droit à l'accueil de demandeurs d'asile, le procureur du Roi de Bruxelles a ouvert une information judiciaire contre X (fonctionnaires de FEDASIL). Après analyse juridique, et après consultation du procureur général de Bruxelles concernant le Secrétaire d'État compétent, cette question a été réglée sans poursuites pénales pour absence d'infraction. « Concrètement, cela signifie qu'il n'y a pas d'infraction et que l'affaire est close », a déclaré Tim De Wolf, procureur du Roi de Bruxelles.* »⁸⁹. Au vu de l'ampleur du contentieux et de l'arrêt rendu par le Cour EDH dans l'affaire Camara⁹⁰, il n'est pas exclu que ce classement sans suite pourrait être revu aujourd'hui par le Ministère public.

78 Cour Eur. D.H., *Camara c. Belgique*, 18 juillet 2023, requête n°49255/22, § 121

79 J.-L. Fagnart, « Rapport introductif. De la légalité à l'égalité », dans « La responsabilité des pouvoirs publics : actes du colloque interuniversitaire organisé les 14 et 15 mars 1991 », p. 30.

80 J.-F. Neuray, « Responsabilité de l'administration à l'occasion de l'exécution des décisions de justices », dans « La responsabilité des pouvoirs publics : actes du colloque interuniversitaire organisé les 14 et 15 mars 1991 », p. 167 et la note 15 mentionnant l'ordre d'un juge-commissaire donné à un fonctionnaire en ce sens dans Comm. Bruxelles (réf.), 6 mai 1982, J.T., 1983 p. 13.

81 Ici aussi, si tel ne devait pas être le cas, cela aurait pour conséquence de soutenir que la possibilité pour un fonctionnaire de ne pas exécuter une décision de justice est de l'ordre du légalement possible et conforme au droit !!!

82 B. Dubuisson. La loi du 10 février 2003 relative à la responsabilité civile des personnes publiques et de leurs agents. In: Journal des tribunaux, Vol. 122, n° 6102/24, 2003, p. 510.

83 Loi du 25 juin 1998 réglant la responsabilité pénale des ministres, M.B., 27 juin 1998.

84 Voir à ce titre les refus d'accueil aux hommes seuls en raison de leur statut d'homme isolé : C.E., 13 septembre 2023, n° 257.300 et commentaire dans M. Lys, « Crise de l'accueil des demandeurs d'asile : après les juridictions du travail et la Cour européenne des droits de l'homme, le Conseil d'État sanctionne à son tour la politique du gouvernement belge », *Cahiers de l'EDEM*, octobre 2023 ; Trib. trav. Liège, 18 avril 2024, R.G. n° 23/3517/A, dans *Newsletter ADDE* n°209, juillet/août 2024, p. 9.

85 Art. 151 du Code pénal.

86 Art. 152 du Code pénal.

87 Art. 233 et 234 du Code pénal.

88 Art. 260 du Code pénal.

89 <https://www.om-mp.be/fr/article/communique-presse-bruxelles-4>

90 Cour Eur. D.H., *Camara c. Belgique*, 18 juillet 2023, n°49255/22.

Par ailleurs, un agent de l'autorité publique qui soumet une personne à un **traitement dégradant** est passible d'un emprisonnement de quinze jours à deux ans, voire le double s'il s'agit d'une personne vulnérable⁹¹. Les refus d'accueil et la mise à la rue qui en résulte pourraient être constitutifs d'un traitement inhumain au sens de l'article 3 de la CEDH⁹². De plus, comme le relèvent le HCR et la doctrine internationale, refuser le droit à un logement et aux moyens de subsistance à des demandeurs d'asile peut être considéré comme une « *manière* »⁹³ de refouler les demandeurs d'asile et dès lors être constitutif de ce que les anglophones nomment un « *constructive refoulement* »⁹⁴. Ce comportement pourrait donc être générateur d'un traitement inhumain.

En outre, un agent de l'administration commet le délit d'**abstention coupable** puni d'un emprisonnement de huit jours à un an lorsqu'il s'abstient de procurer une aide à une personne exposée à un péril grave surtout si cette aide est légalement requise de sa part (éventuellement conséquemment à une décision de justice)⁹⁵. Les refus d'accueil et les refus d'exécuter les décisions de justice en matière d'accueil peuvent avoir pour conséquence d'exposer des personnes en demande de protection internationale à un péril grave.

Pour finir, nous soulignons qu'un fonctionnaire qui délaisse un mineur d'âge ou une personne vulnérable commet un délit de **délaissement** sanctionné par une peine de un à trois ans d'emprisonnement⁹⁶. A cet égard, il nous paraît important de rappeler que, par principe, les personnes en demande de protection internationale sont considérées comme des personnes vulnérables⁹⁷ et que les priver du droit à l'aide matérielle revient à leur refuser le droit à « *l'hébergement, les repas, l'habillement, l'accompagnement médical, social et psychologique et l'octroi d'une allocation journalière* »⁹⁸ pour les laisser dans le dénuement le plus total à la rue.

Il nous importe de mettre en lumière ici la gravité des dangers auxquels sont exposées les personnes en demande de protection et les risques qu'encourent ces personnes lorsque les agents de la puissance publique décident de refuser l'accueil ou n'exécutent pas les décisions judiciaires. Nous souhaitons également qu'il soit rappelé aux agents de FEDASIL qu'outre l'**obligation de désobéir à un ordre manifestement illégal** ayant des conséquences dommageables pour des tiers, ils ont également l'**obligation de dénoncer les crimes et les délits** dès qu'ils en ont « *connaissance* », d'en « *donner avis sur-le-champ au procureur du Roi près le tribunal dans le ressort duquel ce crime ou ce délit aura été commis ou dans lequel l'inculpé pourrait être trouvé, et de transmettre à ce magistrat tous les renseignements, procès-verbaux et actes qui y sont relatifs* »⁹⁹. Il nous paraît également utile de mentionner ici que les agents de l'État **bénéficient de mécanismes de protection** (contre les représailles¹⁰⁰ et garantie de l'anonymat¹⁰¹) lorsqu'ils dénoncent des atteintes à l'intégrité¹⁰², déposent ou soutiennent une plainte pour discriminations¹⁰³, racisme ou xénophobie¹⁰⁴. Une telle plainte pour racisme ou discrimination peut s'avérer particulièrement pertinente lorsque la politique de

91 Art. 417/4 du Code pénal.

92 J.-B. FARCY, « La crise de l'accueil en Belgique et en France au regard de l'article 3 de la CEDH », *Cahiers de l'EDEM*, décembre 2022.

93 Au sens de l'article 33 de la Convention sur le statut de réfugié du 28 juillet 1951.

94 Voir en ce sens : UNHCR, Representations to the Social Security Advisory Committee on the « Social Security (Persons from Abroad) Miscellaneous Amendment Regulations 1995 », 10 November 1995 ; J. C. HATHAWAY, « The right of refugees under international law », Cambridge University Press, 2005, p. 460 et s. ; R. CHOLEWINSKI, « Overview of Social and Economic Rights of Refugees and Asylum Seekers in Europe: International Obligations – Education and Employment », ECRE conference, 18-19 November 2004, Odessa, Ukraine, p. 3.

95 Art. 422bis et 422ter du Code pénal.

96 Art. 423, 425 et 426 du Code pénal.

97 Cour Eur. D.H., *MSS c. Belgique et Grèce*, GC, 21 janvier 2011.

98 Art. 2, 6° de la loi accueil du 12 janvier 2007.

99 Art. 29, § 1 du Code d'instruction criminel.

100 Voir le Chapitre 7 de la loi du 8 décembre 2022 relatif 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 (ci-après, « loi relatif aux canaux de signalement », *M.B.*, 23 décembre 2022 ; les articles 16 et s. de la loi du 10 mai 2007 tendant à lutter contre certaines formes de discrimination, *M.B.*, 30 mai 2007 et les articles 14 et s. de la loi du 30 juillet 1981 tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme ou la xénophobie, *M.B.*, 30 juillet 1981.

101 Voir l'art. 25 de la « loi relatif aux canaux de signalement ».

102 Voir l'article 7 de la « loi relatif aux canaux de signalement ».

Selon cette loi, est considérée comme une atteinte à l'intégrité « 1° l'acte ou l'omission d'un acte qui constitue une menace pour l'intérêt général ou une atteinte à celui-ci, et qui (...) b) implique un risque pour la vie, la santé ou la sécurité des personnes ou pour l'environnement ; et/ou c) témoigne d'un manquement grave aux obligations professionnelles ou à la bonne gestion d'un organisme du secteur public fédéral ; 2° le fait d'ordonner ou de conseiller sciemment de commettre une atteinte à l'intégrité telle que visée au 1° » (art. 2, § 1^{er} de la « loi relatif aux canaux de signalement »). Pointons que cette loi prévoit entre-autre un mécanisme de signalement externe des atteintes à l'intégrité auprès des médiateurs fédéraux (art. 13 et s. de la « loi relatif aux canaux de signalement »).

103 Articles 15 et suivants de la loi du 10 mai 2007 tendant à lutter contre certaines formes de discrimination. Sont visées les discriminations basées sur « l'âge, l'orientation sexuelle, l'état civil, la naissance, la fortune, la conviction religieuse ou philosophique, la conviction politique, la langue, l'état de santé actuel ou futur, un handicap, une caractéristique physique ou génétique, l'origine sociale » (art. 4, 4° de la loi du 10 mai 2007) en ce qui concerne notamment « 1° l'accès aux biens et services et la fourniture de biens et services à la disposition du public ; 2° la protection sociale, en ce compris la sécurité sociale et les soins de santé ; 3° les avantages sociaux » (art. 5 §1^{er} loi du 10 mai 2007).

104 Articles 13 et s. de la loi du 30 juillet 1981 tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme ou la xénophobie.

non-accueil vise des catégories de personnes selon l'un des critères prohibés par les lois anti-discrimination (nationalité¹⁰⁵, genre¹⁰⁶...).

L'intérêt particulier de l'invocation d'une responsabilité personnelle dans le cadre des astreintes

S'il est évident que l'administration doit exécuter les décisions de justice, y compris celles qui la condamnent, elle ne peut que difficilement y être contrainte car elle bénéficie en tant qu'administration publique de l'**immunité d'exécution**¹⁰⁷. Ce principe consacré par l'article 1412bis du Code judiciaire prévoit que « *les biens appartenant (...) à toute personne morale de droit public sont insaisissables* ». Face à cette situation la mise en cause de la responsabilité personnelle de son organe pourrait s'avérer un mécanisme efficace¹⁰⁸. « *Comme dans l'état actuel du droit les biens des pouvoirs publics ne peuvent être saisis, il suffira souvent de brandir la menace d'une saisie sur les biens des agents personnellement reconnus responsables pour amener leur administration à exécuter elle-même la condamnation* »¹⁰⁹.

Dans le cadre du contentieux de l'accueil, cette immunité d'exécution pose un problème spécifique pour l'exécution des **astreintes**¹¹⁰. En effet, dès lors qu'il est rapidement apparu que l'Agence FEDASIL refusait d'exécuter les décisions la condamnant à fournir un accueil, les plaideurs se sont empressés de demander des astreintes, ce que la jurisprudence a suivi afin de contraindre l'administration à accueillir les demandeurs de protection internationales. Toutefois, cette mesure s'est avérée inefficace. En effet, l'astreinte prononcée à l'égard des pouvoirs publics est aussi « *frappée d'une inefficacité radicale due à l'absence de voies d'exécutions forcées* »¹¹¹. Des critiques ont été formulées par la doctrine qui relève que « *l'astreinte prononcée à charge de pouvoirs publics ne coûte en réalité qu'aux contribuables ; elle ne revêt qu'une valeur de persuasion limitée pour les fonctionnaires amenés à intervenir dans le traitement du dossier ; elle doit s'élever à des montants considérables pour peser d'un poids significatif* ». Ces critiques nous conduisent à suggérer « *dès lors de prononcer l'astreinte à charge des fonctionnaires chargés de l'exécution des décisions* ». »¹¹². Cette solution a la faveur d'une partie de la doctrine et du Conseil d'État¹¹³ selon lequel « *il n'y a donc aucune raison de rejeter comme manifestement irrecevable la demande visant à prononcer une astreinte* » personnelle à l'égard de l'ensemble des membres d'un organe d'une administration. Solution logique pour la juridiction administrative qui considère que l'obligation de respecter la chose jugée s'impose au premier chef aux fonctionnaires¹¹⁴. Pour ce faire, il est requis que la personne contre qui elle est prononcée soit partie au procès et qu'elle soit une personne qui est en mesure de procéder à l'exécution de la décision¹¹⁵. En effet, « *s'il entend mettre personnellement en cause le ou les fonctionnaires responsables de l'inexécution de la chose jugée, le bénéficiaire peut - et doit - agir devant le juge judiciaire en vue d'obtenir, sous astreinte, sa ou leur condamnation à ce faire* »¹¹⁶.

105 Depuis 2010, FEDASIL refuse d'attribuer une place d'accueil aux demandeurs d'asile européens (compte rendu de la réunion de contact du CBAR, 9 février 2010, § 67, <https://www.myria.be/files/PVfevrier2010.pdf>). Voir sur la question l'avis du Conseil d'État n° 49.951/4 du 11 juillet 2011 rendu sur une proposition de loi qui vise entre autres à exclure du droit à l'accueil les demandeurs d'asile européens, p 8-9.

106 Nous pensons en particulier à la décision prise le 29 août 2023 par la Secrétaire d'État de ne plus accueillir les hommes isolés au sein du réseau d'accueil de Fedasil, suspendue en extrême urgence par le Conseil d'État, qui est clairement une discrimination qui porte sur un des critères protégés par le droit. Voir Conseil d'État, arrêt n° 257.300 du 13 septembre 2023)

107 J-L FAGNART, « Rapport introductif. De la légalité à l'égalité », dans « La responsabilité des pouvoirs publics : actes du colloque interuniversitaire organisé les 14 et 15 mars 1991 », p. 27 et note *infra* 86 et 87.

108 J-L FAGNART, « Rapport introductif. De la légalité à l'égalité », dans « La responsabilité des pouvoirs publics : actes du colloque interuniversitaire organisé les 14 et 15 mars 1991 », p. 30.

109 D. LAGASSE, « Responsabilité de l'administration à l'occasion des décisions des juridictions administratives », dans « La responsabilité des pouvoirs publics : actes du colloque interuniversitaire organisé les 14 et 15 mars 1991 », p. 216.

110 Voir : E. VANHOVE, « Le recouvrement forcé des astreintes dues par Fedasil : peut-on saisir les biens d'une institution publique », 4 avril 2023, Justice-en-ligne ; H. GRIBOMONT, « Crise de l'accueil, non-respect des décisions de Justice par Fedasil et mesures provisoires : de Bruxelles à Strasbourg », 2 février 2023, Justice-en-ligne. Notons par ailleurs que les difficultés pour saisir les astreintes prononcées à l'encontre de FEDASIL et les pistes de solutions actuellement explorées pour permettre cette saisie ont été exposées par l'huissière de Justice Anne Van den Berghe dans son intervention « La récupération des astreintes non payées : les saisies du patrimoine des autorités belges » lors du colloque du 3 décembre 2024 organisé par l'ADDE.

111 D. DEOM, « Le recours à l'astreinte », dans « La responsabilité des pouvoirs publics : actes du colloque interuniversitaire organisé les 14 et 15 mars 1991 », p. 458.

112 Observation du Conseil d'État dans *Doc. Parl.*, Sénat, 1989-1990, n°984/1, p. 48 ; D. DEOM, dans « La responsabilité des pouvoirs publics : actes du colloque interuniversitaire organisé les 14 et 15 mars 1991 », p. 458.

113 Conseil d'État, arrêt n° 25.491 du 18 juin. 1985, J.D.J, 9 novembre 1989, p. 21.

114 D. DEOM, « Le recours à l'astreinte », dans « La responsabilité des pouvoirs publics : actes du colloque interuniversitaire organisé les 14 et 15 mars 1991 », p. 473, en particulier la note 45.

115 Art. 1385bis du Code judiciaire.

116 P. NIHOUL, P. LEVERT, « L'astreinte et le Conseil d'État. Éléments de jurisprudence », Administration publique, 1993, p.21. A noter qu'en ce qui concerne le contentieux administratif auprès du Conseil d'État, le législateur a finalement formellement exclu la possibilité de prononcer des astreintes à l'égard des fonctionnaires (art. 36 des LCCE) ; e qui ne fait que confirmer la possibilité de procéder de la sorte dans les autres contentieux.

En pratique

Il semble donc possible, dans le cadre du contentieux de l'accueil, de mettre à la cause devant les juridictions du travail¹¹⁷ non seulement l'Agence FEDASIL mais également les agents identifiables (signataires des décisions prises ou en charge de celles-ci¹¹⁸) et la hiérarchie de l'Agence FEDASIL¹¹⁹. D'une part, car l'agent peut ne pas être identifiable¹²⁰ et, d'autre part, car il est évident que les décisions de non-désignation, d'attribution du code 207 « no-show » et de non-exécution des décisions de justice sont connues et donc couvertes par la plus haute hiérarchie de l'Agence¹²¹.

Il serait cohérent de mettre également personnellement à la cause les **Ministre et Secrétaires d'État** responsables. En effet, il semble que ce contentieux s'inscrit bien dans une « politique de non-accueil » pour reprendre l'intitulé du colloque de l'ADDE de 2024 et que les carences et le manque de moyens attribués à FEDASIL sont le résultat de choix politiques, de décisions, d'instructions et d'ordres qui émanent des personnes qui exercent et détiennent des fonctions gouvernementales.

Comme nous l'avons relevé, intenter une procédure en responsabilité civile contre les Ministres et Secrétaires d'État est selon nous possible (bien que controversée et, à ce titre, leur mise à la cause permettrait éventuellement de trancher cette controverse). De plus, comme mentionné ci-dessus, la loi du 10 février 2003 ne leur est pas applicable et ils restent donc responsables du dommage causé à autrui par leur simple faute selon le régime général de la responsabilité extra-contractuelle prévu au titre 6 du Code Civil.

Dans ces affaires, où il serait demandé au juge d'examiner si la responsabilité des Agents et Ministres peut être engagée, des **dommages et intérêts** pourraient être réclamés et il pourrait être demandé au juge de prononcer une **astreinte** (qui serait ici alors exécutoire !) à l'encontre de l'agent ou des agents responsables de l'exécution de la décision rendue et des Ministres et secrétaires d'État. Le montant des dommages et des astreintes à l'encontre des fonctionnaires devrait sans doute se limiter à un montant symbolique. Ceci afin de permettre aux personnes mises en cause de modifier leur pratique eu égard à une situation nouvelle pour elles dans laquelle leur responsabilité personnelle est mise en cause¹²².

Si au terme de telles procédures les personnes en demande de protection sans places d'accueil sont renvoyées vers l'aide financière des CPAS¹²³, relevons simplement que les agents des CPAS sont pour l'essentiel soumis au même régime de responsabilité que celui développé ici...

Conclusion

Une augmentation du nombre de recours en responsabilité contre des personnes réelles (et non uniquement morales) « *auraient assurément un effet dissuasif* »¹²⁴ sur cette politique de refus d'accueil. Cependant, la question de la mise en cause de la responsabilité personnelle des agents de FEDASIL et de leur hiérarchie, soulève des réticences motivées principalement par le fait, déjà souligné, que le personnel de cette administration subit également cette situation de crise (contrairement aux Ministres et Secrétaires d'État qui en sont les initiateurs). Toutefois, les fonctionnaires de FEDASIL ne sont pas sans moyens d'action (information, dénonciation de crimes et délits et de discrimination, refus d'obéissance à l'ordre manifestement illégal, plainte et recours pour maltraitance au travail¹²⁵) et nous soutenons que cette impunité n'est pas à leur avantage en ce que ces pratiques portent atteinte à leur fonction même. En effet,

117 Art. 580, 8°, f) du Code judiciaire.

118 Tel que la personne responsable du service dispatching pour les non-désignations et les attributions de code 207 *no-show*, la personne responsable du service juridique de l'Agence pour l'exécution des décisions de justice.

119 Voir l'organigramme disponible sur le site de FEDASIL, disponible [ici](#).

120 Il arrive en effet qu'aucune décision de refus d'accueil ne soit remise ou qu'elle se résume à la délivrance d'un simple document d'information imprimé sans signature. L'inscription d'un « code 207 *no-show* » ne fait pas l'objet d'une remise d'une décision quant à elle et relève de la fonction de responsable du service dispatching.

121 « Le Président du Tribunal de Liège a ordonné la comparution personnelle de la directrice générale de Fedasil, qui s'est exprimée lors d'une audience le 19 juin 2023 (Trib. trav. de Liège, div. Liège 19 juin 2023, n° 22/3236/A). », dans N. YOUSSEF ALI, « La violation du droit à l'accueil des demandeurs de protection internationale et le non-respect des décisions de justice », *Newsletter ADDE* n°197, juin 2023 - p.5. Voir aussi le rapport annuel de FEDASIL 2003 qui mentionne les 8816 personnes « qui, vu le manque de place, n'ont pas été accueillies en 2023. Certaines se sont enregistrées sur une liste d'attente et sont accueillies ultérieurement ».

122 Ce n'est que s'il apparaît que les montants réclamés sont insuffisants pour garantir un retour à la loi qu'une augmentation serait justifiée.

123 Rappelons ici qu'en tant qu'institution de sécurité sociale FEDASIL doit informer et orienter correctement les personnes pour lesquelles elle ne s'estime pas compétente en vertu de la Charte de l'assuré sociale, instituée par une loi du 11 avril 1995, disponible [ici](#).

124 D. LAGASSE, « Responsabilité de l'administration à l'occasion des décisions des juridictions administratives », dans « La responsabilité des pouvoirs publics : actes du colloque interuniversitaire organisé les 14 et 15 mars 1991 », p. 223.

125 Il y a lieu de se demander si contraindre (par manque de moyen) des agents de l'État à prendre des décisions contraires à la dignité humaine des bénéficiaires qui s'adressent à eux (concrètement laisser des personnes à la rue), n'est pas une forme de maltraitance au travail. Si tel devait être le cas - ce que nous pensons, les procédures de recours et plaintes sur base de la loi « bien-être au travail » du 4 août 1996 pourraient être activées par les agents de FEDASIL...

tant que leur responsabilité personnelle ne sera pas mise en cause ils resteront soumis à l'arbitraire de décisions politiques et ne disposeront pas de moyens pour contrer les consignes illégales qui leur sont adressées. De fait, la situation actuelle les prive d'un outil essentiel, celui de pouvoir se réfugier derrière la loi pour refuser d'exécuter un ordre manifestement illégal¹²⁶. **Dans un État de droit, caractérisé par le principe de la séparation des pouvoirs, il est indispensable de s'assurer que les agents du pouvoir exécutif craignent davantage la loi que leurs supérieurs hiérarchiques.** Tel n'est malheureusement pas le cas actuellement car aucune autorité ne leur fait d'adresse personnelle en ce sens. Les agents des administrations doivent pouvoir s'appuyer sur la force de la loi pour imposer à l'égard de tous (y compris de leurs supérieurs) les contours et devoirs que requiert l'exercice de leurs missions. Mettre en cause la responsabilité des fonctionnaires devant un tribunal, c'est leur donner les moyens de sentir la force que donne la loi aux limites de leurs fonctions et donc de pouvoir s'y sentir à l'abri et d'y agir en toute sécurité.

Jean-Charles Stevens, Juriste

¹²⁶ Il semble intéressant de mentionner que le principe de désobéissance qu'il s'agit de défendre trouve son origine dans un autre contexte : « *Le fait d'avoir agi sur l'ordre de son gouvernement ou celui d'un supérieur hiérarchique ne dégage pas la responsabilité de l'auteur en droit international s'il a eu moralement la faculté de choisir.* », Principe IV du droit international consacré par le statut du tribunal de Nuremberg et dans le jugement de ce tribunal, 1950, Nations-Unies.

III. Actualité législative (septembre 2025)

- ◆ [Loi du 16 octobre 2025](#) modifiant la loi du 19 mars 2023 modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, en ce qui concerne le système d'entrée/sortie (1), *M.B.*, 22/10/2025, vig. 22/10/2025.
- ◆ [Décret de la Communauté germanophone du 28 avril 2025](#) portant assentiment à l'accord de coopération du 31 janvier 2025 entre l'Etat fédéral, la Région wallonne, la Région flamande, la Région de Bruxelles-Capitale et la Communauté germanophone portant la création d'une plateforme électronique dans le cadre de la procédure de demande unique de séjour à des fins d'emploi des travailleurs salariés étrangers, la procédure de demande pour les travailleurs salariés et les travailleurs indépendants étrangers et dans le cadre de la coordination de la politique relative à l'emploi et au séjour des travailleurs salariés et des travailleurs indépendants étrangers (1), *M.B.*, 15/10/2025, vig. 25/10/2025.
- ◆ [Arrêté ministériel de la Communauté germanophone du 3 juillet 2025](#) fixant la liste des métiers en pénurie de main-d'œuvre qualifiée, *M.B.*, 30/10/2025, vig. 3/07/2025.

IV. Actualité jurisprudentielle

a) Séjour

◆ [CCE, 21 octobre 2025, n° 334 730](#)

PROTECTION INTERNATIONALE – TOGO – DEMANDE ULTÉRIEURE – BESOINS PROCÉDURAUX SPÉCIFIQUES – ART. 48/9 L. 15/12/1980 – NOUVEAUX DOCUMENTS ÉCARTÉS PAR LE CGRA – COPIE D'ACTE DE DÉCÈS – ATTESTATIONS MÉDICALES ET PSYCHOLOGIQUES DÉTAILLÉES – VULNÉRABILITÉ ACCRUE – TROUBLES ANXIEUX SÉVÈRES – STRESS POST-TRAUMATIQUE CHRONIQUE – MÉCONNAISSANCE DES GARANTIES PROCÉDURALES – ABSENCE D'AUDITION – ART. 57/5TER, § 2, 3° L. 15/12/1980 – OBLIGATION D'INSTRUCTION RENFORCÉE – OBLIGATION DE DISSIPER TOUT DOUTE QUANT AUX RISQUES EN CAS DE RETOUR DANS LE PAYS D'ORIGINE – JURISPRUDENCE EUROPÉENNE – ANNULATION – RENVOI AU CGRA

Le Conseil du contentieux des étrangers annule une décision d'irrecevabilité d'une demande de protection internationale ultérieure introduite par une femme togolaise qui alléguait des violences sexuelles et domestiques commises par son oncle. Le CGRA estimait que les documents fournis (actes d'état civil, attestations médicales et psychologiques) n'apportaient aucun élément nouveau de nature à rétablir la crédibilité de son récit initial, jugé incohérent.

Bien que le CGRA ait reconnu des besoins procéduraux spéciaux en raison de la vulnérabilité accrue de la requérante – syndrome de stress post-traumatique chronique sévère –, il a, selon le CCE, méconnu ses droits en ne lui permettant pas d'être auditionnée et en ne lui apportant aucune mesure de soutien. Par ailleurs, le CCE constate que l'attestation psychologique dûment détaillée aurait dû amener le CGRA à davantage instruire les liens de causalité entre les faits allégués et les séquelles de la requérante et à dissiper tout doute sur les risques de traitements inhumains ou dégradants susceptibles – en lien avec ses troubles psychologiques – en cas de retour dans son pays d'origine, au regard de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme (Cour Eur. D.H., *R.J. c. France*, 19 septembre 2013, § 42 ; *RC c. Suède*, 9 mars 2010, §§ 50, 53 et 55, *I. c. Suède*, 5 septembre 2013, §§ 62 et 66).

En conséquence, le CCE annule la décision et renvoie l'affaire au CGRA.

◆ [Trib. trav. Bruxelles \(16^e ch.\), 24 octobre 2025, R.G. n° 25/3176/A](#)

ACCUEIL – ART. 4 ET 35/2 LOI ACCUEIL – ART. 2 ET 14 AR 16/04/2024 – VULNÉRABILITÉ PSYCHOLOGIQUE – DEMANDE DE CONTRIBUTION – FIN DE L'HÉBERGEMENT – ACCOMPAGNEMENT MÉDICAL MAINTENU – ORDONNANCE DE MAINTIEN – EXPULSION – DISSIMULATION NON DÉMONTRÉE – PAS D'ANALYSE DE LA VULNÉRABILITÉ, DE LA PROPORTIONNALITÉ ET DE LA VIE DIGNE – ANNULATION DÉCISION FEDASIL – DROIT À L'AIDE MATÉRIELLE COMPLÈTE – CONDAMNATION AVEC ASTREINTE À RÉINTÉGRER LE RÉSEAU – DOMMAGES ET INTÉRÊTS

Par ordonnance du 17 juin 2025, le Tribunal du travail a condamné Fedasil à poursuivre l'hébergement de

l'intéressé. Or, le conseil de l'intéressé a demandé à Fedasil un délai supplémentaire avant la date initialement prévue pour la fin de l'hébergement, le temps que la notification de l'ordonnance, permettant le maintien de l'hébergement, soit effectuée. Or Fedasil n'a pas donné suite à cette demande et a expulsé l'intéressé un jour avant la notification de l'ordonnance et alors que l'intéressé avait, la veille, tenté de mettre fin à ses jours. En outre, après la notification, Fedasil n'a pas réagi aux demandes d'attribution d'une place dans un centre.

Le Tribunal du travail considère, dans son jugement que la décision de Fedasil ne reproche pas à l'intéressé d'avoir dissimulé ses ressources et se contente de mentionner que ce dernier n'a pas payé la contribution à l'aide matérielle. La décision ne justifie pas davantage en quoi l'intéressé disposerait de ressources suffisantes pour pourvoir à ses besoins de base au moment où l'aide matérielle a été fournie. Enfin, elle n'examine ni la vulnérabilité psychique importante de l'intéressé, ni le principe de proportionnalité, ni le maintien d'un niveau de vie digne dans le chef de ce dernier. Ainsi, la décision rendue par Fedasil n'est pas conforme aux articles 4 et 35/2 de la Loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers (dite « Loi Accueil ») et doit donc être annulée.

En outre, quant au volet relatif à la limitation de l'aide matérielle à l'accompagnement médical, force est de constater que Fedasil ne produit aucune pièce permettant de démontrer qu'elle a informé adéquatement l'intéressé quant à la contribution à l'aide matérielle en cas de perception de revenus, alors qu'il s'agit d'une obligation relevant de l'article 2 de l'Arrêté royal du 16 avril 2024 relatif à l'octroi de l'aide matérielle aux demandeurs de protection internationale bénéficiant de revenus professionnels et autres catégories de revenus (ci-après « Arrêté royal du 16 avril 2024 »). De même, elle ne produit pas les rapports sociaux relatif à l'intéressé, alors que celui-ci indique avoir informé son assistante sociale de ses activités professionnelles. La dissimulation dans le chef de l'intéressé ne peut donc pas être démontrée. Ainsi, le Tribunal juge que le demandeur conserve le droit à l'aide matérielle complète à charge de Fedasil.

A titre surabondant, le Tribunal considère également que Fedasil a manqué à son obligation de vérifier que sa décision était proportionnelle, eu égard la vulnérabilité de l'intéressé et à la nécessité du maintien d'une vie digne pour ce dernier. Fedasil est donc condamnée, sous astreinte, à réintégrer le demandeur dans son réseau.

Enfin, le Tribunal attribue des dommages et intérêts équivalents à la somme due par l'intéressé à Fedasil au titre de contribution à l'aide matérielle. Il estime qu'en ne répondant pas aux courriers qui lui ont été adressés par le conseil de l'intéressé, afin que l'hébergement soit maintenu jusqu'à la notification de l'ordonnance de maintien de l'hébergement, et en ne réintégrant pas l'intéressé dans son réseau en exécution de ladite ordonnance, Fedasil a commis plusieurs fautes et manquements qui ont causé d'importants dommages à l'intéressé, à savoir une tentative de suicide, une aggravation attestée de son état de santé et une incapacité de travail.

b) DIP

◆ [C.J.U.E., Wojewoda Mazowiecki, 25 novembre 2025, C-713/23](#)

DIP – RECONNAISSANCE – MARIAGE ENTRE PERSONNES DE MÊME SEXE CÉLÉBRÉ DANS UN AUTRE ÉTAT MEMBRE – LIBRE CIRCULATION – ART. 20 ET 21 TFUE – DROIT À LA RECONNAISSANCE – ART. 7 ET 21, §1 CHARTRE DES DROITS FONDAMENTAUX DE L'UNION EUROPÉENNE – DROIT À LA VIE PRIVÉE ET FAMILIALE – COUR EUR. D.H., *ANDERSEN C. POLOGNE*, 24 AVRIL 2025 – INTERDICTION DES DISCRIMINATIONS FONDÉES SUR L'ORIENTATION SEXUELLE – MODALITÉS DE LA RECONNAISSANCE – OBLIGATION DE TRANSCRIPTION

Par un arrêt de Grande chambre, la Cour de justice complète une jurisprudence riche en matière de reconnaissance dans un État membre d'un élément du statut personnel légalement acquis dans un autre État membre dans l'exercice du droit à la libre circulation. Il est ici question de la reconnaissance en Pologne, d'un mariage entre personnes de même sexe valablement célébré en Allemagne entre un citoyen ayant la double nationalité allemande-polonaise et un citoyen polonais. La Cour insiste sur le besoin de continuité de la vie familiale en considérant que lorsqu'ils construisent une vie familiale dans un État membre d'accueil, l'effet utile des droits que ces citoyens européens tirent de l'article 21, §1 TFUE exige qu'ils puissent avoir la certitude de pouvoir la continuer au retour dans leur État d'origine.

La Cour constate que le refus de transcription du mariage par la Pologne constitue une entrave à la liberté de circulation et conformément à sa jurisprudence antérieure, qu'une telle entrave ne peut être justifiée que si

elle est conforme aux droits fondamentaux. Se fondant sur le droit à la libre circulation, le droit au respect de la vie privée et familiale et le principe de non-discrimination, la Cour dit pour droit que si les États membres disposent d'une marge d'appréciation pour choisir les modalités de reconnaissance d'un tel mariage, ces modalités ne doivent pas rendre une telle reconnaissance impossible ou excessivement difficile ni discriminer les couples de personnes de même sexe. Partant, étant donné que la transcription est le seul moyen prévu par le droit polonais, la Pologne est obligée de l'appliquer indistinctement aux mariages entre personnes de même sexe et à ceux conclus entre personnes de sexe opposé.

V. Ressources

- ◆ La **Fédération des Employeurs des Secteurs de l'Éducation permanente et de la Formation des Adultes** (FESEFA) reproduit la [carte blanche](#) qu'elle a publiée dans le Vif le 7 octobre 2025 concernant la note de cadrage discutée au niveau du gouvernement de la Fédération Wallonie-Bruxelles, qui prévoit le dé-financement d'associations qui pourraient être considérées comme liées aux partis politiques, dans les secteurs de l'Éducation permanente, de la jeunesse et des centres d'archives.
- ◆ **Colloque "Intégration en questions"**, organisé par le **CIRÉ** et l'**Observatoire de l'Intégration**. Ce colloque, qui s'inscrit dans le cadre d'un cycle de conférences sur les migrations, se déroulera à Bruxelles, le 2/12 et à Charleroi, le 16/12. Informations et formulaire d'inscription disponibles [ici](#).
- ◆ Le **CGRA** publie les **COI focus** suivants: [Guinée](#) (Le traitement réservé par les autorités nationales à leurs ressortissants qui retournent dans le pays), [Palestine](#) (Mariage des enfants) et [Ethiopie](#) (Ethiopia: De situatie van Tigrayanen in Addis Abeba).
- ◆ L'**Agence de l'Union européenne pour l'asile** (EUAA) publie les COI reports suivants : [Liban](#) (country focus), [Nigeria](#) (security situation), [Nigeria](#) (country focus), [Irak](#) (country focus) et [Somalie](#) (country guidance).
- ◆ Retrouvez [ici](#) un commentaire relatif à l'avis consultatif n° 32/25 rendu le 29 mai 2025 par la Cour interaméricaine des droits humains, ainsi qu'[ici](#), un autre commentaire relatif aux avis consultatifs international et interaméricain en matière climatique, tous deux publiés dans les **Cahiers de l'EDEM** d'octobre 2025 et qui concernent les mobilités climatiques.
- ◆ Retrouvez [ici](#), un vrai-faux didactique publié par la **Ligue des droits humains** le 23 novembre 2025 et intitulé « *VRAI/ FAUX: déconstruire les mensonges du gouvernement Arizona en matière d'accueil* ».
- ◆ Retrouvez [ici](#) la lettre d'information de **Myria** d'octobre 2025 (traite des êtres humains, statistiques des visas long séjour, regroupement familial et érosion de l'État de droit en Belgique).
- ◆ Retrouvez [ici](#), le rapport parallèle conjoint présenté par **Myria** en collaboration avec **Unia** et le **Centre de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale**, en vue de l'Examen périodique universel de la Belgique par le Conseil des droits de l'homme des Nations unies qui se déroulera en mai 2026 ainsi que le rapport individuel de **Myria**, spécifiquement consacré à la question de la crise de l'accueil des demandeurs de protection internationale.
- ◆ Retrouvez [ici](#) le rapport de **PICUM** et de **Médecins du Monde** intitulé « *Unprotected : How proposed EU rules on deportation threaten the universal right to health* » qui analyse la proposition de Règlement de la Commission européenne pour faciliter les retours de personnes sans séjour légal.
- ◆ Le **Ciré** a publié une analyse en octobre 2025 intitulée « *Accompagner les personnes sans papiers dans un contexte toujours plus restrictif* », disponible [ici](#).
- ◆ Retrouvez [ici](#) l'étude datant de septembre 2025, publiée par l'**Institut pour l'égalité des femmes et des hommes** et intitulée « *La position des femmes d'origine externe à l'Union européenne sur le marché du travail belge* ».
- ◆ Retrouvez [ici](#) le « *Vademecum médical - Directives et instructions sur les soins médicaux* » mis à jour par Fedasil.

◆ Deux événements à ne pas manquer à l'**UCLouvain**:

◆ un **Séminaire** sur « *La protection des enfants dans les conflits armés* », organisé par la Faculté de droit et qui aura lieu le mardi 2 décembre 2025, de 12h15 à 13h30 dans la salle Jean Dabin de la Faculté de droit. Plus d'infos [ici](#).

◆ une **exposition** intitulée : « *L'intolérable : Les enfants palestiniens en détention militaire* », organisée par Defence for Children International (DCI) Palestine en collaboration avec Défense des Enfants International (DEI) Belgique et Broederlijk Delen et qui aura lieu dans le hall de la Faculté de droit. Le **vernissage** se tiendra le mardi 2 décembre 2025 à 13h30, en présence de Benoît Van Keirsbilck, directeur de DEI et expert du Comité des Nations unies des droits de l'enfant. L'exposition se tiendra du 2 au 15 décembre. Plus d'infos [ici](#).

◆ Retrouvez [ici](#) une étude du **Réseau européen des migrations (EMN)** portant sur le « *Regroupement familial des ressortissants de pays tiers : état des lieux du droit et de la pratique* », ainsi qu'[ici](#), la fiche d'information de l'**EMN** ainsi que de l'**OCDE** intitulée « Responsabilités et accès aux droits des bénéficiaires de la protection temporaire ».

◆ Retrouvez [ici](#) deux fiches pratiques, publiées par **Nansen**, visant à aider les personnes qui accompagnent les demandeur-euses de protection internationale craignant d'être persécuté.e.s dans leur pays d'origine en raison de leur orientation sexuelle et/ou de leur identité de genre (SOGI).

◆ Retrouvez [ici](#) les recommandations du **Médiateur fédéral** concernant l'obligation de comparution personnelle auprès de la représentation diplomatique belge compétente lors d'une demande de visa.

◆ Le Comité européen de la coopération juridique (CDCJ) vous invite à un **webinaire** sur l'**accès à l'information sur le droit étranger** (Convention européenne dans le domaine du droit étranger (STE n° 62) et son Protocole additionnel (STE n° 97)). Date : jeudi 4 décembre de 14.30 à 16h. Programme [ici](#) et inscription [ici](#).

◆ **Séminaire en ligne 2025-2026 - Projet MOEBIUS** : "*Souveraineté dans les frontières et ordonnancement des migrations. Gouvernance, gestion, droit(s)*". Un vendredi par mois à partir de novembre. Programme et inscriptions [ici](#).

◆ Le site www.ombudsman.be fait peau neuve en permettant de trouver rapidement et facilement les différents **ombudsmans/médiateurs** compétents en fonction de l'administration à l'encontre de laquelle le citoyen souhaite introduire une plainte.

VI. Actualités ADDE

◆ **Il reste encore quelques places** pour le **Colloque** de l'ADDE du **jeudi 11 décembre 2025** qui porte sur le thème des **violences intrafamiliales en contexte migratoire**.

Depuis la pandémie, le service AVEVI de l'ADDE observe une augmentation préoccupante des violences intrafamiliales, en particulier lorsque les victimes sont liées à un titre de séjour par regroupement familial. Entre violences conjugales et vulnérabilité administrative, les obstacles restent nombreux.

Ce colloque vise à placer le droit et la justice au cœur de la réflexion : comment mieux articuler l'action des acteurs juridiques et judiciaires pour garantir une protection réelle et effective des personnes migrantes victimes de violences intrafamiliales ? Avec des interventions croisées de praticiens, des échanges pluridisciplinaires et une table ronde, cette journée sera l'occasion de partager constats, obstacles et pistes d'action.

Le colloque aura lieu le jeudi 11 décembre à la Maison des associations internationales (MAI), Rue Washington, 40, 1050 Bruxelles. [Programme disponible ici](#) et [inscriptions, ici](#).

◆ **Apéro musical annuel de l'ADDE !** Le **jeudi 4 décembre** à partir de 17h, l'ADDE vous invite à partager un moment convivial lors de son apéro annuel, cette fois-ci musical. Une belle occasion de se rencontrer et d'échanger dans une ambiance chaleureuse. Deux DJs, *Disco è Cultura* et *Peeta Selekt*, assureront l'ambiance en mixant sur vinyles : tropical grooves, hip-hop, disco et bien d'autres sonorités. Petite restauration et boissons disponibles sur place (payantes).

Lieu : BAPA Via, Boulevard Leopold II, 170, 1080 Molenbeek-Saint-Jean. (Métro Ribaucourt).
PAF : 10 €.

- ◆ Notre **Cycle annuel de formation en droit des étrangers** a débuté. Il se déroule à la Maison des associations internationales à Bruxelles sur 5 journées réparties entre octobre et décembre 2025 (20/11, 02/12, 18/12). [Programme](#) et [inscriptions](#) dans la mesure des places disponibles : ne tardez pas à réserver votre place.
- ◆ L'ADDE fait peau neuve ! **Nouveau site** en ligne prochainement.
- ◆ **Appel à jurisprudences en DIP et Nationalité** : nous sommes intéressés par toute décision de justice en matière de droit international privé familial et nationalité. Vous pouvez nous les communiquer à l'adresse suivante : dip@adde.be
- ◆ Pour vous abonner à la RDE, vous pouvez remplir le [formulaire en ligne](#). Si vous souhaitez commander un exemplaire unique, merci de contacter secretariat@adde.be

Vous souhaitez soutenir l'ADDE asbl pour renforcer son action de promotion du droit des étrangers et plus de justice sociale ? Vos dons sont les bienvenus ! A partir de 40€ versés sur un an, vous bénéficiez d'une exonération fiscale.

Faites un don rapidement et simplement via QR code

- Ouvrez l'application bancaire sur votre smartphone.
- Sélectionnez l'option "Scan" ou "Paiement par QR code".
- Scannez le code QR affiché ici.
- Entrez le montant que vous souhaitez donner.
- Complétez vos coordonnées si nécessaire.
- Confirmez le paiement.



Vous préférez faire un don en ligne ?

Suivez ce lien : [formulaire de don](#) pour effectuer votre don directement sur notre plateforme.

Merci pour votre générosité et votre soutien à l'Association pour le droit des étrangers (ADDE) !