

## I. Édito

### La violation du droit à l'accueil des demandeurs de protection internationale et le non-respect des décisions de justice

*“L'accueil n'est pas une faveur, c'est un droit pour les personnes concernées et c'est une obligation de la Belgique”, rappelle le CIRÉ<sup>1</sup> dans une analyse récente publiée en mai 2023<sup>2</sup>. Pourtant, depuis les débuts de la crise de l'accueil de 2021, les autorités belges, notamment par l'intermédiaire de leur agence Fedasil<sup>3</sup>, bafouent continuellement ce droit, laissant à la rue des milliers de demandeurs de protection internationale faute de place dans le réseau d'accueil. Et ce, malgré les milliers de décisions de justice des juridictions internes et européenne qui condamnent les autorités à agir, afin de respecter le droit à un hébergement et à la dignité de tout demandeur de protection internationale.*

#### Introduction

Le 8 mars 2023, le gouvernement adopte un accord qui aurait pu laisser présager un tournant au niveau de la politique d'accueil des demandeurs de protection internationale. En effet, parmi les mesures de cet accord, figure la promesse d'assurer un hébergement à chaque demandeur d'asile d'ici 2024, grâce à la libération et la création de places supplémentaires. Le secteur associatif craint que cette promesse ne soit un vœu pieu<sup>4</sup>. La « crise » – en réalité structurelle – de l'accueil risque de perdurer, en dépit des recours victorieux des demandeurs de protection internationale et des associations.

Après plus d'un an et demi de victoires judiciaires obtenues par les demandeurs de protection internationale, tant dans le cadre de recours individuels que de recours collectifs, cet édito se propose de faire un tour d'horizon des décisions individuelles (1) et collectives (2) qui ont marqué ce combat judiciaire.

#### 1. Des recours individuels afin d'exiger le respect du droit à l'accueil par les autorités belges

##### 1.1. Le contexte : un droit à l'accueil et au respect des décisions de justice violé par les autorités belges

« Tout demandeur d'asile a droit à un accueil devant lui permettre de mener une vie conforme à la dignité humaine », dispose l'article 3 de la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines catégories d'étrangers (ci-après la loi « accueil »). Cette loi transpose les obligations découlant de la Directive européenne 2013/33/EU qui fixe des normes minimales sur les conditions d'accueil des demandeurs d'asile<sup>5</sup>.

L'accueil est en principe assuré par Fedasil, qui doit fournir une aide matérielle comprenant l'hébergement, les repas, l'habillement, l'accompagnement médical, social et psychologique, et l'octroi d'une allocation journalière ainsi que l'accès à l'aide juridique, à des services tels que l'interprétariat et des formations, et à des programmes de retour volontaire<sup>6</sup>. De manière dérogatoire<sup>7</sup>, les CPAS<sup>8</sup> peuvent allouer une aide financière en lieu et place de l'accueil.

1 Le CIRÉ (Coordination et Initiatives pour les Réfugiés et Étrangers) est une asbl spécialisée dans la défense des droits des personnes étrangères.

2 BELRefugees, Caritas International, CIRÉ, HUB humanitaire, Médecins du Monde, MSF – Médecins sans Frontières, Vluchtelingenwerk Vlaanderen « Crise de l'accueil : état des lieux », 24 mai 2023, disponible sur : <https://www.CIRÉ.be/communique-de-presse/rapport-crise-accueil/>.

3 L'Agence fédérale pour l'accueil des demandeurs d'asile.

4 Voy. l'analyse du CIRÉ : « L'accord pour sortir de la crise de l'accueil, des mesures insuffisantes, pas assez immédiates et obtenues en échange de réformes législatives restrictives » (1/3), Juin 2023, disponible sur <https://www.CIRÉ.be/publication/laccord-pour-sortir-de-la-crise-de-laccueil/>.

5 Dir. 2013/33/EU du 26 juin 2013 qui fixe des normes minimales sur les conditions d'accueil des demandeurs d'asile.

6 Art. 2, 6° de la loi accueil.

7 Art.11, § 3, al. 3 et art. 11, § 4 de la loi accueil.

8 Centres publics d'action sociale.

Le droit est clair : tous les demandeurs de protection internationale, y compris les demandeurs dits « dublinés »<sup>9</sup>, doivent pouvoir bénéficier des conditions matérielles d'accueil, dès l'introduction d'une demande d'asile. Or, à partir de la fin de l'année 2021, Fedasil argue d'une saturation de son réseau d'accueil et laisse de plus en plus de demandeurs à la rue pendant des périodes de plus en plus longues<sup>10</sup>.

En réaction, des recours individuels sont introduits en urgence devant le Tribunal du travail de Bruxelles afin de contraindre Fedasil à assurer l'hébergement de ces personnes. Un « legal helpdesk » est mis en place par le secteur associatif et un pôle dédié à ces recours s'organise au sein du bureau d'aide juridique de Bruxelles. Leur objectif : obtenir systématiquement et rapidement, pour chaque demandeur à la rue, une décision judiciaire qui condamne Fedasil à lui attribuer un hébergement, sous peine du paiement d'une astreinte par jour de retard à compter de la signification<sup>11</sup> de l'ordonnance. Ces recours qui sont introduits en urgence – par requête unilatérale majoritairement ou en référé<sup>12</sup> – invitent le juge à examiner les violations flagrantes des droits des intéressés et à prononcer une décision provisoire. Le Tribunal du travail de Bruxelles se retrouve rapidement engorgé par un contentieux qui n'en est pas un : les demandes sont incontestables et Fedasil se défend à peine.

Et pour cause, depuis fin 2021, ce ne sont pas moins de 7000 ordonnances condamnant Fedasil qui ont été prononcées par le Tribunal du travail de Bruxelles<sup>13</sup>. Chaque fois, les mêmes raisonnements et conclusions. Fedasil viole ses obligations, et se doit d'offrir une place d'accueil aux demandeurs dans un centre d'hébergement, hôtel ou tout autre établissement adapté, sous peine d'astreintes.

Fedasil n'exécute pourtant pas les ordonnances des tribunaux, ou alors avec des mois de retard, de manière aléatoire, et après de maintes obstructions, ceci via un système de liste d'attente obscur. Autrement dit, l'Agence refuse d'accorder des places d'accueil et ne paie pas davantage les astreintes pourtant dues aux demandeurs d'asile qu'elle laisse à la rue, même après avoir été condamnée. Face à ces violations manifestes, avocats et associations se sont évertués à trouver des solutions afin de faire pression sur Fedasil et l'État, en vue d'obtenir l'exécution des décisions de justice.

## **1.2. Des stratégies déployées par les avocats en vue d'obtenir le respect des ordonnances**

### *a) La saisine de la Cour européenne des droits de l'Homme*

Une première piste exploitée par les avocats, afin d'espérer obtenir l'exécution des ordonnances des tribunaux, fut de saisir la Cour européenne des droits de l'Homme en urgence<sup>14</sup> (ci-après « la Cour »).

Dans une première décision du 31 octobre 2022<sup>15</sup>, et dans les quelques autres milliers d'affaires dont elle a été ensuite saisie, la Cour rappelle que le fait pour un demandeur d'asile de ne pas disposer d'un hébergement constitue un

9 Pour une définition et plus d'informations, voir l'outil pédagogique du CIRÉ : « Règlement Dublin – FAQ, Contexte & Introduction », disponible sur <https://www.CIRE.be/outil-pedagogique/le-reglement-dublin-quest-ce-que-cest-et-comment-ca-marche/>.

10 « Le taux d'occupation est de 96% au 9 septembre 2021, alors que la capacité est saturée à 94% », relate le PV de la réunion de contact Myria de septembre 2021, disponible sur [MYRIA, PV, réunion de contact protection internationale, 15 septembre 2021, p.45.](https://www.myrria.be/fr/actualites/2021/09/09/le-taux-d-occupation-est-de-96-au-9-septembre-2021-09-09)

11 « Signifier un acte (citation ou jugement) à une personne est le fait de porter officiellement cet acte à la connaissance de cette personne, par l'intermédiaire d'un huissier de justice », Droits Quotidiens, disponible sur <https://www.droitsquotidiens.be/fr/lexique/signifier>.

12 Les requêtes unilatérales se différencient des recours en référé au niveau du degré d'urgence : ce sont des procédures en extrême urgence, écrites et sans débat contradictoire contrairement aux référés - qui requièrent certes un caractère d'urgence, mais moindre -, et qui se caractérisent par une procédure orale et contradictoire.

13 RTBF, « Asile : des avocats font part symboliquement du « décès de l'État de droit » au ministre de la justice », 1<sup>er</sup> décembre 2022, disponible sur : <https://www.rtb.be/article/asile-des-avocats-font-part-symboliquement-du-deces-de-l-etat-de-droit-au-ministre-de-la-justice-11115288>.

14 Sur le fondement de l'article 39 du Règlement intérieur de la Cour européenne des droits de l'Homme. « Les mesures provisoires », fiche thématique de la Cour européenne des droits de l'Homme, juin 2023, disponible sur [https://www.echr.coe.int/documents/fs\\_interim\\_measures\\_fra.pdf](https://www.echr.coe.int/documents/fs_interim_measures_fra.pdf)

15 CEDH, *Camara c. Belgique*, 31 octobre 2022, n° 49255/22.

risque d'atteinte au droit à la dignité et un risque de traitements inhumains ou dégradants (prohibé par l'article 3 de la CEDH)<sup>16</sup>. La Cour a enjoint de manière récurrente l'État belge à exécuter les ordonnances du tribunal du travail.

Sous le coup de cette nouvelle publicité européenne, et probablement des quelques pressions politiques de la Cour, l'État belge s'est exécuté un peu plus rapidement pour les premiers demandeurs ayant obtenu une décision européenne. Mais les suivants ont malheureusement été noyés dans la masse et l'État belge semble s'en être ensuite remis à sa politique aléatoire (ou à son absence de politique ?), en violation de l'État de droit.

*b) La mise à la cause de l'État belge et les procédures de saisie en vue d'obtenir le paiement des astreintes*

A la suite des refus de Fedasil d'attribuer un hébergement aux demandeurs de protection internationale, et de payer les astreintes – refus assumés par la Secrétaire d'État à l'Asile et la Migration<sup>17</sup> –, les avocats ont envisagé d'autres solutions en parallèle : la mise à la cause de l'État belge dans les procédures judiciaires jusqu'ici dirigées contre Fedasil et les procédures de saisie des biens mobiliers de Fedasil et l'État belge. L'objectif était notamment de récupérer les sommes des astreintes (afin de maintenir une pression et de permettre aux demandeurs d'asile de se trouver des solutions d'hébergement avec les sommes récupérées).

*In fine*, c'est l'État belge qui est responsable pour assurer l'accueil ; il ne peut se cacher derrière un organisme, Fedasil, qu'il a créé et dont il a la tutelle. Disposant d'un patrimoine plus conséquent que Fedasil, obtenir sa condamnation présente un certain intérêt, notamment dans la perspective de récupérer les astreintes. Toutefois, l'État belge a constamment fait tierce-opposition ou appel des décisions des tribunaux. Et les autorités contestent inlassablement les demandes de saisie devant le juge.

Le juge des saisies fait néanmoins majoritairement droit aux demandes de saisie des demandeurs d'asile. A titre d'exemple, le Tribunal de première instance francophone de Bruxelles a approuvé la saisie des biens de Fedasil d'une valeur de 100.000 € au bénéfice d'un demandeur d'asile<sup>18</sup>. Les demandeurs de protection internationale qui obtiennent le paiement des astreintes sont rares. Non pas parce que leurs droits ne sont pas certains, mais plutôt parce que leur mise à exécution est particulièrement complexe. De plus, les avocats sont las de devoir batailler contre des autorités qui font constamment obstruction.

En réaction à ces obstructions, des avocats ont pu formuler des demandes complémentaires d'indemnités pour « défense téméraire et vexatoire » devant les tribunaux. Davantage symbolique, cette procédure fut tout de même l'occasion pour le Tribunal du travail de Bruxelles<sup>19</sup> et la Cour du travail de condamner les abus procéduraux commis par Fedasil<sup>20</sup>, qui conduisent à un contentieux judiciaire massif, retardent le traitement du contentieux de l'aide sociale notamment, et portent atteinte au bon fonctionnement de la justice. Depuis plusieurs mois, avocats, associations et juges<sup>21</sup> déplorent de concert les conséquences dramatiques de politiques d'accueil délétères qui nuisent aux demandeurs de protection et au travail de tout un ensemble d'acteurs y compris institutionnels.

En plus des recours dirigés contre les refus d'hébergement, nombre de demandeurs d'asile forment des recours contre l'activation par Fedasil de sa compétence en matière de conditions d'accueil, afin de pouvoir solliciter l'aide sociale des CPAS.

---

16 Voy. GRIBOMONT H., « *Crise l'accueil, non-respect des décisions de Justice par Fedasil et mesures provisoires : de Bruxelles à Strasbourg* », Justice en ligne, 2 février 2023, disponible sur <https://www.justice-en-ligne.be/Crise-de-l-accueil-non-respect-des>.

17 RTBF, « *Crise de l'accueil : la secrétaire d'État Nicole De Moor veut éviter toute saisie dans le dossier des astreintes dues par l'État* », 1<sup>er</sup> février 2023, disponible sur <https://www.rtb.be/article/crise-de-l-accueil-la-secretaire-dEtat-nicole-de-moor-veut-eviter-toute-saisie-dans-le-dossier-des-astreintes-dues-par-lEtat-11145936>.

18 Civ. Bruxelles (Ch. saisies), 16 janvier 2023, n° 23/83/A, inédit.

19 Trib. trav. Bxl, 15 décembre 2022, n° 22/183/C ; voy. Rev. dr. étr., 2022, n° 216 (à paraître).

20 Qui refusait par exemple de produire une liste d'attente sur laquelle se fondait son raisonnement.

21 Voy. le communiqué de presse du Tribunal du travail francophone de Bruxelles du 24 mai 2022, disponible sur [« Contentieux Fedasil : plus de 1000 requêtes unilatérales depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2022 »](#),

### 1.3. Des recours contre l'activation ou le refus de suppression des codes 207 par Fedasil

Certains demandeurs de protection internationale qui n'obtiennent pas d'hébergement de la part de Fedasil se tournent directement vers les CPAS afin de solliciter une aide sociale financière pour pourvoir à leurs besoins élémentaires. Les CPAS leur opposent systématiquement un refus, considérant qu'ils sont de la compétence de Fedasil (compétence qui se matérialise par l'activation d'un « code 207 »). Des demandeurs ont donc saisi les tribunaux du travail afin d'obtenir la suppression de leur code 207, leur permettant ainsi ensuite de s'adresser aux CPAS. Les tribunaux leur donnent souvent raison.

Les juridictions ont plusieurs fois eu l'occasion de rappeler que la saturation du réseau pouvait correspondre à une « *circonstance particulière* » qui justifie le désistement de Fedasil en faveur des CPAS dans la prise en charge d'un demandeur d'asile<sup>22</sup>.

Dans un jugement du 17 novembre 2022<sup>23</sup>, le Tribunal du travail de Liège a précisé que si une prise en charge était impossible en raison de la saturation du réseau d'accueil, il appartenait à Fedasil d'assumer son incapacité de prise en charge et de supprimer le code 207 pour permettre au demandeur d'obtenir l'aide financière du CPAS. Fedasil avait d'ailleurs refusé de s'expliquer sur « *la non-application du mécanisme plus structurel permettant de transférer la prise en charge à des CPAS en cas de circonstances exceptionnelles* ». Si bien que très récemment, 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<sup>24</sup>. Elle y a exposé d'anciens et nouveaux arguments visant à atténuer la responsabilité de Fedasil dans la « crise » de l'accueil.

Plutôt que de reconnaître « dignement » son incapacité à exécuter sa mission, Fedasil<sup>25</sup> s'est essayée sans succès à une défense arguant d'une part que l'aide du CPAS ne serait pas équivalente à l'aide matérielle de Fedasil, et d'autre part, que la suppression d'un code 207 aurait un impact sur le bon fonctionnement de la liste d'attente (liste d'attente qui est illégale, conçue de manière arbitraire, et dysfonctionne déjà).

Les juridictions bruxelloises<sup>26</sup> ont même considéré que la suppression d'un code 207 « no-show » – ici activé de manière purement administrative et non pour désigner un lieu obligatoire d'inscription ou limiter l'aide matérielle<sup>27</sup> –, avait un impact grave sur les demandeurs de protection (privés alors de la prise en charge médicale) et portait ainsi atteinte à l'ordre public. Ces juridictions en concluent que les demandeurs peuvent s'adresser directement aux CPAS sans demander la suppression de la compétence de Fedasil au préalable.

Le raisonnement très protecteur des juges bruxellois vis-à-vis des demandeurs d'asile mérite d'être mis en lumière. Cette jurisprudence pourrait en effet donner à tous ces demandeurs laissés pour compte la possibilité de s'adresser directement aux CPAS en faisant l'économie de procédures judiciaires, sources d'attente et d'insécurité, et en leur garantissant un accès à des soins médicaux entre-temps.

Ce tour d'horizon – non-exhaustif – de recours individuels montre que la recherche de solutions innovantes n'est pas du côté des autorités pour remplir ses obligations. Ce sont plutôt les demandeurs qui font usage de créativité pour mobiliser des solutions afin d'assurer le respect du droit et de l'État de droit. En réaction aux

---

22 Trib. trav. Liège, div. Liège, 17 novembre 2022 (7<sup>e</sup> ch.), n° 22/2973/A et 22/3166/A ; voy. *Newsletter ADDE*, n° 191, décembre 2022.

23 *Ibid.*

24 Trib. trav. de Liège, div. Liège 19 juin 2023, n° 22/3236/A.

25 Trib. trav. Bruxelles, 25 avril 2023, n° 22/2731/A.

26 Trib. trav. Bruxelles, 16 janvier 2023, n° 23/1/C, inédit ; Trib. trav. Bruxelles, 28 décembre 2022, n° 22/397/K, inédit ; C. trav. de Bruxelles, 6 janvier 2023, n° 2023/KB/1 et n° 2023/KB/2, inédits.

27 Les codes 207 « no-show » matérialisent la suppression du droit à un hébergement et limitent l'aide de Fedasil au seul accompagnement médical. Les codes 207 « no-show » doivent en principe être pris dans plusieurs cas de figure prévus par la loi accueil (art. 4, § 1<sup>er</sup>). Mais dans les faits, ces codes sont activés dans le cadre de la saturation du réseau, de manière purement administrative.

manquements de Fedasil, dès la fin de l'année 2021, plusieurs collectifs réunissant société civile, associations et avocats s'organisent. Parmi eux notamment, un groupe d'une dizaine d'associations<sup>28</sup> (ci-après « le collectif »), dont l'objectif est le suivant : porter des recours collectifs afin d'appuyer les recours individuels et ainsi contraindre les autorités à respecter les droits des demandeurs de protection, et la justice.

## 2. Des recours collectifs pour faire pression sur les autorités belges en matière d'accueil

Depuis le début de l'année 2022, ce sont cinq décisions donnant raison au collectif précité qui ont été rendues par des juridictions bruxelloises. La cinquième décision, un jugement définitif, marque l'apogée de ce combat judiciaire en donnant gain de cause aux associations. Aux termes d'un contrôle plus approfondi, le constat des juges du Tribunal est sans équivoque : les autorités persistent dans la violation du droit à l'accueil des demandeurs d'asile.

### 2.1. Brève chronologie des condamnations provisoires précédant le jugement définitif de juin 2023

Le jugement définitif, que l'on détaillera par la suite, synthétise les arguments et raisonnements développés lors des recours en urgence. Ici, il s'agira d'évoquer brièvement les condamnations provisoires prononcées par les juridictions entre janvier 2022 et janvier 2023.

- 19 janvier 2022 : condamnation des autorités par le Tribunal<sup>29</sup>
  - ◆ Verdict : Fedasil condamnée à fournir sans délai les conditions matérielles d'accueil aux demandeurs de protection internationale.
  - ◆ Astreintes : 5.000 € par jour de retard dans l'exécution de l'ordonnance
  - ◆ Plafond des astreintes : 100.000 €.
- 25 mars 2022 : condamnation des autorités par le Tribunal<sup>30</sup>
  - ◆ Verdict : Réaffirmation par le Tribunal de la condamnation de Fedasil et de l'obligation de se conformer aux décisions de justice (respect des injonctions et paiement des astreintes)
  - ◆ Augmentation des astreintes : 10.000 € par jour de retard
  - ◆ Suppression du plafond des astreintes
- 31 octobre 2022 : condamnation des autorités par la Cour du travail (en appel)<sup>31</sup>
  - ◆ Verdict : confirmation du jugement du Tribunal du 25 mars 2022. Autorités défaillantes, absence de recherche de solutions, prétextes fallacieux, attitude fautive...
  - ◆ Confirmation du montant des astreintes et de la suppression du plafond
- 30 janvier 2023 (juge des saisies) : condamnation des autorités par le juge des saisies<sup>32</sup>
  - ◆ Verdict : Fedasil condamnée à exécuter une saisie de ses biens mobiliers « manifestement inutiles » pour le service public ; saisie réclamée par le collectif en vue d'obtenir le paiement des astreintes dues.

---

28 Collectif composé des membres suivants : l'OBF (Ordre des Barreaux Francophones et Germanophone), le CIRÉ, Vluchtelingenwerk Vlaanderen, la LDH (Ligue des droits Humains), Nansen asbl, l'ADDE (Association pour le droit des étrangers), la Plateforme citoyenne de soutien aux réfugiés asbl, Médecins du Monde (MDM), Médecins Sans Frontières (MSF) et Samenlevingsopbouw Brussel asbl.

29 Civ. Bruxelles (réf.), 19 janvier 2022, n° 2021/64/C ; voy. *Newsletter ADDE*, n° 183, février 2022.

30 Civ. Bruxelles, 25 mars 2022, n° 2022/13/C, inédit.

31 C. trav. de Bruxelles, 31 octobre 2022, n° 2022/KR/14 ; voy. *Rev. dr. étr.*, 2022, n° 216 (à paraître).

32 Civ. Bruxelles (Ch. saisies), 30 janvier 2023, n° 22/3868/A, inédit.

## 2.2. Une condamnation définitive par le Tribunal de première instance de Bruxelles le 29 juin 2023

Dans le jugement du 29 juin 2023<sup>33</sup>, le Tribunal de première instance de Bruxelles fait droit à l'essentiel des demandes du collectif. Il relève que l'État belge et Fedasil violent : leur obligation de garantir de manière effective aux personnes concernées le droit de présenter une protection internationale (a), leur obligation de garantir le droit à l'accueil des demandeurs d'asile – et ce en l'absence de force majeure les empêchant d'assurer cette obligation – (b), ainsi que leur obligation d'exécuter des décisions judiciaires. Ces multiples violations sont constitutives d'une faute, dont ont résulté de graves dommages et souffrances pour les demandeurs d'asile.

Les autorités sont condamnées à respecter leurs obligations vis-à-vis des demandeurs de protection sous peine du paiement d'une astreinte de 10.000 € par jour de retard dans l'exécution, à leur verser une réparation symbolique au titre du dommage lié à la non-exécution des décisions de justice, et à verser une réparation au collectif. En revanche, le Tribunal, de manière peut-être un peu frileuse, rejette la demande du collectif d'une présentation d'un plan d'action par l'État belge et Fedasil devant la juridiction dans les trois mois suivant la décision. Ce, en vertu de la séparation des pouvoirs, qui est appréciée très strictement.

### a) La violation du droit de présenter une demande de protection internationale

Nombre de demandeurs de protection se sont trouvés dans l'impossibilité de présenter une demande de protection internationale au centre d'enregistrement du Petit-Château pendant des mois. Leur droit à déposer une demande d'asile a été garanti de manière très aléatoire, souligne le Tribunal.

### b) La violation du droit à l'accueil

La violation du droit aux conditions matérielles d'accueil des demandeurs de protection internationale depuis l'été 2021 est largement établie<sup>34</sup>.

Le Tribunal rappelle que les quelques mesures<sup>35</sup> mises en œuvre par les autorités ne peuvent pas leur permettre de s'exonérer de leur responsabilité. Conscient des efforts consentis par Fedasil, ainsi que des moyens financiers et du cadre légal par lesquels l'Agence est contrainte, le Tribunal ne peut toutefois transiger sur ce point. En effet, garantir les conditions matérielles d'accueil est une obligation de résultat et non de moyens, comme l'a affirmé la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE). C'est la dignité de personnes humaines qui est en jeu. Les autorités ne peuvent pas se permettre de ne pas atteindre le résultat – l'hébergement de tous –, quelles que soient les difficultés rencontrées. Ainsi, l'État belge ne peut se retrancher derrière la saturation du réseau pour ne pas offrir de place d'accueil aux demandeurs. Il lui appartient de tout mettre en œuvre afin d'héberger chacun d'entre eux. Par ailleurs, conformément à la jurisprudence de la CJUE<sup>36</sup>, l'État belge ne peut pas non plus se prévaloir des dispositifs mis en œuvre par le secteur associatif (exemple du hub humanitaire) qui se substituent justement aux autorités défaillantes.

Enfin, il n'existe aujourd'hui pas de situation de force majeure qui empêche les autorités de garantir les conditions matérielles d'accueil. La plupart – si ce n'est l'ensemble – des arguments invoqués pour justifier la force majeure sont fallacieux. Aucun de ces arguments ne permet de conclure que la saturation du réseau d'accueil est imprévisible et inévitable. Si les inondations de juillet 2021 qui ont entraîné la fermeture de deux centres d'accueil et la pandémie du Covid-19 étaient imprévisibles, ces événements remontent à plus d'un an et ne peuvent plus justifier des dysfonctionnements actuels. Quant à l'augmentation du nombre de demandes de protection internationale et de la durée du traitement des demandes devant le CGRA<sup>37</sup>, ce sont des données prévisibles. S'agissant des difficultés pratiques liées à l'ouverture de centres d'accueil et aux blocages des pouvoirs locaux, le Tribunal

33 Civ. Bruxelles, 29 juin 2023, n° 2022/4618/A, inédit.

34 Divers éléments et sources en témoignent : liste d'attente encore d'actualité, astreinte de 1.590.000 € dans le chef de Fedasil à la suite de la non-exécution des ordonnances, interpellation du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe...

35 Parmi ces mesures : suppression code 207, recrutements, marché public pour ouverture de places par secteur privé, avant-projet de loi dissociant droit à l'aide matérielle de l'OQT, ...

36 CJUE, *Haqbin vs Fedasil*, 12 novembre 2019, C-233/18.

37 Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides.

constate que ce ne sont pas des obstacles insurmontables. Par ailleurs, l'afflux massif des Ukrainiens, s'il fût imprévisible, n'a pas engendré une pression supplémentaire sur le réseau d'accueil puisque les réfugiés ukrainiens étaient accueillis hors de ce réseau dans le cadre du mécanisme de la protection temporaire<sup>38</sup>. Mieux encore, la mise à disposition en urgence d'hébergements et d'un accompagnement aux Ukrainiens a démontré que les autorités avaient la capacité d'accueillir dignement des personnes exilées. D'ailleurs, le Tribunal relève que lors de la « crise » de 2015, les autorités étaient parvenues à mieux respecter leurs obligations. Notons qu'à cette période, un accord politique pour activer un plan de répartition des demandeurs d'asile entre les communes était intervenu<sup>39</sup>. Preuve en est que le problème est uniquement politique.

A ce sujet, le Tribunal souligne que Fedasil et l'État belge persistent à ne pas vouloir s'exprimer sur leur refus de prendre en compte les pistes de solution étudiées par une quarantaine d'association et reprises dans une feuille de route<sup>40</sup>. Parmi ces pistes : l'activation du plan de répartition de l'accueil entre communes, l'ouverture de tous les sites identifiés pouvant être rendus opérationnels, l'augmentation de la capacité de certains centres, l'hébergement en hôtel, l'incitation des propriétaires et gestionnaires de petites structures, ...

La décision du Tribunal est extrêmement positive pour le collectif, en ce qu'elle le conforte dans son action et rappelle fermement l'État belge à son obligation de respecter les droits des demandeurs d'asile. Mais l'avenir n'en demeure pas moins incertain. Les autorités risquent de former un énième appel et de ne pas se conformer au jugement. Alors, quelles sont les solutions possibles pour maintenir la pression sur l'État belge et Fedasil ?

### 3. Des pistes de solution afin de défendre le droit à l'accueil des demandeurs d'asile

Toutes les stratégies judiciaires s'inscrivent dans une stratégie politique plus globale, visant à faire pression sur l'État belge afin de mettre un terme à l'errance de milliers de demandeurs d'asile. Les associations et avocats ont multiplié les actions sur divers terrains depuis 2021 : cartes blanches, communiqués de presse<sup>41</sup>, rencontres avec la Secrétaire d'État et plusieurs vice-premiers ministres, actions coup de poing « Enterrement de l'État de droit » et « Misères de Noël », ... Comme l'a souligné au cours d'un échange informel l'avocate Marie Doutrepont, spécialisée en droit des étrangers et engagée dans la défense des demandeurs d'asile, ces actions « *ont eu le mérite de mettre un coup de projecteur sur la situation, de fédérer, de créer un sentiment d'indignation collective, de mettre la pression* ». Même si « *elles n'ont pas permis d'engranger de résultat concret* », elles ont « *toute leur importance dans la lutte* ».

Obtenir des résultats concrets n'est pas une mince affaire en matière de défense des droits des demandeurs d'asile – et des étrangers plus généralement. Néanmoins, il reste encore de l'espoir et des pistes à envisager pour obtenir le respect des droits de ces personnes. Plusieurs stratégies ont prouvé leur efficacité ces derniers mois. Prenons l'exemple des saisies des biens mobiliers de l'État belge, et des procédures judiciaires et extra-judiciaires menées en lien avec les squats abritant des centaines de demandeurs d'asile.

Pour revenir brièvement sur la question des saisies, comme évoqué précédemment, ces procédures sont énergivores et peuvent amener des avocats à y renoncer. Néanmoins, si tous les avocats mettent en œuvre ces saisies jusqu'au bout du processus, alors peut-être qu'une telle pression ferait fléchir l'État belge. A ce titre, le

---

38 « *La protection temporaire est un mécanisme d'urgence de l'UE activé dans des circonstances exceptionnelles, caractérisées par un afflux massif afin de : fournir une protection collective aux personnes déplacées, réduire la pression pesant sur les régimes d'asile nationaux des pays de l'UE* », Infographie – Protection temporaire des personnes déplacées dans l'UE, Conseil européen et Conseil de l'Union européenne, 2023, disponible sur <https://www.consilium.europa.eu/fr/infographics/temporary-protection-displaced-persons/> Ce mécanisme prévu par la directive 2001/55/CE du 20 juillet 2001 a été activé pour la première fois par l'Union européenne le 4 mars 2022 pour accueillir les exilés ukrainiens.

39 RTBF, « *Le plan de répartition des demandeurs d'asile et ses sanctions approuvés* », 27 février 2016, disponible sur <https://www.lalibre.be/belgique/2016/02/27/le-plan-de-repartition-des-demandeurs-dasile-et-ses-sanctions-approuves-44ILUR7OANDK3PPNPXFBWSM7LM/>

40 Voy. la feuille de route dans le communiqué de presse du CIRÉ : « *La sortie de crise de l'accueil des demandeurs de protection internationale* », 13 septembre 2022, disponible sur <https://www.CIRÉ.be/communiqué-de-presse/la-sortie-de-crise-de-laccueil-des-demandeurs-de-protection/>

41 Voy. l'ensemble des communiqués de presse du CIRÉ sur <https://www.CIRÉ.be/communiqués-de-presse/>

collectif « Stop crise de l'accueil »<sup>42</sup>, composé de militants engagés et avocats, a procédé à une saisie mobilière chez la Secrétaire d'État Nicole de Moor en février dernier. Il a entamé une nouvelle saisie chez le premier ministre Alexandre De Croo vers la fin du mois de juin. Ces saisies mobilières font suite à la victoire du collectif au début de l'année 2023, contre Fedasil et l'État belge, qui avaient été condamnés à reloger des demandeurs d'asile vivant dans un squat indigne situé rue du Palais à Schaerbeek. Sous la pression de différents acteurs politiques régionaux et locaux, Fedasil avait attribué une place d'hébergement – à une partie seulement – des demandeurs d'asile quelques temps après l'évacuation des lieux<sup>43</sup>.

Le collectif a également été particulièrement actif sur deux autres occupations : à Saint-Josse-ten Noode dans le futur Centre national de crise (squat ouvert en mars 2023 et ayant abrité environ 80 personnes), et rue de la Loi (squat occupé depuis avril 2023 par une centaine de demandeurs d'asile). S'agissant de ce dernier, il est intéressant de noter la stratégie du collectif : obtenir de Fedasil qu'elle signe une convention d'occupation précaire avec la société propriétaire des lieux, à titre de réparation du dommage que l'Agence a causé aux demandeurs d'asile qui vivent dans ce squat et qu'elle n'a pas relogés malgré les injonctions du juge<sup>44</sup>.

Engager des procédures collectives pour et au nom de dizaines voire centaines de demandeurs d'asile survivant dans des squats est une stratégie qui a tendance à payer. Cela permet de faire pression à différents niveaux : requêtes unilatérales pour tous les habitants en vue d'obtenir la condamnation de Fedasil à héberger, pressions juridiques et politiques à plus grande échelle sur les autorités. Aussi, lorsque des tiers sont impliqués (propriétaires privés, élus), Fedasil semble plus prompte à héberger les demandeurs de protection internationale.

Il ressort de ces expériences que les actions collectives paraissent plus fructueuses que celles individuelles. C'est peut-être là, dans la force du collectif, que se trouve la clef pour contraindre l'État belge à accueillir dignement les demandeurs d'asile.

## Conclusion

Les autorités belges bafouent le droit à l'accueil et au respect des décisions de justice des demandeurs de protection internationale, au prétexte que la « crise » de l'accueil est insurmontable. En réalité, si elles le souhaitent, les autorités auraient la capacité d'accueillir dignement les demandeurs de protection internationale. En témoigne l'accueil réservé aux réfugiés ukrainiens dès mars 2022. En témoignent également les pistes de solutions proposées à de maintes reprises par les associations, balayées d'un revers de la main par les autorités sans réelle justification.

Les choix politiques de l'État belge ont de graves répercussions sur la santé physique et mentale des demandeurs de protection internationale, qui se trouvent déjà dans des situations de vulnérabilité du fait même de leur exil. Ils fragilisent directement les demandeurs de protection internationale mais portent également atteinte au principe même de la protection internationale dans notre pays.

Une telle situation n'est pas soutenable, d'autant que des solutions existent. Il appartient aux autorités belges de les envisager et les mettre en œuvre dès à présent. Tant que ce ne sera pas le cas, les demandeurs d'asile, avocats, associations et acteurs de la société civile poursuivront leur mobilisation en recourant à diverses stratégies, dans un but : amener l'État belge à accueillir dignement les personnes qui fuient leurs pays.

*Nawa Youssouf Ali, juriste ADDE a.s.b.l.*

---

42 Voy. le site du collectif « Stop crise de l'accueil », disponible sur <http://stopcrd.cluster029.hosting.ovh.net/index.php/fr/materialis-pro/#agir>

43 Voy. le communiqué de presse du Ciré : « *L'heure de la responsabilité politique a sonné !* », 17 février 2023, disponible sur <https://www.CIRÉ.be/communiqué-de-presse/l'heure-de-la-responsabilité-politique-a-sonné/>

44 Le Soir, « *Le collectif « Stop crise de l'accueil » annonce une procédure contre l'État belge* », 22 mai 2023, disponible sur <https://www.lesoir.be/514723/article/2023-05-22/le-collectif-stop-crise-de-l'accueil-annonce-une-procedure-contre-l-etat-belge>