

SECRETARIAT / SECRÉTARIAT

SECRETARIAT OF THE COMMITTEE OF MINISTERS
SECRÉTARIAT DU COMITÉ DES MINISTRES

COMMITTEE
OF MINISTERS
COMITÉ
DES MINISTRES



Contact: Zoë Bryanston-Cross
Tel: 03.90.21.59.62

Date: 25/07/2024

DH-DD(2024)833-rev

Documents distributed at the request of a Representative shall be under the sole responsibility of the said Representative, without prejudice to the legal or political position of the Committee of Ministers.

Meeting: 1507th meeting (September 2024) (DH)

Reply from the authorities (25/07/2024) following a communication from NHRIs (MYRIA et Institut fédéral pour la protection et la promotion des Droits Humains (IFDH)) (10/07/2024) concerning the case of *Camara v. Belgium* (Application No. 49255/22) **[French only]**

Information made available under Rules 9.2 and 9.6 of the Rules of the Committee of Ministers for the supervision of the execution of judgments and of the terms of friendly settlements.

* * * * *

Les documents distribués à la demande d'un/e Représentant/e le sont sous la seule responsabilité dudit/de ladite Représentant/e, sans préjuger de la position juridique ou politique du Comité des Ministres.

Réunion : 1507^e réunion (septembre 2024) (DH)

Réponse des autorités (25/07/2024) suite à une communication d'INDH (MYRIA et Institut fédéral pour la protection et la promotion des Droits Humains (IFDH)) (10/07/2024) relative à l'affaire *Camara c. Belgique* (requête n° 49255/22).

Informations mises à disposition en vertu des Règles 9.2 et 9.6 des Règles du Comité des Ministres pour la surveillance de l'exécution des arrêts et des termes des règlements amiables.

**Communication au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe en réponse
de la Communication de Myria et l'Institut fédéral pour la protection et la
promotion des droits humains**

Camara c. Belgique

Requête 49255/22, arrêt du 18 juillet 2024, définitif le 18/10/2023

Le Gouvernement belge fait suite à la communication de Myria et l'Institut fédéral pour la protection et la promotion des droits humains (ci-après l'IFDH) du 10 juillet 2024, faites conformément à la Règle 9.2. des Règles du Comité des Ministres concernant la surveillance de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'Homme.

Le Gouvernement belge les remercie pour leurs remarques et recommandations et souhaiterait formuler les remarques et observations suivantes.

a) Procédure d'inscription sur la liste d'attente

Depuis le 22 janvier 2022, dans le but de faire face à la situation de saturation du réseau d'accueil, l'Agence fédérale pour l'accueil des demandeurs d'asile (ci-après "Fedasil") a mis en place un système de liste d'attente pour les demandeurs de protection internationale en attente d'une place d'accueil. Toute personne présentant sa demande de protection internationale auprès de l'Office des étrangers, reçoit un fascicule d'information avec un QR code afin de s'inscrire sur la liste d'attente. L'inscription sur la liste d'attente n'est donc pas automatique : les demandeurs de protection internationale souhaitant bénéficier d'une place d'accueil doivent le demander. Ce système permet de distinguer les demandeurs de protection internationale qui sont effectivement en demande d'une place d'accueil, et ceux qui préfèrent loger dans une adresse privée (par exemple : chez des connaissances).

Au point 8 de leur communication, Myria et l'IFDH décrivent la procédure d'inscription sur cette liste d'attente comme complexe et inadaptée au public auquel elle s'adresse. Fedasil n'ignore pas que les contraintes technologiques peuvent être problématiques pour le public visé. Elle met cependant tout en œuvre pour diminuer les barrières matérielles à l'inscription sur la liste d'attente et à faciliter l'accès à celle-ci.

En effet, l'inscription est facilitée par l'usage d'un QR-code mis à disposition immédiatement au moment de l'enregistrement de la demande de protection internationale, permettant à la personne concernée d'entamer les démarches d'inscription sans délai. Une explication en image est fournie pour aider la personne concernée à trouver ses informations personnelles à compléter et qui figurent notamment sur les documents (annexe 26) reçus par l'Office des étrangers au moment de l'enregistrement de la demande.

Tout demandeur de protection internationale peut également demander de l'assistance du personnel de Fedasil ou de Caritas pour l'aider à s'inscrire sur la liste d'attente grâce au Point Info. Fedasil met à disposition un Point Info, situé à côté du centre d'accueil de Bruxelles Bordet, où les demandeurs de protection internationale peuvent s'adresser pour toute question relative à leur procédure d'asile, à l'aide matérielle, à l'accompagnement social, l'accompagnement juridique, l'accompagnement médical

et psychologique, les procédures administratives, le travail, l'enseignement et la formation, l'aide au retour, etc.¹ Du personnel de Fedasil et de Caritas y est disponible pour accompagner les demandeurs de protection internationale dans leurs démarches, en ce compris l'inscription sur la liste d'attente (l'assistance à l'inscription sur la liste d'attente fait partie des types d'aides les plus demandées au Point Info).

b) Accueil d'urgence

Dans la communication du 10 juillet 2024, il est reproché à l'Etat belge de ne pas avoir organisé un accueil d'urgence, tel que prévu par l'article 18 de la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers.

Cette possibilité légale est toutefois limitée dans le temps : le séjour dans une structure d'accueil d'urgence "peut uniquement avoir lieu pour une période raisonnable aussi courte que possible"².

Pour répondre à la pénurie de places, l'Etat belge a exploré toutes les pistes d'hébergement envisageables.

Ainsi, les structures d'hébergement du secteur touristique et de la jeunesse ont été utilisées temporairement pour accueillir les demandeurs de protection internationale pendant plusieurs mois.

Un accueil temporaire a également été organisé dans les centres de Glons et Jabbeke. Même si ces structures ne peuvent être considérées comme des structures d'accueil d'urgence au sens de l'article 18 précité, elles permettent d'offrir un accueil temporaire aux demandeurs de protection internationale le temps qu'une place d'accueil se libère dans le réseau d'accueil régulier.

L'Etat belge a également mis en place un accueil humanitaire et temporaire pour les demandeurs de protection internationale qui n'ont pas pu obtenir de places dans le réseau de Fedasil. Une convention a été conclue à cet effet entre la Région Bruxelloise et Fedasil. Elle prévoit une capacité d'accueil de 2.000 places qui sont intégralement financées par le pouvoir fédéral.

c) Différence de situations entre les personnes déplacées d'Ukraine et les autres demandeurs de protection internationale

Dans la communication du 10 juillet 2024, il est reproché à l'Etat belge de ne pas avoir garanti le droit à l'accueil des demandeurs de protection internationale en s'inspirant des pratiques utilisées pour les personnes déplacées d'Ukraine en 2022. Il convient toutefois de noter que le contexte politique et juridique de ces deux groupes (d'une part les personnes déplacées d'Ukraine, et d'autre part les demandeurs de protection internationale) est différent et mérite d'être nuancé.

Tout d'abord, il est à noter que ces publics bénéficient d'un statut juridique différent. En effet, dans le contexte d'invasion russe en Ukraine, les personnes déplacées d'Ukraine se sont automatiquement vues reconnaître une protection, à savoir la protection temporaire, en vertu du droit européen.³ Il s'agit d'une décision prise par les Etats membres de l'Union européenne "afin de permettre d'octroyer un refuge immédiat et temporaire dans l'Union, et de la facilitation du partage des responsabilités entre

¹ [Contact | Fedasil info - informatieplatform voor asielzoekers in België](#)

² Art.18, al.2, de la loi du 12 janvier 2007 relative à l'accueil des demandeurs d'asile et autres catégories d'étrangers.

³ DIRECTIVE 2001/55/CE DU CONSEIL du 20 juillet 2001 relative à des normes minimales pour l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées et à des mesures tendant à assurer un équilibre entre les efforts consentis par les États membres pour accueillir ces personnes et supporter les conséquences de cet accueil ; DÉCISION D'EXÉCUTION (UE) 2022/382 DU CONSEIL du 4 mars 2022 constatant l'existence d'un afflux massif de personnes déplacées en provenance d'Ukraine, au sens de l'article 5 de la directive 2001/55/CE, et ayant pour effet d'introduire une protection temporaire.

les États membres en ce qui concerne les personnes fuyant l'Ukraine"⁴. Les personnes déplacées d'Ukraine bénéficient donc déjà d'un droit de séjour temporaire (1 an renouvelable). Les demandeurs de protection internationale, bien qu'ils soient en séjour légal pendant toute la durée de leur demande, ne bénéficieront d'un droit de séjour qu'après la reconnaissance du statut de réfugié ou de la protection subsidiaire.

En droit belge, cette reconnaissance d'une protection temporaire a pour conséquence que Fedasil n'est pas compétent pour fournir une aide matérielle, au sens de la loi du 12 janvier 2007, aux personnes déplacées d'Ukraine. En effet, Fedasil est uniquement compétente pour l'accueil des demandeurs de protection internationale. L'hébergement des personnes déplacées d'Ukraine est coordonné par d'autres instances de pouvoir, notamment les Régions et les communes. Les bénéficiaires de la protection temporaire ont droit à une aide sociale octroyée par les Centres Publics d'Action Sociale sous la forme d'un revenu d'intégration sociale.⁵

Ensuite, l'élan de solidarité envers les ressortissants ukrainiens s'inscrit dans un contexte d'insécurité à la suite d'une invasion militaire sur le continent européen. Cette solidarité citoyenne a initialement été renforcée par le caractère temporaire et limité dans le temps de la protection, et par le public-cible composé principalement des femmes et d'enfants. Par le passé, une solidarité citoyenne a existé pour les demandeurs de protection internationale (par exemple, au sein du monde associatif en 2015, la création de la Plateforme citoyenne et l'accueil par des familles).⁶

L'Etat belge a également exploré plusieurs pistes d'hébergement solidaire dans des logements privés pour les demandeurs de protection internationale et pour les réfugiés reconnus. En 2023, Fedasil lance un appel à projets visant, entre autres, le lancement de projets pilotes sur les thématiques suivantes :

- " la création d'un cadre permettant le développement d'un réseau de logements chez des particuliers pour les personnes réinstallées et/ou reconnues comme piste alternative pour faciliter la transition ;
- le recensement et analyse des obstacles et solutions (banque, travail, logement, interprètes, etc.) qui ont eu lieu pour les réfugiés ukrainiens en vue de questionner la faisabilité de les transposer à notre public-cible."⁷

Malheureusement, Fedasil n'a reçu aucune proposition de projet pour cette thématique.

d) Décision de la Secrétaire d'Etat à l'Asile et à la Migration du 29/08/2023 et arrêt du Conseil d'Etat du 13/09/2023

En raison du nombre élevé de demandeurs de protection internationale arrivés en Belgique et de la saturation du réseau d'accueil, la Secrétaire d'Etat à l'Asile et à la Migration a annoncé, dans un communiqué de presse du 29 août 2023, qu'elle prenait la décision de réserver les places d'accueil disponibles aux familles avec enfants, aux mineurs étrangers non-accompagnés et aux personnes démontrant une vulnérabilité physique ou psychologique. Cette décision impliquait donc de suspendre temporairement l'accueil des hommes isolés et ce, pour éviter que les profils les plus vulnérables ne se retrouvent sans solution d'hébergement pendant la période hivernale qui approchait.

⁴ Considérant 14 de la DÉCISION D'EXÉCUTION (UE) 2022/382 DU CONSEIL du 4 mars 2022 constatant l'existence d'un afflux massif de personnes déplacées en provenance d'Ukraine, au sens de l'article 5 de la directive 2001/55/CE, et ayant pour effet d'introduire une protection temporaire.

⁵ [Article 3, 3° de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale.](#)

[Circulaire générale du 18 mars 2024 sur la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale.](#)

⁶ <https://www.cire.be/publication/accueillir-une-personne-refugiee-chez-soi/>

⁷ https://www.fedasil.be/sites/default/files/appel_a_projets_accueil_2023.pdf

Cette décision a fait l'objet d'un recours devant le Conseil d'Etat qui en a ordonné la suspension dans son arrêt du 13 septembre 2023.

Dans leur communication du 10 juillet 2024, Myria et l'IFDH reprochent au gouvernement belge d'avoir "délibérément ignoré" la décision du Conseil d'Etat.

Le gouvernement belge souligne qu'il n'y a aucune volonté délibérée de ne pas respecter l'arrêt du Conseil d'Etat, mais plutôt une impossibilité matérielle de le faire. Depuis l'arrêt du Conseil d'Etat, la situation n'a malheureusement pas changée : il y a toujours un manque criant de places pour les demandeurs de protection internationale. Malgré tous les efforts fournis et en raison de la situation actuelle, le gouvernement belge a été contraint de prioriser l'attribution des places d'accueil aux personnes les plus vulnérables.

Il est à noter qu'une désignation vers le réseau d'accueil de Fedasil reste toujours possible pour les hommes isolés qui présentent une vulnérabilité physique ou psychologique.

En outre, pour l'année 2023, le nombre d'hommes isolés accueillis au jour de l'introduction de leur demande de protection internationale était de 163 au mois de janvier, 182 au mois de février, 198 au mois de mars, 184 au mois d'avril, 167 au mois de mai, 210 au mois de juin, 198 au mois de juillet, 236 au mois d'août 2023, 182 au mois de septembre 2023, 193 au mois d'octobre 2023, 155 au mois de novembre 2023 et de 160 au mois de décembre 2023⁸.

Ces chiffres démontrent donc que, depuis la décision de la Secrétaire d'Etat du 29 août 2023, les hommes isolés démontrant une vulnérabilité particulière ont continué à être accueillis chaque mois au sein du réseau de Fedasil.

Quant aux hommes isolés qui ne présentent aucune vulnérabilité particulière, ceux-ci sont invités à s'inscrire sur une liste d'attente via un QR-code et se voient désigner un centre d'accueil par Fedasil, en fonction des places disponibles dans le réseau d'accueil.

En outre, comme le gouvernement belge l'a indiqué dans son plan d'action soumis le 28 juin 2024, les hommes isolés qui ne sont pas accueillis au sein du réseau d'accueil de Fedasil, ont notamment accès aux 2.000 places d'accueil financées par l'Etat fédéral via une convention conclue le 8 décembre 2022 entre la Région Bruxelloise et Fedasil. D'autres formes d'aide ont également été mises en place pour ces personnes telles que le Refugee Medical Point, le Hub Humanitaire et le Point Info de Bordet.

Bruxelles, le 25 juillet 2024

⁸ Attestation du 23/07/2024 de l'Agence fédérale pour l'accueil des demandeurs d'asile concernant les chiffres relatifs à l'accueil des hommes isolés demandeurs de protection internationale.



Institut Fédéral pour la
protection et la promotion
des Droits Humains

**Service de l'Exécution des arrêts de la Cour européenne
des droits de l'homme**

Direction Générale des droits de l'homme et de l'État de
droit
Conseil de l'Europe

Bruxelles, le 10 juillet 2024

DGI

10 JUIL. 2024

SERVICE DE L'EXECUTION
DES ARRETS DE LA CEDH

Madame, Monsieur,

Objet : Communication conformément à la règle 9.2 - *Camara c. Belgique* (requête n° 49255/22)

Nous vous prions de trouver ci-jointe une communication concernant le suivi de l'exécution de l'arrêt *Camara c. Belgique*, rédigée suite à la publication du plan d'action adressé par l'Etat belge le 18 avril dernier (DH-DD(2024)444). Cette communication a été rédigée conjointement par Myria (le Centre fédéral migration) et l'Institut fédéral pour la protection et la promotion des droits humains (IFDH).

Nous vous prions, Madame, Monsieur, d'accepter l'expression de nos sentiments les meilleurs.

Pour Myria,

Koen Dewulf
Directeur



Myria
Place Victor Horta 40/40 - 1060 Bruxelles
www.myria.be

Pour l'IFDH,

Martien Schotsmans
Directeur



**Institut fédéral pour la protection et
la promotion des droits humains**

Rue de Louvain 48/1 - 1000 Bruxelles
www.institutfederaldroitshumains.be



Communication au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, au sujet de l'exécution de l'arrêt *Camara c. Belgique*

10 juillet 2024

Par Myria (le Centre fédéral Migration) et l'Institut fédéral pour la protection et la promotion des droits humains

Myria, le Centre fédéral Migration, est une institution publique indépendante ayant pour mission légale d'informer les pouvoirs publics sur la nature et l'ampleur des flux migratoires, de veiller au respect des droits fondamentaux des étrangers et de stimuler la lutte contre la traite et le trafic des êtres humains. Myria exerce ces missions dans un esprit de dialogue et de concertation avec tous les acteurs concernés.

L'Institut fédéral pour la protection et la promotion des droits humains (IFDH) a été créé par la loi du 12 mai 2019 afin de contribuer à la protection et à la promotion des droits humains en Belgique. Il a été accrédité avec le statut B par l'Alliance mondiale des institutions nationales des droits de l'homme (GANHRI). La présente communication s'inscrit dans le cadre de sa mission de suivi relative à la mise en œuvre par les autorités belges de leurs obligations internationales et de sa mission de collaboration avec les organisations internationales de défense des droits humains.

Table des matières

I.	Introduction	3
II.	État des lieux de la crise de l'accueil persistante en Belgique	5
1.	<i>Aperçu chiffré de la situation des demandeurs de protection internationale</i>	5
2.	<i>Un impact direct et de longue durée sur les droits fondamentaux et la dignité des personnes</i>	8
III.	Le plan d'action du gouvernement n'est pas à la hauteur des enjeux de la crise	10
1.	<i>L'augmentation de la capacité d'accueil est insuffisante</i>	10
2.	<i>Un choix délibéré de ne pas appliquer certaines mesures prévues par la loi.....</i>	12
2.1	<i>Absence d'accueil d'urgence conforme à l'article 18 de la loi accueil.....</i>	12
2.2.	<i>L'aide financière alternative des CPAS, prévue par la loi et le droit européen, est refusée</i>	13
2.3.	<i>Refus d'adopter le plan de répartition par communes</i>	14
3.	<i>De bonnes pratiques appliquées aux personnes fuyant l'Ukraine ici négligées.....</i>	15
3.1.	<i>Pas de mesures facilitant l'hébergement privé solidaire</i>	16
3.2.	<i>Des efforts insuffisants pour mobiliser et coordonner les différents niveaux de pouvoir</i>	17
IV.	Non-exécution des jugements : une crise profonde de l'État de droit en Belgique.....	18
1.	<i>Une décision du Conseil d'État délibérément ignorée</i>	19
2.	<i>Augmentation des condamnations non-exécutées et limites des voies d'exécution forcée</i>	20
3.	<i>Confirmation de la responsabilité civile de l'État belge</i>	21
V.	Conclusion et recommandations	24

I. Introduction

- 1. L'arrêt *Camara*** – L'affaire *Camara*¹ concerne un demandeur de protection internationale, qui a saisi la Présidente du tribunal du travail francophone de Bruxelles pour obtenir son droit à l'assistance matérielle et à un hébergement que lui refusait l'État belge, le contraignant à vivre plusieurs mois dans la rue. La Présidente du tribunal a ordonné à Fedasil – l'agence fédérale pour l'accueil des demandeurs d'asile – d'assurer son hébergement sous peine d'astreinte. Cette ordonnance est devenue définitive² en l'absence d'opposition de Fedasil mais, près de trois mois plus tard, elle demeurait inexécutée. Le requérant a alors saisi la Cour européenne des droits de l'homme d'une demande de mesure provisoire³, ce à quoi la Cour fit droit⁴. Une place dans un centre lui fut attribuée deux jours plus tard. Jugeant l'affaire au fond dans son arrêt du 18 juillet 2023, la Cour européenne des droits de l'homme a condamné la Belgique pour violation du droit au procès équitable⁵.
- 2. Une double condamnation.** La violation de l'article 6 de la Convention par la Belgique, constatée dans l'arrêt *Camara*, revêt deux aspects essentiels. Ces deux aspects sont fortement liés l'un à l'autre mais ils demandent des efforts distincts dans le chef des autorités belges.
- 3. Premièrement, le respect du droit à l'accueil.** La Cour a constaté « *un problème systémique (...) concernant la capacité des autorités à se conformer à sa propre législation interne (...) sur le droit à l'hébergement des demandeurs d'asile* »⁶. Un grand nombre de demandeurs d'asile qui arrivent à Belgique ne sont pas hébergés et ne reçoivent pas d'aide matérielle, ce qui les contraint de vivre à la rue. Cette absence de conformité de la pratique des autorités belges avec leur propre législation est « *incompatible avec le principe de l'État de droit* »⁷. La Cour exige en conséquence que l'État belge prenne « *les mesures adéquates en vue* » de « *mettre un terme* » à cette pratique, sur la base des obligations prévues par l'article 46 de la Convention⁸.

¹ Cour européenne des droits de l'homme (ci-après 'Cour eur. D.H.'), [Camara c. Belgique](#), 18 juillet 2023, n° 49255/22.

² La Cour européenne des droits de l'homme parle de décisions 'définitives' dans l'arrêt *Camara* (voir par ex., les § 95, 104, 108). Toutefois, selon le droit belge, il ne s'agit pas de décisions 'définitives' mais de décisions passées en force de chose jugée (Code judiciaire, art. 28). Un jugement est définitif en droit belge lorsqu'il a épuisé la juridiction du juge qui l'a prononcé (Code judiciaire, art. 19, al 1^{er}), ce qui n'exclut pas qu'il soit susceptible d'un appel, par exemple.

³ La demande se fondait sur l'article 39 du Règlement de la Cour.

⁴ Cour eur. D.H., [La Cour applique une mesure provisoire concernant un demandeur d'asile sans hébergement depuis son arrivée en Belgique](#), communiqué de presse de la Greffière de la Cour, CEDH 336 (2022), 2 novembre 2022.

⁵ Art. 6, convention européenne des droits de l'homme (ci-après 'CEDH').

⁶ Cour eur. D.H., *Camara c. Belgique*, 18 juillet 2023, n° 49255/22, § 145.

⁷ *Ibid.*

⁸ Selon l'art. 46 de la CEDH, les États parties s'engagent à se conformer aux arrêts définitifs de la Cour dans les litiges auxquels ils sont parties. Cet article règle également la procédure de surveillance de l'exécution des arrêts devant le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe.

- 4. Deuxièmement, le non-respect des décisions de justice définitives.** La Cour constate que le requérant s'est trouvé devoir agir en justice – jusqu'à la Cour elle-même – pour obtenir « *la reconnaissance d'un droit qui ne lui a jamais été contesté* »⁹ et ce, malgré une décision de justice exécutoire. Cette violation du droit au procès équitable dépasse la seule affaire *Camara* : la Cour souligne qu'il existe « *une carence systémique des autorités belges d'exécuter les décisions de justice définitives relatives à l'accueil des demandeurs de protection internationale.* »¹⁰. Ce refus d'exécuter des décisions définitives a non seulement un impact sur les juridictions nationales – plus de 11.000 condamnations par les juridictions du travail¹¹ – mais également sur le fonctionnement de la Cour européenne elle-même, qui est lourdement grevé par ces refus d'exécution¹². La Cour a en effet reçu plusieurs milliers de requêtes – tant avant le prononcé de l'arrêt *Camara*¹³ qu'ensuite¹⁴ – concernant ce qui est appelé en Belgique la « crise de l'accueil »¹⁵. La Cour en conclut que l'État belge est coupable d'un « *refus caractérisé de se conformer aux injonctions du juge interne qui a porté atteinte à la substance même du droit protégé par l'article 6 §1 de la Convention* »¹⁶.
- 5. Les plans d'action de la Belgique.** L'État belge a adressé le 28 juin 2024 un plan d'action au Comité des Ministres, après un premier plan d'action daté du 18 avril 2024. Le plan d'action doit être examiné lors de la réunion du Comité de septembre 2024. Myria et l'IFDH, deux institutions publiques indépendantes, entendent réagir à ces plans d'action par la présente communication. Cette intervention se fait dans le cadre de leurs mandats respectifs, en vue d'assurer un suivi de la mise en œuvre par les autorités belges de leurs obligations internationales¹⁷.
- 6. Structure de la communication.** Après l'introduction (section I), cette communication dresse un état des lieux de la crise de l'accueil persistante en Belgique. Le problème qui a valu à la Belgique cette condamnation par la Cour n'a toujours pas été résolu, et tend au contraire à s'aggraver, avec un impact fondamental sur la dignité humaine des demandeurs de protection internationale (section II). La communication évalue ensuite les mesures annoncées dans le dernier plan d'action du gouvernement. Elle constate non seulement que les mesures sont insuffisantes mais qu'en outre, le gouvernement continue de refuser

⁹ Cour eur. D.H., *Camara c. Belgique*, 18 juillet 2023, n° 49255/22, § 113.

¹⁰ *Ibid.*, § 118.

¹¹ Chiffres transmis par Fedasil dans le cadre des consultations effectuées par Myria et l'IFDH.

¹² Cour eur. D.H., *Camara c. Belgique*, 18 juillet 2023, n° 49255/22, § 119.

¹³ Voir notamment le communiqué de presse de la Cour dans l'affaire [Msallem et 147 autres c. Belgique \(requête n° 48987/22\)](#) : [La Cour applique une mesure provisoire concernant 148 demandeurs d'asile sans hébergement en Belgique](#), communiqué de presse de la Greffière de la Cour, CEDH 263 (2022), 16 novembre 2022.

¹⁴ Cour. eur. D.H., [Ngeqba et Attarzadeh c. Belgique](#), 6 juin 2024, n° 42874/22 et 45607/22.

¹⁵ L'appellation « crise de l'accueil » peut faire croire qu'il s'agit de la première crise de cette nature dans l'histoire belge. Toutefois, plusieurs autres crises dans lesquelles des dizaines ou des centaines de demandeurs de protection internationale ont été contraints de vivre dans la rue en raison d'une absence d'hébergement par l'État ont eu lieu récemment, notamment en 2009, en 2012 et en 2014-2015.

¹⁶ Cour eur. D.H., *Camara c. Belgique*, 18 juillet 2023, n° 49255/22, § 121.

¹⁷ Pour l'IFDH : art. 5§3, [loi du 12 mai 2019 portant création d'un Institut fédéral pour la protection et la promotion des droits humains](#), M.B. 21 juin 2019 ; pour Myria : art. 3, 2°, [loi du 15 février 1993 créant un Centre fédéral pour l'analyse des flux migratoires, la protection des droits fondamentaux des étrangers et la lutte contre la traite des êtres humains](#), .

d'appliquer certaines mesures prévues par la loi accueil¹⁸ et de mettre à nouveau en œuvre les solutions élaborées pour répondre aux besoins des personnes déplacées d'Ukraine en 2022 (section III). Enfin, la communication souligne l'absence de considération de l'État belge pour la problématique de la non-exécution des jugements, qui constitue pourtant une violation systémique de l'État de droit. Malgré la condamnation de la Cour, la Belgique continue d'ignorer délibérément des décisions de justice définitives (section IV). En conclusion, l'IFDH et Myria estiment que les mesures générales envisagées dans le plan d'action ne peuvent suffire à prévenir de futures violations de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme. Ils formulent plusieurs recommandations afin de prévenir de futures violations (section V).

- 7. Acteurs consultés dans le cadre de la rédaction de cette Communication.** Les personnes et institutions suivantes ont été consultées dans le cadre de la rédaction de cette communication : Fedasil ; le Refugee Legal Helpdesk du barreau de Bruxelles ; la professeure Eva Brems et les docteurs Sarah Ganty et Eva Sevrin (Human Rights Centre de l'Université de Gand)¹⁹ ; les ONG CIRÉ et Vluchtelingenwerk Vlaanderen; les avocat.e.s Margaux Bia, Hélène Crokart, Corinne Delgouffre, Pauline Delgrange, Jean-François Gérard, Matthieu Lys et Pierre Robert. Myria et l'IFDH remercient leurs interlocuteurs pour leur aide précieuse. Ils sont tous deux seuls responsables du contenu de cette communication et de toute éventuelle erreur qu'elle comporterait.

II. État des lieux de la crise de l'accueil persistante en Belgique

1. Aperçu chiffré de la situation des demandeurs de protection internationale

- 8. Nombre de demandeurs de protection non accueillis.** Selon Fedasil, sur l'année 2023, 8.816 personnes n'ont pas obtenu de place d'accueil à laquelle elles avaient droit au moment de l'enregistrement de leur demande de protection internationale²⁰. En moyenne, ce refus concerne un demandeur de protection internationale sur trois. Ces personnes, surtout des hommes seuls, ont été invitées à s'inscrire sur une liste d'attente. L'inscription n'est pas effectuée automatiquement par les autorités. La procédure d'inscription est complexe et inadaptée au public auquel elle s'adresse : elle se fait par le biais d'un document contenant un QR code renvoyant vers un site internet. Elle nécessite donc d'avoir un smartphone, une adresse e-mail et une connexion internet. Sur ce site, disponible en six langues, l'inscription s'effectue sur la base des numéros d'identification délivrés lors de l'enregistrement de la

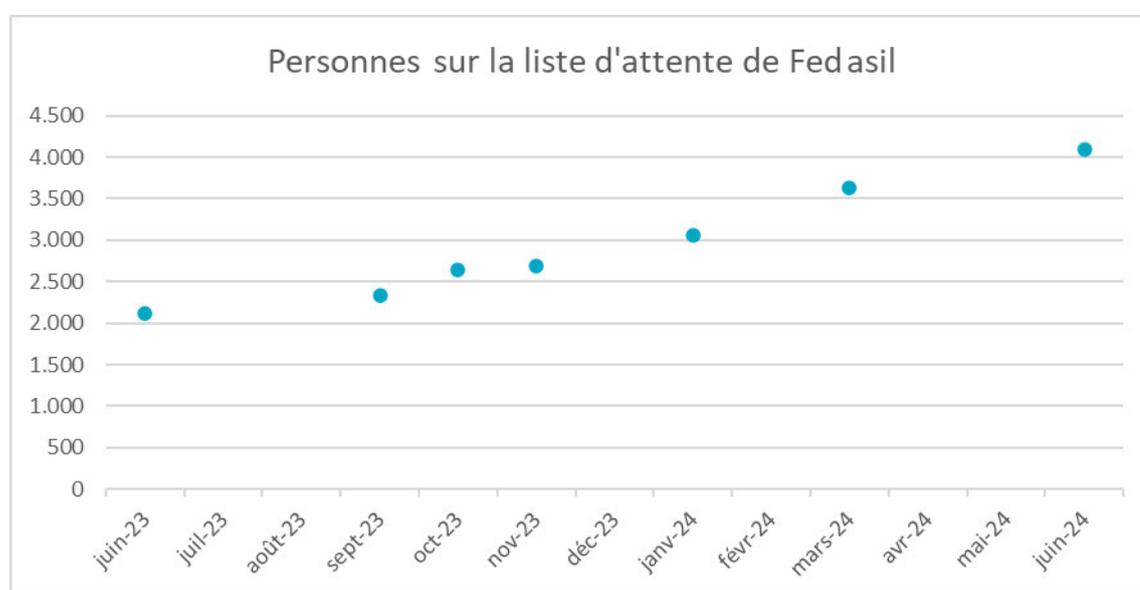
¹⁸ [Loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers](#) (ci-après "loi accueil"), M.B., 7 mai 2007.

¹⁹ Le Human Rights Centre de l'Université de Gand a également adressé une communication Règle 9 au Comité des Ministres, concernant l'exécution de l'arrêt *Camara* : [Communication in accordance with Rule 9.2 of the Rules of the Committees of Ministers regarding the supervision of the execution of judgments and of terms of friendly settlements - Camara v. Belgium](#), 9 janvier 2024, DH-DD(2024)161, p. 6.

²⁰ Fedasil, [Réseau d'accueil : chiffres-clés 2023](#), 13 février 2024. Fedasil précise également que 35.500 demandes ont été enregistrées en Belgique en 2023, une diminution (-3%) par rapport à 2022.

demande de protection internationale²¹. En fonction du nombre de places disponibles, les personnes inscrites sur la liste d'attente sont invitées par Fedasil « *au compte-goutte pour obtenir une place d'accueil* »²². Compte tenu de l'absence d'enregistrement automatique par les autorités, il est plus que probable que certains demandeurs de protection internationale privés d'accueil ne soient pas enregistrés.

9. Augmentation des inscriptions sur la liste d'attente. Le nombre de personnes sans place d'accueil inscrites sur la liste d'attente est en forte augmentation depuis 2022. Peu avant l'arrêt *Camara*, à la mi-juin 2023, 2.114 personnes étaient inscrites sur cette liste²³. En date du 17 juin 2024, la liste comptait 4.097 personnes²⁴, soit un quasi-doublément en un an. Selon Fedasil, le délai d'attente avant d'obtenir un hébergement est de plusieurs mois, jusqu'à 6 mois en mars 2024²⁵. Selon l'ONG Vluchtelingenwerk Vlaanderen, ce délai oscille entre 6 et 9 mois en juin 2024²⁶. Malgré les mesures prises par l'État belge, la crise s'aggrave puisque le nombre de demandeurs sans accueil augmente fortement.



Source : Fedasil. Ces données proviennent des comptes-rendus des réunions de contact mensuelles organisées par Myria entre les instances d'asile et les ONG²⁷ et de chiffres fournis directement par Fedasil.

²¹ Le choix de la langue peut se faire sur le site suivant : <https://www.fedasil.be/fr/waiting-list-language-select>.

Le formulaire d'inscription en français est disponible ici : <https://www.fedasil.be/fr/liste-dattente-ca>.

²² Fedasil, *Bilan 2023 : Accueil – Réinstallation – Retour volontaire*, 21 juin 2024, p. 7.

²³ Myria, *Procès-verbal de la réunion de contact « protection internationale » - juin 2023*, 21 juin 2023, p. 37.

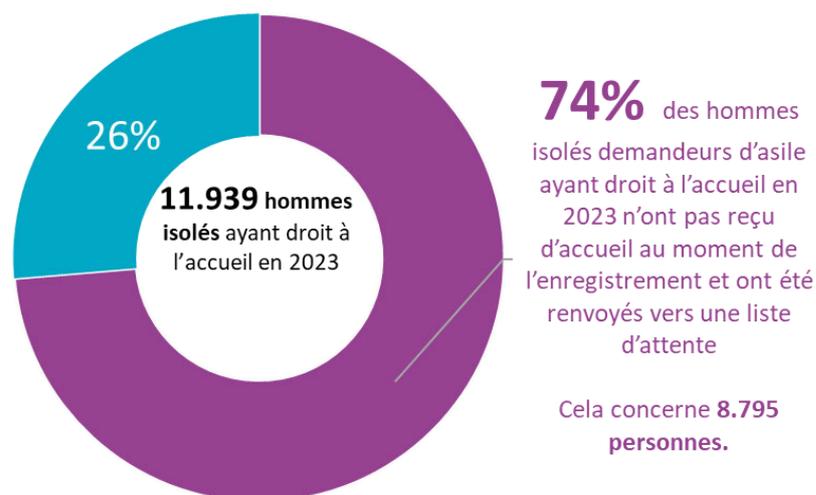
²⁴ Chiffres communiqués par Fedasil dans le cadre des consultations menées par Myria et l'IFDH.

²⁵ Myria, *Procès-verbal de la réunion de contact « protection internationale » - mars 2024*, 20 mars 2024, p. 58.

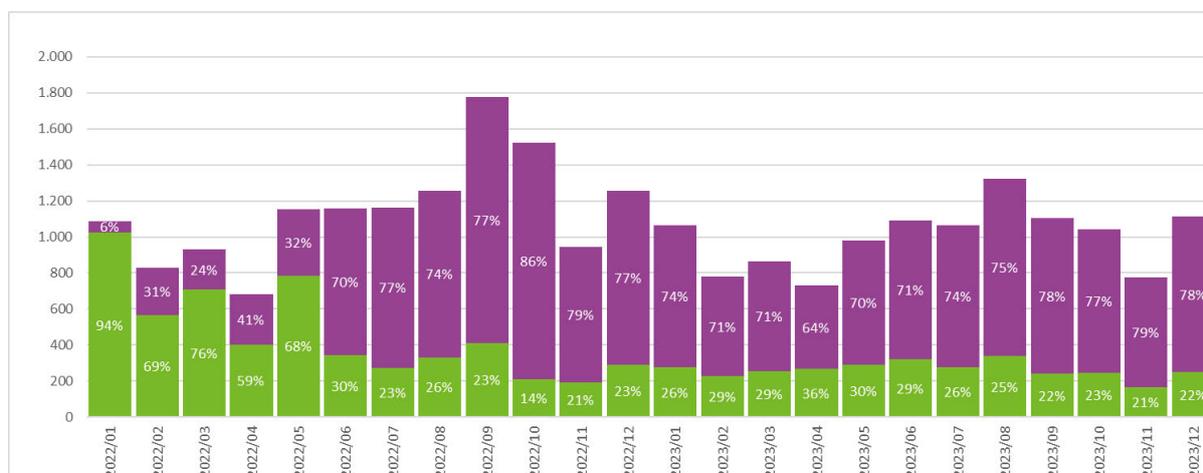
²⁶ Vluchtelingenwerk Vlaanderen, *Het "niet-opvang beleid : een fundamentele en aanhoudende schending van de rechten in België"*, communiqué de presse, 5 juin 2024.

²⁷ Les réunions de contact protection internationale organisées par Myria sont en lieu d'échange entre les instances d'asile et d'accueil, les organisations internationales et des acteurs de la société civiles impliqués dans l'asile et l'accueil en Belgique. Leurs comptes-rendus sont publiés, après validation par les instances. Ils reflètent leurs positions et décrivent les pratiques administratives.

10. Profil des personnes non accueillies. Les personnes sans accueil en 2023 sont quasi exclusivement des hommes seuls (8.795), à l'exception de 23 personnes (femmes, membres d'une famille, mineurs étrangers non accompagnés (MENA), ...). En 2023, près de trois hommes isolés sur quatre (74%) n'ont pas obtenu de place le jour de leur enregistrement. Seul un quart des hommes isolés (26%) a pu accéder à une place d'accueil le jour même. Ces derniers sont essentiellement des hommes qui présentent une vulnérabilité ou des hommes renvoyés vers le « centre Dublin » (parce que les autorités présument qu'un autre État membre de l'Union européenne est responsable de leur demande d'asile)²⁸.



Nombre mensuel d'hommes isolés qui demandent la protection internationale ayant un droit (théorique) à l'accueil, répartis selon la proportion qui a reçu l'accueil au moment de la demande (vert) et celle qui a eu un refus d'accueil (violet) (source : Fedasil)



²⁸ Myria, Procès-verbal de la réunion de contact « protection internationale » - mars 2024, op. cit., p. 59.

11. Instruction de ne pas accueillir les hommes seuls dans le réseau de Fedasil. En août 2023, quelques semaines seulement après l'arrêt *Camara*, la secrétaire d'État à l'Asile et à la Migration a donné instruction « *de réserver toutes les places disponibles aux familles avec enfants* »²⁹ et de ne plus accueillir d'hommes seuls dans le réseau d'accueil. Cette décision confirmait une pratique existante, comme le montre le nombre important d'hommes seuls sans accueil depuis 2022. Cette décision a été suspendue par le Conseil d'État à partir du 13 septembre 2023³⁰. Malgré l'arrêt du Conseil d'État, les effets de cette instruction ont été maintenus, comme l'a annoncé la secrétaire d'État à l'Asile et à la Migration³¹. Ces effets se poursuivent aujourd'hui par la conversion de places pour hommes isolés en places adaptées pour les familles qui entraîne un taux d'occupation moindre³². Cette situation explique que la liste d'attente, constituée exclusivement d'hommes seuls, ne se résorbe pas rapidement³³.

2. *Un impact direct et de longue durée sur les droits fondamentaux et la dignité des personnes*

12. Allongement du délai de réponse aux demandes. Dans son plan d'action, l'État belge affirme que « *les hommes isolés qui ne présentent pas de vulnérabilité particulière ont (...) accès à l'hébergement d'urgence* »³⁴. Les constats des ONG de terrain conduisent à une tout autre conclusion : le délai d'attente se situerait entre 6 et 9 mois³⁵. Plusieurs d'entre elles précisent que « *Les séjours dans la rue ne cessent de s'allonger. En effet, en mars [2024], on compte 72 jours en moyenne avant l'accès à un hébergement [d'urgence] et 152 jours en moyenne avant l'accès à une place Fedasil pour les DPI [demandeurs de protection internationale]* »³⁶. Les demandeurs de protection sur liste d'attente sont donc livrés à eux-mêmes pendant une longue période. Certaines d'entre eux peuvent être hébergés dans des lieux humanitaires financés³⁷ par l'État fédéral et prévus par convention avec la Région de Bruxelles-Capitale (« Brussels Deal », qui concerne 1500 places). D'autres se retrouvent dans des conditions de vie très précaires, dans ces structures d'urgence, dans des squats (une vingtaine hébergeant plus de 500 personnes, mineurs compris, selon les ONG) ou à la rue.

²⁹ European Migration Network – Belgium, « [Nicole de Moor suspend l'accueil des hommes seuls demandeurs d'asile](#) », 29 août 2023.

³⁰ Conseil d'État (ci-après 'C.E.'), [n°257.300 du 13 septembre 2023](#).

³¹ BX1, « [Nicole de Moor « ne changera pas » sa politique malgré la décision du Conseil d'État sur les hommes seuls demandeurs d'asile](#) », 13 septembre 2023.

³² Par exemple, une chambre de quatre personnes permet d'héberger quatre hommes isolés. Mais si elle est occupée par une famille de trois personnes, le quatrième lit n'est pas attribué à un homme isolé.

³³ Myria, *Procès-verbal de la réunion de contact « protection internationale » - mars 2024*, op. cit.

³⁴ Communication de la Belgique, [Plan d'action pour l'exécution de l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme *Camara c. Belgique*](#), DH-DD(2024)742, 1507st meeting, 26 juin 2024, p. 18.

³⁵ Vluchtelingenwerk Vlaanderen, *Het "niet-opvang beleid : een fundamentele en aanhoudende schending van de rechten in België*, op. cit.

³⁶ Vluchtelingenwerk Vlaanderen, CIRÉ, Médecins du Monde, Médecins sans frontières, BELRefugees, Caritas International, HUB Humanitaire, [Politique de non-accueil – État des lieux octobre 2023 – fin mars 2024](#), 5 juin 2024, p. 6.

³⁷ Il n'est cependant pas possible de fournir des chiffres précis du nombre de demandeurs de protection internationale hébergés dans ce cadre (Myria, *Procès-verbal de la réunion de contact « protection internationale » - juin 2023*, op. cit., p. 37).

13. Impact sur la santé. L'absence d'accueil et les passages répétitifs à une vie dans la rue ont un impact « dramatique » sur la santé mentale et physique des demandeurs. L'ONG Médecins sans frontières (MSF) rapporte une détérioration de la santé mentale des personnes forcées de vivre dans la rue³⁸, avec des diagnostics de troubles psychotiques, de syndromes de stress post-traumatique et de dépression. MSF souligne que « *ces troubles ont été exacerbés par l'insécurité et l'incertitude vécues à l'arrivée en Belgique et, dans certains cas, ont conduit les personnes à penser au suicide ou à tenter de se suicider* »³⁹. Le Haut-Commissariat aux Réfugiés (HCR) note également que la situation précaire des demandeurs de protection tend à aggraver des traumatismes précédemment subis dans leur pays d'origine ou en route vers l'Europe⁴⁰.

14. Impact sur la société civile. MSF pointe également la pression sur la société civile contrainte de répondre aux besoins ignorés par les autorités belges : « *[E]ntre janvier 2022 et août 2023, 61% des patients de MSF étaient des demandeurs d'asile qui auraient dû avoir accès aux soins de santé* »⁴¹. Le Hub humanitaire est une coalition d'ONG initialement mise en place pour offrir des services et soins aux migrants en errance sans droit de séjour (donc pas aux demandeurs de protection internationale). Il fait le constat d'une forte proportion de demandeurs d'asile parmi son public depuis le début de la crise de l'accueil⁴². Parmi les 430 personnes accueillies au Hub entre le 20 et 26 novembre 2023, 273 étaient des demandeurs de protection internationale, soit 63,5%. Parmi ces demandeurs, 68,5% dormaient habituellement à la rue et seulement 15,8% avaient trouvé une place dans un hébergement d'urgence⁴³.

15. Familles vivant en rue. La crise humanitaire provoquée par le défaut d'accueil touche principalement des hommes isolés. Toutefois, le Hub humanitaire constate que le nombre de familles en rue a fortement augmenté. Cette situation se produit principalement lorsque des familles de demandeurs d'asile se présentent à l'Office des étrangers en dehors des heures d'ouverture (uniquement de 8h30 à 9h15) et ne reçoivent pas de place d'accueil. En l'absence d'hébergement d'urgence (par exemple au Samu social), ces familles se retrouvent à la rue. Des ONG soulignent que le recours à l'hébergement précaire (dans des squats) est une solution de plus en plus structurelle pour ces familles⁴⁴.

³⁸ Médecins sans frontières, *Death, despair and destitution: the human costs of the EU's migration policies*, février 2024, pp. 67-68.

³⁹ *Ibid.*, p. 67.

⁴⁰ Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (ci-après 'HCR') Belgique et Luxembourg, [UNHCR : Reception crisis in Belgium is concerning, but solutions are at hand](#), 30 novembre 2023.

⁴¹ Médecins sans Frontières, [Death, despair and destitution: the human costs of the EU's migration policies](#), *op. cit.*, p. 68.

⁴² Vluchtelingenwerk Vlaanderen, CIRÉ, Médecins du Monde, Médecins sans frontières, BELRefugees, Caritas International, HUB Humanitaire, *Politique de non-accueil – État des lieux octobre 2023 – fin mars 2024*, *op. cit.*, pp. 7-9.

⁴³ *Ibid.*, p. 10.

⁴⁴ *Ibid.*, p. 11.

III. Le plan d'action du gouvernement n'est pas à la hauteur des enjeux de la crise

16. Introduction sur l'évaluation du plan. Les autorités sont sans conteste confrontées à d'importantes difficultés en matière de capacité d'accueil. Pour augmenter celle-ci, elles ont pris un certain nombre de mesures pertinentes, mises en œuvre avec bonne volonté par les acteurs de terrain. Un grand nombre de décisions ont également été prises par les instances d'asile pour faire face à l'important arriéré qui allonge la durée de séjour des demandeurs dans les structures d'accueil et, par conséquent, diminue le nombre de places disponibles. Toutefois, les mesures décrites dans le plan d'action de l'État belge paraissent insuffisantes pour éviter la prolongation d'une situation de refus caractérisé d'exécuter des décisions de justice destinées à protéger la dignité humaine des demandeurs d'asile. L'IFDH et Myria attirent l'attention du Comité sur trois formes de lacunes du plan d'action :

- Premièrement, l'augmentation de la capacité d'accueil est insuffisante (III.1).
- Deuxièmement, certaines mesures prévues par la loi en cas de saturation du réseau d'accueil sont délibérément négligées : la mise en place d'un accueil d'urgence, le plan de répartition, et l'octroi d'une aide financière subsidiaire par un Centre public d'action sociale (CPAS) (III.2).
- Troisièmement, certaines bonnes pratiques utilisées pour l'accueil des personnes fuyant l'Ukraine en 2022 n'ont pas été appliquées à la crise actuelle. Il s'agit notamment du mécanisme de coordination entre niveaux de pouvoirs, des appels à la solidarité et de faciliter l'hébergement solidaire en évitant des diminutions d'allocations sociales pour les personnes hébergeuses (III.3).

Avant d'aborder ces lacunes, Myria et l'IFDH présentent quelques informations chiffrées montrant que l'augmentation de la capacité d'accueil est insuffisante.

1. L'augmentation de la capacité d'accueil est insuffisante

17. Évolution de la capacité du réseau d'accueil. La capacité du réseau d'accueil a augmenté, passant d'environ 29.000 places en 2021 (année où la crise actuelle a débuté) à 35.385 places au 1^{er} mai 2024⁴⁵, soit une augmentation d'environ 6.000 places en trois ans. En dépit du contexte actuel et des efforts fournis par les acteurs de terrain, le constat de l'insuffisance de la capacité du réseau d'accueil est unanime et non contesté par les autorités⁴⁶. Ces chiffres pâlisent également en comparaison des efforts fournis lors de la crise de l'accueil de 2014-2015. 15.000 places avaient alors été créées en un an à peine. Comme le mentionne le plan d'action, la capacité d'accueil a augmenté de seulement 1.765 places entre juillet 2023 et juin 2024⁴⁷. A cet égard, la longue énumération d'ouvertures de places n'est pas pertinente car elle ne tient pas compte du nombre de fermetures sur la

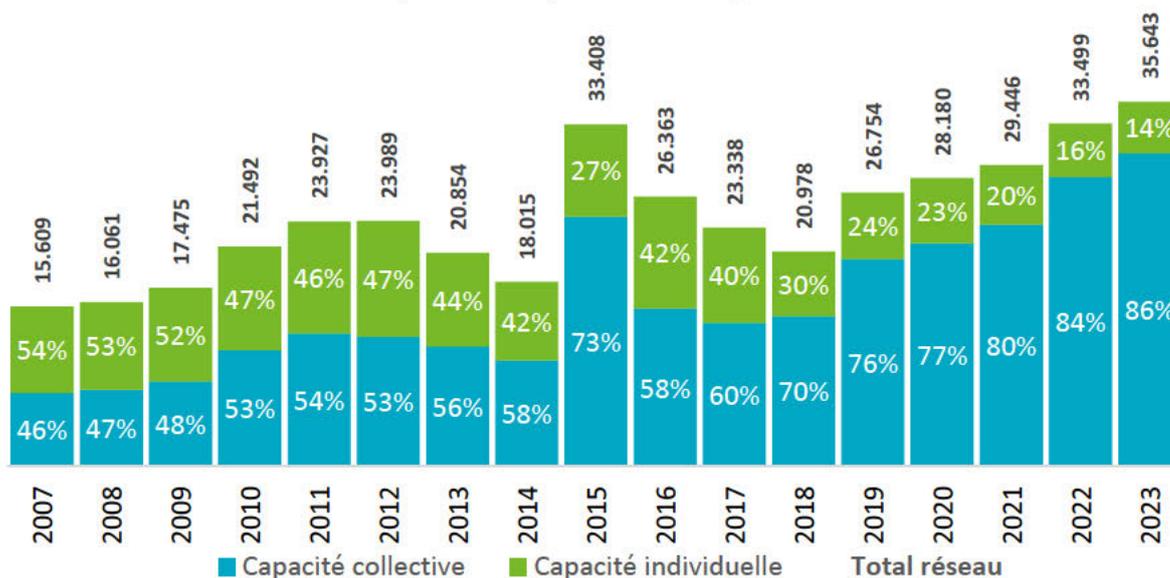
⁴⁵ Fedasil, [Réseau d'accueil pour demandeurs d'asile en Belgique](#), 1^{er} mai 2024.

⁴⁶ Voir par exemple la présentation du Bilan 2023 (*op. cit.*) de Fedasil : « L'année 2023 a une nouvelle fois été marquée par la saturation du réseau d'accueil - depuis 2021, des demandeurs de protection se retrouvent en dehors du réseau de Fedasil. La priorité pour l'accueil est donnée aux plus vulnérables (familles, mineurs, femmes) ».

⁴⁷ Communication de la Belgique, *Plan d'action pour l'exécution de l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme Camara c. Belgique*, *op. cit.*, p. 8.

même période. Selon une communication de Fedasil publiée en avril 2024 sur la capacité du réseau d'accueil, « les perspectives à moyen terme ne sont pas positives »⁴⁸.

Évolution de la capacité d'accueil individuelle et collective de Fedasil et de ses partenaires en fin d'année (source : Fedasil)



18. Diminution de l'accueil individuel. Le tableau ci-dessus témoigne également d'une baisse significative de l'accueil individuel, malgré la volonté du gouvernement d'« assurer un équilibre entre accueil individuel et accueil collectif »⁴⁹. Les mesures prises par le gouvernement pour stimuler la création de places d'accueil individuelles dans les communes ont été prises tard (en septembre 2023⁵⁰) et paraissent insuffisantes pour avoir un impact significatif⁵¹. En septembre 2023, une « task force » fédérale a été mise en place mais elle ne semble pas avoir permis une augmentation significative des places d'accueil⁵².

⁴⁸ Communication de la Belgique, *Plan d'action pour l'exécution de l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme Camara c. Belgique*, op. cit., p. 8.

⁴⁹ État belge, *Accord de gouvernement fédéral*, 30 septembre 2020, p. 93. Sur la période 2019-2023, le nombre de places en accueil collectif a augmenté de 51%, alors que ce nombre a diminué de 22% pour l'accueil individuel.

⁵⁰ [Arrêté royal du 24 septembre 2023 modifiant l'arrêté royal du 24 juillet 2012 réglant le remboursement par l'Agence fédérale pour l'Accueil des Demandeurs d'Asile des frais relatifs à l'aide matérielle accordée par les centres publics d'aide sociale à un bénéficiaire de l'accueil hébergé dans une initiative locale d'accueil](#), M.B., 19 octobre 2023. Cet arrêté royal est entré en vigueur le 1^{er} novembre 2023.

⁵¹ Selon l'Association des villes et communes flamandes (VVSG), ces mesures ne suffiront pas à avoir un impact significatif sur le nombre de places d'accueil individuel (VVSG, « [Betere financiering en meer zekerheid moeten lokale besturen overtuigen om lokale opvanginitiatieven te openen](#) », 23 octobre 2023).

⁵² J. LELONG, « [Taskforce vindt geen plaatsen voor asielopvang](#) », De Morgen, 5 avril 2024.

2. Un choix délibéré de ne pas appliquer certaines mesures prévues par la loi

19. La loi du 17 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers (ci-après « loi accueil ») prévoit un certain nombre de mécanismes susceptibles d'être activés en cas de crise, de saturation du réseau d'accueil ou de « circonstances particulières ». L'ampleur et la durée de la crise actuelle, avec des milliers de personnes contraintes de dormir dans la rue, justifierait certainement la mise en œuvre de ceux-ci. Toutefois, l'État fédéral s'est gardé de les adopter. Trois mécanismes en particulier sont examinés ci-dessous :

- l'organisation d'un accueil d'urgence (III.2.1) ;
- l'aide financière alternative des Centres publics d'action sociale, qui suppose la suppression des « codes 207 » (III.2.2.);
- et l'adoption d'un plan de répartition des demandeurs par commune (III.2.3).

2.1 Absence d'accueil d'urgence conforme à l'article 18 de la loi accueil

20. Principes de l'accueil d'urgence. La loi accueil dispose que « *le bénéficiaire de l'accueil peut, lorsque les capacités de logement normalement disponibles sont temporairement épuisées, en cas d'afflux massif de demandeurs d'asile, être hébergé dans une structure d'accueil d'urgence* »⁵³. Cet hébergement d'urgence n'est prévu que pour une durée aussi courte que possible et doit être assorti d'un accompagnement social limité et médical par Fedasil. L'accueil d'urgence peut être organisé avec un encadrement plus limité que l'accueil classique, dans un contexte de difficultés de recrutement de personnel qualifié. Il permet à une personne d'être hébergée jusqu'à ce qu'une place se libère dans le réseau classique et de bénéficier déjà de mesures d'intégration.

21. Absence d'organisation de l'accueil d'urgence. L'État est actuellement en défaut d'organiser cet accueil d'urgence. Les autorités ont préféré financer des places d'hébergement d'urgence très précaires, où la personne doit régulièrement (parfois chaque jour) solliciter une place, ce qui rend toute forme d'intégration impossible.

RECOMMANDATIONS

1. L'autorité fédérale devrait prendre toutes les mesures nécessaires pour mettre fin à la crise humanitaire persistante, au besoin en collaborant avec d'autres niveaux de pouvoir (entités fédérées, Union européenne, etc.). La résolution de la crise doit passer par la mise en place d'un accueil d'urgence, organisé par Fedasil ou un partenaire conformément à l'article 18 de la loi accueil et au droit de l'UE, pour toute personne ayant présenté une demande de protection internationale.
2. Tant que cet accueil d'urgence n'est pas opérationnel, chaque personne privée d'accueil devrait:

⁵³ Art. 18, loi accueil, *op. cit.*

- a. bénéficiaire d'un hébergement d'urgence dans toute structure disponible, y compris un hôtel si nécessaire ou, à défaut, bénéficiaire de l'aide sociale d'un CPAS (voir points suivants);
- b. être inscrite sur la liste d'attente de manière automatique par Fedasil au moment de la demande de protection internationale ;
- c. bénéficiaire gratuitement d'un examen médical ;
- d. bénéficiaire d'une détection des vulnérabilités (santé physique et mentale, handicap...) par Fedasil (en vue d'une intégration prioritaire dans le réseau d'accueil);
- e. pouvoir s'inscrire à une adresse de référence et bénéficiaire d'une attestation d'immatriculation pour exercer ses droits, notamment au travail, après 4 mois de procédure.

3. L'autorité fédérale devrait effectuer un monitoring de l'ensemble des personnes privées d'accueil.

2.2. L'aide financière alternative des CPAS, prévue par la loi et le droit européen, est refusée

22. Non-désignation d'un « code 207 ». La loi accueil prévoit que Fedasil peut désigner un « lieu obligatoire d'inscription » (« code 207 » dans le registre d'attente) à l'adresse d'une structure d'accueil où une aide matérielle doit être fournie à un demandeur de protection internationale⁵⁴. Si cette personne ne se rend pas dans cette structure d'accueil, par exemple parce qu'elle choisit de loger chez des connaissances, un code 207 « *no-show* » est inscrit⁵⁵. L'inscription d'un code 207 (soit d'une structure d'accueil, soit « *no-show* ») a pour effet qu'aucune aide sociale financière ne peut être perçue du CPAS⁵⁶. Cependant, en cas de « circonstances particulières » comme la saturation du réseau d'accueil⁵⁷, la loi permet à Fedasil de ne pas désigner de lieu obligatoire d'inscription, pour permettre aux demandeurs d'asile d'obtenir une aide sociale du CPAS si nécessaire. La Cour de cassation⁵⁸ et la Cour de justice de l'UE⁵⁹ ont confirmé que la saturation du réseau pouvait justifier ce renvoi vers les CPAS. Le Conseil d'État considère également que le droit à l'accueil peut être réalisé par

⁵⁴ Art. 11, loi accueil, *op. cit.*

⁵⁵ Fedasil, Instructions relatives à la désignation, la modification et la suppression du lieu obligatoire d'inscription, 24 octobre 2007, p. 3. Depuis 2007, l'arrêté royal qui doit fixer la procédure relative à la modification et à la suppression du code 207 prévu aux articles 12 §2 al. 3 et 13 al. 2 de la loi accueil n'a pas été adopté.

⁵⁶ Art. 57ter, [loi organique du 8 juillet 1976 des centres publics d'action sociale](#), M.B., 5 août 1976.

⁵⁷ Art. 11 §3, al. 4 et 13, loi accueil, *op. cit.*

⁵⁸ La Cour de cassation a confirmé que la saturation du réseau constituait bien une telle circonstance particulière permettant le renvoi vers l'aide sociale des CPAS, tant dans une situation de non-désignation que de suppression du code 207 (Cass. 26/11/2012, S.11.0126.N; Cass.7/1/2013, S.11.0111.F; Cass. 30/03/2015, S.14.0017.F).

⁵⁹ Selon la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), « en cas de saturation des structures d'hébergement dédiées aux demandeurs d'asile, les États membres peuvent renvoyer ces derniers vers des organismes relevant du système d'assistance publique générale, pour autant que ce système assure aux demandeurs d'asile le respect des normes minimales prévues par [la directive accueil] ». Voir CJUE, [Saciri c. Fedasil](#), C-79/13, 27 février 2014, § 51).

l'aide sociale octroyée par les CPAS⁶⁰. Même si cette solution n'offre pas directement d'hébergement, elle peut constituer une réelle alternative pour certains demandeurs d'asile en temps de crise. Pourtant, les autorités refusent de faire largement usage de cette solution⁶¹. Les demandeurs d'asile à qui l'accueil est refusé reçoivent un code 207 « *no-show* », habituellement destinés aux personnes refusant l'aide matérielle dans un lieu obligatoire d'inscription, alors qu'au contraire, ils la sollicitent. Ce code « *no-show* » les empêche d'obtenir l'aide sociale du CPAS.

23. Suppressions de « code 207 ». L'article 13 de la loi accueil prévoit que Fedasil peut supprimer un lieu obligatoire d'inscription « en cas de circonstances particulières » telles qu'une saturation du réseau d'accueil. Cette mesure permet à des personnes présentes dans le réseau d'accueil qui ont la possibilité d'être hébergées dans un logement privé, de percevoir, en cas de besoin, l'aide sociale d'un CPAS. Le plan d'action de l'État belge précise que 459 demandes de suppression du code 207 ont été acceptées entre janvier et octobre 2023. Vu que pour une majorité d'hommes isolés, Fedasil refuse l'accueil mais désigne tout de même un lieu obligatoire d'inscription les empêchant de percevoir une aide sociale, certaines décisions du tribunal du travail condamnent Fedasil à octroyer un accueil et, à titre subsidiaire, à supprimer le code 207 pour que les personnes puissent bénéficier d'une aide sociale à défaut d'accueil⁶². Selon le plan d'action, 270 suppressions de code 207 supplémentaires ont été effectuées par Fedasil entre octobre 2022 et juin 2024, en exécution d'une décision de justice⁶³. Entre 2022 et 2024, ce plan indique que seulement 126 demandes de suppression du lieu obligatoire d'inscription ont reçu une décision favorable de Fedasil. Ces chiffres sont toutefois très faibles eu égard au nombre de personnes sans accueil figurant sur la liste d'attente pendant cette même période. Par ailleurs, ces demandes de suppression peuvent émaner de personnes bénéficiant déjà d'une place d'accueil et souhaitant la quitter pour un logement individuel. Ces chiffres témoignent de la sous-utilisation de la suppression du code 207 pour apporter une réponse à la crise.

RECOMMANDATIONS

4. Fedasil devrait accorder automatiquement une non-désignation de code 207 (structure d'accueil) à tout demandeur de protection internationale privé d'aide matérielle.
5. Fedasil devrait accorder une suppression de code 207 aux demandeurs bénéficiant d'un hébergement privé par des connaissances ou d'un hébergement solidaire, afin de libérer des places du réseau d'accueil pour les personnes sans possibilité d'hébergement

2.3. Refus d'adopter le plan de répartition par communes

⁶⁰ C.E., n° 257.300 du 13 septembre 2023, p. 9.

⁶¹ Voir à ce sujet la Communication du Human Rights Centre de l'Université de Gand, [Communication in accordance with Rule 9.2 of the Rules of the Committees of Ministers regarding the supervision of the execution of judgments and of terms of friendly settlements - Camara v. Belgium](#), 9 janvier 2024, DH-DD(2024)161, p. 6.

⁶² C.T. Bruxelles, [28 septembre 2022, rôle n° 2022/KB/14](#).

⁶³ Communication de la Belgique, *Plan d'action pour l'exécution de l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme Camara c. Belgique*, op. cit., p. 20.

24. Désignation d'une commune comme lieu d'inscription. La loi accueil prévoit également que Fedasil peut désigner le CPAS d'une commune déterminée comme « *lieu obligatoire d'inscription* »⁶⁴ où le demandeur de protection internationale pourra recevoir une aide sociale (le plus souvent financière). Cette désignation n'a lieu que « *dans des circonstances exceptionnelles liées à la disponibilité des places d'accueil dans les structures d'accueil* ». Elle s'effectue pour une période déterminée « *sur la base d'une répartition harmonieuse entre les communes* », déterminée par la composition familiale du bénéficiaire, son état de santé, sa connaissance d'une des langues nationales, son état de vulnérabilité, etc. Toutefois, Fedasil ne peut prendre cette décision qu'avec l'accord du Conseil des ministres.

25. Absence de décision de répartition par commune. La pénurie de places constatée depuis plus de deux ans et demi répond sans aucun doute à la définition de telles circonstances exceptionnelles. Pourtant, le Conseil des ministres n'a pas adopté de décision de répartition équilibrée entre les communes du pays. L'État belge justifie cette absence en invoquant « *les défis auxquels certaines autorités locales sont elles-mêmes confrontées* » telle la pénurie du marché du logement, l'accueil de personnes d'Ukraine, les inondations de 2021 ou même la crise du Covid19, qui s'est achevée en 2022⁶⁵. Toutefois, l'IFDH et Myria notent qu'il s'agit principalement d'arguments de nature politique, et que cette solution, comme les deux précédentes (non-désignation et suppression de lieu obligatoire d'inscription « code 207 »), demeure parfaitement possible légalement.

RECOMMANDATION

6. L'autorité fédérale devrait permettre à Fedasil de désigner aux demandeurs d'asile un CPAS sur la base d'une répartition harmonieuse entre communes, conformément à l'article 11§4 de la loi accueil et à l'article 57ter/1 de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale.

3. De bonnes pratiques appliquées aux personnes fuyant l'Ukraine ici négligées

26. Contraste entre l'accueil des personnes déplacées d'Ukraine et les autres demandeurs de protection internationale. En 2022, plusieurs institutions publiques indépendantes dont Myria et l'IFDH ont appelé à s'inspirer des bonnes pratiques observées pour l'accueil des bénéficiaires de la protection temporaire fuyant la guerre en Ukraine⁶⁶, notamment pour garantir le droit à l'accueil des demandeurs de protection internationale. Ces bonnes

⁶⁴ Art. 11 §4, loi accueil, *op. cit.*

⁶⁵ Communication de la Belgique, Plan d'action pour l'exécution de l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme *Camara c. Belgique*, *op. cit.*, p. 19.

⁶⁶ IFDH, Myria, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, Unia (Centre interfédéral pour l'égalité des chances), Commissariat flamand aux droits de l'enfant/Kinderrechtencommissariaat (KRC) et Délégué général aux droits de l'enfant (DGDE), [De la bonne pratique aux mesures politiques structurelles. Propositions politiques à partir de l'exemple de l'accueil des Ukrainiens fuyant leur pays](#), 26 septembre 2022.

pratiques des autorités belges ont également été saluées par le HCR⁶⁷. Certaines de ces bonnes pratiques ne sont toutefois toujours pas appliquées aux demandeurs de protection internationale. L'ampleur et la spécificité des arrivées des victimes du conflit ukrainien au printemps 2022 nécessitaient indubitablement des mesures particulières. Toutefois, Myria et l'IFDH regrettent que l'arsenal de mesures déployées, le nombre des acteurs et l'importance des moyens impliqués pour l'accueil des bénéficiaires de protection temporaire n'aient pas aussi été utilisés pour résoudre la crise de l'accueil des demandeurs d'asile fuyant d'autres pays. Il s'agit en particulier de l'absence de mesures facilitant l'hébergement privé solidaire, également perceptibles dans les discours contrastés des autorités (III.3.1) et l'insuffisance des efforts pour coordonner les différents niveaux de pouvoirs (III.3.2).

3.1. Pas de mesures facilitant l'hébergement privé solidaire

27. Discours contrastés et hébergement solidaire des personnes déplacées d'Ukraine. L'accueil solidaire par des citoyens n'est pas une solution durable pour répondre aux besoins spécifiques des demandeurs d'asile. Il peut toutefois servir de solution d'urgence permettant d'éviter les séjours en rue, notamment tant qu'un accueil d'urgence conforme à la loi accueil n'est pas opérationnel. Cette solution peut être combinée avec une aide sociale du CPAS, ce qui permettrait de libérer des places pour ceux qui y ont droit et d'exécuter enfin les décisions de justice condamnant les autorités à fournir un accueil. Fin février 2022, le gouvernement a appelé la population à la solidarité avec les victimes de la guerre en Ukraine, notamment en fournissant une place d'hébergement à domicile (campagne «#Placedispo») ⁶⁸. En revanche, en octobre 2022, lorsque la crise de l'accueil a atteint une situation dramatique pour les demandeurs d'asile d'autres pays, aucun appel à la solidarité n'a été lancé. Au contraire, la secrétaire d'État à l'Asile et à la Migration a plutôt évoqué la nécessité de réduire « *les flux entrants par des campagnes de prévention et de dissuasion* » ⁶⁹.

28. Absence de dispositif comparable pour les autres demandeurs de protection. Aujourd'hui, les personnes privées qui hébergent temporairement des demandeurs d'asile par solidarité sont au contraire être exposées à certains risques. Elles risquent une diminution de leurs allocations sociales en cas d'inscription des demandeurs à la même adresse qu'elles-mêmes. Cet obstacle avait été également identifié pour les personnes déplacées d'Ukraine. L'État fédéral l'avait levé dès le 9 mars 2022, soit quelques jours après l'entrée en vigueur du statut

⁶⁷ HCR, *Reception crisis in Belgium is concerning, but solutions are at hand, op. cit.* Traduction libre de l'anglais : « *The speed with which Belgium and its people managed to provide shelter for more than 70,000 refugees from Ukraine shows what can be done with such great and heart-warming decisiveness. UNHCR is hopeful that the unprecedented solidarity and good practice in this context can lead to positive change for all refugee.* »

⁶⁸ De nombreux articles de presse ont évoqué cette campagne. Citons par exemple, J. POPPELMONDE, « [Regering zoekt burgers om Oekraïners op te vangen met campagne #plekvrij](#) », Nieuwsblad, 28 février 2022 ; J. POPPELMONDE, « [Federale regering rekent op burgers voor opvang Oekraïense vluchtelingen](#) », *De Standaard*, 28 février 2022 ; *Het Laatste Nieuws*, « [Regering roept alle Belgen die plaats hebben op om Oekraïners op te vangen](#) », 28 février 2022 ; P. NOTELEIRS, « [Deze Belgen hebben #PlekVrij voor Oekraïners : 'Onderscheid tussen vluchtelingen is niet oké'](#) », *De Morgen*, 2 mars 2022.

⁶⁹ « *En Belgique, nous avons 1.000 demande d'asile par semaine, au Portugal, moins de 30 (...)* Ce n'est pas défendable. Le Portugal offre autant de sécurité. », A. ROELANDT, « [INTERVIEW. Staatssecretaris voor Asiel en Migratie Nicole de Moor: "In België 1.000 asielaanvragen per week. In Portugal nog geen 30. Dat is niet verdedigbaar"](#) », *Het Laatste Nieuws*, 21 octobre 2022.

de protection temporaire pour les personnes déplacées d'Ukraine⁷⁰. Les deux ménages belges et ukrainiens sont « *enregistrés à la même adresse tout en étant séparés* ». Cette mesure limite le risque que la personne hébergeuse isolée soit considérée comme "cohabitante" et subisse une baisse du montant des éventuelles allocations sociales (chômage, revenu d'intégration etc.)⁷¹. Un dispositif similaire a été prévu pour l'hébergement solidaire des autres demandeurs d'asile en novembre 2022⁷² mais a pris fin au 1er avril 2023⁷³. Cette différence de traitement entre deux groupes de personnes hébergées n'est pas justifiée et peut être constitutive d'une discrimination.

RECOMMANDATION

7. En l'absence d'accueil d'urgence conforme à la loi accueil, l'autorité fédérale devrait faciliter l'hébergement solidaire des demandeurs d'asile par des mesures permettant d'éviter des répercussions financières négatives pour les personnes hébergeuses bénéficiaires de certaines prestations sociales.

3.2. Des efforts insuffisants pour mobiliser et coordonner les différents niveaux de pouvoir

29. Mise en place et limites de la *task force* fédérale. La mise en place de la *task force* évoquée dans le plan d'action doit être saluée, bien qu'elle soit intervenue plus de deux ans après le début de la crise. Toutefois, cette *task force* a plusieurs limites importantes :

- sa composition est limitée aux autorités fédérales, à l'exclusion des autorités responsables aux niveaux régional, communautaire ou local ;
- son mandat et son action sont limités en comparaison avec les efforts considérables fournis par les autorités pour les personnes déplacées d'Ukraine.

30. Accueil des personnes déplacées d'Ukraine. Cette situation contraste avec l'accueil des personnes déplacées d'Ukraine, qui avait mobilisé le Centre de crise national et un Centre

⁷⁰ Un nouveau code logement « (LOG) 06 protection temporaire » a été créé temporairement dans le Registre national pour « *distinguer les accueillants des ressortissants ukrainiens accueillis au sein du logement et au niveau du ménage* » (SPF Intérieur, DG population et affaires citoyennes, [L'inscription de la population ukrainienne sous statut de protection temporaire dans les registres de la population](#), 9 mars 2022).

⁷¹ Safe.Brussels, plateforme 'Brussels Helps Ukraine', [FAQ hébergeurs](#), consultée le 24 mai 2024. Voir IFDH, Myria, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, Unia, KRC et DGDE, De la bonne pratique aux mesures politiques structurelles. Propositions politiques à partir de l'exemple de l'accueil des Ukrainiens fuyant leur pays, *op. cit.*, p. 8.

⁷² Un code "Log 07" a été créé dans un but similaire. Circulaire du 29 novembre 2022, Registre national des personnes physiques. TI140-141 - Composition du ménage Accueil temporaire d'une famille de résidents qui quittent un centre d'accueil et cherchent un logement propre.

⁷³ Instruction du Registre national du 31 mars 2023, "TI 140/141 : composition de ménage : accueil provisoire dans une famille d'accueil des résidents quittant un centre d'accueil et recherchant leur propre logement - arrêt de la mesure".

fédéral de coordination. Ce dernier s'était réuni 37 fois en un an. Les autorités fédérale et régionales avaient également mis en place un outil de gestion des logements (« *housing tool* »), lancé un appel public et organisé l'hébergement par les citoyens. Le ministère de la Défense avait également été impliqué dans l'organisation de cet accueil. Enfin, et plus fondamentalement, la Cellule d'évaluation avait procédé à une évaluation en continu des mesures prises (29 réunions en un an)⁷⁴. La culture de l'évaluation en continu avait permis de nombreuses adaptations pour garantir un accueil conforme aux normes applicables, malgré la crise. Il s'agit d'une bonne pratique qui devrait pouvoir être reproduite aujourd'hui.

RECOMMANDATIONS

8. L'autorité fédérale devrait veiller à la coordination entre les niveaux de pouvoir concernés pour mettre en œuvre tout ou partie des recommandations décrites ci-dessus et ci-dessous.
9. L'autorité fédérale devrait également procéder à une évaluation continue des effets de ces mesures et aux adaptations nécessaires. Les résultats de cette évaluation devraient être rendus publics.

IV. Non-exécution des jugements : une crise profonde de l'État de droit en Belgique

31. Carence systémique de l'État de droit en Belgique. Dans l'arrêt *Camara*, la Cour européenne des droits de l'homme souligne qu'un des éléments fondamentaux de l'État de droit est le « *principe de la sécurité des rapports juridiques, qui veut, entre autres, que la solution donnée de manière définitive à tout litige par les tribunaux ne soit plus remise en cause* »⁷⁵. Or, à cet égard, la Belgique fait preuve d'une « carence systémique » dans leur exécution des décisions de justice définitive relatives à l'accueil des demandeurs de protection internationale⁷⁶. Pire, les autorités belges opposent un « refus caractérisé » de se conformer aux décisions du juge interne⁷⁷. Il s'agit d'un élément essentiel de la condamnation de la Belgique, tant dans ses conséquences pratiques – la violation systématique du droit à un procès équitable des demandeurs de protection, son impact sur leur dignité humaine et l'engorgement des tribunaux belges et de la Cour elle-même⁷⁸ – que dans son impact pour le respect de l'État de droit en Belgique⁷⁹.

⁷⁴ Centre de crise National, La Défense, Fedasil, Office des Étrangers, Croix-Rouge de Belgique, Région de Bruxelles-Capitale, Région wallonne et Région flamande, [Accueil en Belgique des personnes en provenance d'Ukraine : bilan après un an de conflit](#), 24 février 2023.

⁷⁵ Cour eur. D.H., *Camara c. Belgique*, 18 juillet 2023, n° 49255/22, § 117.

⁷⁶ *Ibid.*, § 118-119.

⁷⁷ *Ibid.*, § 121.

⁷⁸ *Ibid.*, § 119.

⁷⁹ IFDH, Myria, Unia, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, Conseil central de surveillance pénitentiaire, [Rapport 2024 sur l'État de droit](#), pp. 44-48.

32. Absence de mesures en faveur de l'État de droit dans le plan d'action belge. Malgré l'importance de cette problématique dans le raisonnement de la Cour, le plan d'action adressé par l'État au Comité des Ministres n'évoque pas la violation de l'État de droit et ne prévoit aucune mesure destinée à prévenir d'éventuelles futures violations. Le plan d'action rappelle que la Cour a constaté une « carence systémique » mais n'en tire aucune conclusion quant aux mesures de suivi de l'arrêt. Or, le respect des décisions de justice ne s'est pas significativement amélioré depuis la condamnation de la Belgique dans l'arrêt *Camara*. Depuis juillet 2023, de nombreuses condamnations ont été rendues par les juridictions nationales belges concernant le droit à l'accueil et la politique délibérée de non-exécution de celles-ci s'est poursuivie. Trois situations illustrent particulièrement la poursuite de cette carence systématique : l'attitude du gouvernement fédéral consécutivement à une condamnation par le Conseil d'État, la juridiction administrative suprême belge (IV.1) ; la poursuite des condamnations de Fedasil et de leur non-exécution (IV.2) ; et enfin une récente confirmation d'une condamnation civile de l'État belge par la Cour de cassation (IV.3).

1. Une décision du Conseil d'État délibérément ignorée

33. Arrêt du Conseil d'État et réaction du gouvernement. Comme évoqué ci-dessus, le 13 septembre 2023, le Conseil d'État a suspendu la décision de la secrétaire d'État à l'Asile et à la Migration de ne plus accueillir les hommes seuls dans le réseau d'accueil de Fedasil⁸⁰. Le Conseil d'État a rappelé que la loi accueil du 12 janvier 2007 ne permet pas à Fedasil de priver du droit à l'accueil une catégorie de demandeurs d'asile. La secrétaire d'État à l'Asile a immédiatement réagi en expliquant que cette décision ne lui fera pas changer sa politique⁸¹. Le refus d'exécuter la suspension ordonnée par le Conseil d'État est donc explicitement exprimé par le gouvernement. Une trentaine de professeurs d'université, en particulier de droit constitutionnel, ont alors dénoncé la violation d'un des « principes démocratiques les plus élémentaires »⁸². Malgré la mobilisation de la société civile, la condamnation de la Belgique dans *Camara*, et la poursuite des condamnations par les juridictions nationales belges, en décembre 2023, la secrétaire d'État a confirmé devant le parlement fédéral que cette pratique illégale demeure en place⁸³. Elle l'est encore au moment de la rédaction de la présente contribution (juillet 2024).

⁸⁰ C.E., n° 257.300 du 13 septembre 2023.

⁸¹ BX1, « [Nicole de Moor « ne changera pas » sa politique malgré la décision du Conseil d'État sur les hommes seuls demandeurs d'asile](#) », 13 septembre 2023.

⁸² F. BOUHON, A.-E. BOURGAUX, E. BREMS, *et al.*, « [État de droit : qu'allons-nous pouvoir dire à nos étudiants ?](#) », carte blanche, *Le Soir*, 20 septembre 2023.

⁸³ Chambre des Représentants, Compte-rendu intégral – séance plénière du 19 décembre 2023, [CRIV 55 PLEN n°278](#), p. 91.

2. Augmentation des condamnations non-exécutées et limites des voies d'exécution forcée

34. Poursuites des condamnations de Fedasil. L'arrêt *Camara* concerne particulièrement les condamnations de Fedasil par les juridictions du travail. Entre janvier 2022 et mai 2024, celles-ci ont prononcé plus de 11.500 condamnations de Fedasil pour défaut d'accueil immédiat⁸⁴. La Cour européenne des droits de l'homme a imposé 2.028 mesures provisoires imposant à la Belgique de fournir un accueil, dont 157 sortaient encore leurs effets fin mars 2024⁸⁵. Près de 3.000 condamnations de Fedasil par les juridictions du travail ont eu lieu depuis le prononcé de l'arrêt *Camara c. Belgique*. Les acteurs interrogés par l'IFDH et Myria identifient une diminution du nombre de décisions judiciaires depuis novembre 2023, qui se stabilisent aux alentours de 250 condamnations par mois. Cette diminution ne témoigne toutefois pas d'une attitude différente des autorités belges en matière d'exécution des condamnations. Au contraire, les consultations menées par l'IFDH et Myria soulignent plutôt que cette diminution des requêtes est liée à la lassitude des demandeurs, de leurs avocats et des associations en raison de l'inefficacité de la procédure judiciaire. Les condamnations n'ont aucune influence sur la priorité dans la liste d'attente gérée par Fedasil⁸⁶. Par conséquent, il est difficile de justifier la poursuite de ces procédures.

Nombre de condamnations pour défaut d'accueil immédiat (source : Fedasil)

2022	6.051
2023	4.343
2024 (janvier-mai)	1.118

Total: 11.512

35. Limites des voies d'exécution forcée – insaisissabilité des biens de l'État. Le droit belge prévoit un nombre limité de voies de droit permettant d'obtenir l'exécution d'une décision de justice. La principale mesure – l'exécution forcée⁸⁷ – est difficile à mettre en œuvre en raison du principe de l'insaisissabilité des biens appartenant à l'État. En application de celui-ci, seuls les biens qui ne sont pas manifestement utiles pour l'exercice des missions de l'État ou la continuité du service peuvent être saisis⁸⁸. Démontrer l'inutilité d'un bien repose sur le débiteur saisissant⁸⁹. Obtenir l'exécution forcée à l'encontre de l'autorité publique implique donc de longues et difficiles procédures judiciaires. En matière d'asile, en particulier, plusieurs associations et demandeurs ont témoigné du manque d'efficacité de ces procédures pour répondre à la crise de l'accueil⁹⁰.

⁸⁴ Informations reçues lors des consultations effectuées par l'IFDH et Myria.

⁸⁵ Myria, [Procès-verbal de la réunion de contact « protection internationale » - mars 2024](#), *op. cit.*, p. 62.

⁸⁶ Informations obtenues dans le cadre des consultations menées par Myria et l'IFDH.

⁸⁷ Réseau judiciaire européen en matière civile et commerciale, [Qu'entend-on par « exécution » en matière civile et commerciale – Belgique](#), 15 décembre 2020.

⁸⁸ Art. 1412bis, Code judiciaire.

⁸⁹ C.A., Bruxelles (17e chambre), 11 juin 2024, R.G. n° 2024/AR/423.

⁹⁰ Informations issues des consultations menées par Myria et l'IFDH.

36. Limites des voies d'exécution forcée – astreintes. Les astreintes, une somme d'argent que l'État est condamné à payer pour chaque jour qu'il tarde à exécuter la décision, manquent également d'efficacité. L'astreinte doit être dissuasive et peut être fixée à une somme importante. La jurisprudence compte ainsi plusieurs exemples de condamnations de Fedasil à payer 1.000 € par jour sans place dans le réseau d'accueil ou une autre forme hébergement d'urgence pour une personne majeure⁹¹. Pourtant, Fedasil ne paye généralement pas les astreintes imposées par les tribunaux. Le gouvernement fédéral a indiqué sa volonté explicite de ne pas payer plus de 35 millions d'euros dus en tant qu'astreinte⁹², ce qui est contraire à la loi. Ces astreintes sont prescrites après 6 mois à défaut de commandement de payer ou de saisie. La Cour d'appel de Bruxelles a récemment confirmé l'autorisation d'une saisie-arrêt des comptes bancaires de Fedasil contenant près de 3 millions d'euros⁹³. L'arrêt critique l'argument de Fedasil selon lequel ces biens sont insaisissables pour garantir la continuité du service public, en soulignant que cette position conduit à une quasi-impunité : « *il est inconcevable que Fedasil (...) se retranche derrière l'insaisissabilité (...) de ses avoirs bancaires pour échapper à l'exécution de la condamnation principale qu'elle ne respecte pas volontairement, raison pour laquelle le juge a dû l'assortir d'une astreinte suffisamment haute pour contraindre Fedasil à respecter les décisions judiciaires prononcées à sa charge* »⁹⁴. Toutefois, à l'heure actuelle, seuls 464.000 euros ont fait l'objet d'une saisie-conservatoire et les procédures d'opposition à cette saisie sont encore pendantes devant la Cour d'appel de Bruxelles. Plus préoccupant pour l'effectivité de ce droit, il a récemment été constaté que Fedasil ne prévoyait aucune somme provisionnée dans ses comptes pour le paiement de ces astreintes, ce qui lui a été reproché par la Cour des comptes⁹⁵. Compte tenu de la volonté délibérée de ne pas exécuter les décisions de justice, force est de constater que les moyens de contrainte pour forcer l'exécution de ces décisions sont relativement peu efficaces⁹⁶.

3. Confirmation de la responsabilité civile de l'État belge

37. Confirmation d'une condamnation civile par la Cour de cassation. Le 12 février 2024, la Cour de cassation a rejeté le pourvoi dirigé contre un arrêt de la Cour du travail de Bruxelles du 4 mai 2023. Cet arrêt avait condamné Fedasil pour avoir « *manifestement violé la loi du 12 janvier 2007, qui lui impose d'agir d'une manière déterminée* ». La Cour du travail avait

⁹¹ Voir, par exemple, Tribunal du travail francophone de Bruxelles (14^e ch.), R.G. n° 23/3799/A, 17 janvier 2024; Tribunal du travail francophone de Bruxelles (13^e ch.), 26 mars 2024 R.G. n° 23/4940/A; Tribunal du travail francophone de Bruxelles (15^e ch.), 23 mai 2024, R.G. 24/853/A.

⁹² Ch. Rep., [Question de Mme Barbara Pas à la Secrétaire d'État à l'Asile et la Migration sur les condamnations liées aux manquements de la politique de l'asile](#), Doc. Parl., Questions et réponses écrites n° 1065, 10 octobre 2023.

⁹³ C.A., Bruxelles (17^e chambre), 11 juin 2024, R.G. n° 2024/AR/423.

⁹⁴ *Ibid.*, pp. 9-10.

⁹⁵ Cour des comptes, [180e Cahier – partie I, Observations sur les comptes 2022 de l'administration générale, des services administratifs à comptabilité autonome, des organismes administratifs publics et des organismes assimilés](#), Volume I – Commentaires, juillet 2023, p. 161.

⁹⁶ A noter que le refus d'exécuter des décisions de justice pourrait également être contraire au Code pénal, notamment les articles 233 et 234 de l'ancien Code pénal qui sanctionne la coalition de fonctionnaires.

refusé de constater l'existence d'une force majeure alléguée par les autorités pour justifier leur défaillance⁹⁷ et avait constaté l'existence d'une faute dans le chef de Fedasil. Cette faute était constituée par le seul fait que Fedasil a fait appel d'une condamnation du tribunal du travail l'obligeant à accueillir des demandeurs d'asile et a contraint ces derniers à introduire une action en justice. En effet, ces procédures étaient inutiles : « *la tenue d'un procès n'était manifestement justifiée par aucun motif sérieux ni raisonnable* » puisque Fedasil ne contestait pas le droit à l'accueil. Pour la Cour du travail, l'attitude de Fedasil est particulièrement grave, en raison de la vulnérabilité des demandeurs d'asile mais aussi en raison des conséquences que cette attitude engendre pour le fonctionnement du système judiciaire belge. En effet, comme la Cour européenne des droits de l'homme, la Cour du travail constate que les milliers de demandes que les demandeurs de protection internationale ont été contraints d'introduire pour obtenir le respect de leur droit a engendré une perturbation sévère du fonctionnement du pouvoir judiciaire. La décision de la Cour de cassation intervenant plus de six mois après l'arrêt *Camara*. De ce fait, elle illustre une nouvelle fois l'absence de mesures structurelles destinées à répondre à la crise de l'État de droit et la poursuite des violations de celui-ci.

38. Dénonciations d'une crise de l'État de droit en Belgique. Depuis 2022, de nombreux acteurs de la magistrature⁹⁸ et des barreaux⁹⁹, du secteur des institutions publiques indépendantes de protection des droits humains¹⁰⁰ et des mondes associatifs¹⁰¹ et académiques¹⁰² ont dénoncé l'impact de la crise de l'accueil sur l'État de droit et sur la dignité humaine des demandeurs de protection. En ne respectant pas elles-mêmes les décisions judiciaires, les autorités contribuent à une culture de non-respect et d'indifférence vis-à-vis du droit, qui ne se limite pas au domaine de l'asile et de la migration¹⁰³. Ce problème a également été souligné par la Commission européenne dans son rapport 2023 sur l'État de droit, la Commission exprimant son inquiétude pour ce mouvement croissant de non-respect des décisions de justice¹⁰⁴.

⁹⁷ Cass., [12 février 2024](#), S.23.0046.F.

⁹⁸ J.-J. SCHMIDT, « [Migrance et crise de l'accueil : Jean-Marc Picard sans langue de bois](#) », *La Tribune*, n° 239, septembre 2023.

⁹⁹ A. LECHIEN, S. BREMS, « [Asile : des avocats font part symboliquement du « décès de l'État de droit » au Ministre de la Justice](#) », *R.T.B.F.*, 1^{er} décembre 2022.

¹⁰⁰ Myria, IFDH, Médiateur fédéral, Unia, Délégué général aux droits de l'enfant, Kinderrechtencommissariaat, Institut pour l'égalité des femmes et des hommes, Service interfédéral de lutte contre la pauvreté, [Les droits humains valent aussi pour les hommes seuls qui demandent l'asile](#), 8 septembre 2023,

¹⁰¹ *Le Vif*, « [Crise de l'accueil : un collectif d'ONG autorisés à saisir près de 3 millions d'euros sur les comptes de Fedasil](#) », 2 février 2024.

¹⁰² F. BOUHON, A.-E. BOURGAUX, E. BREMS, *et al.*, « État de droit : qu'allons-nous pouvoir dire à nos étudiants ? », *op. cit.*

¹⁰³ M. SCHOTSMANS, P. BAEYENS, « [État de droit : le double standard de la Belgique](#) », *La Libre Belgique*, 15 février 2024.

¹⁰⁴ Communication de la Commission européenne au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des Régions, [Rapport 2023 sur l'état de droit – chapitre consacré à la situation de l'état de droit en Belgique](#), 5 juillet 2024, SWD(2023) 801 final, p. 30.

39. Conclusion sur la crise de l'État de droit. La non-exécution des décisions de justice est un des éléments les plus marquants relevés par l'arrêt *Camara*. Les termes utilisés par la Cour – « carence systémique », « refus caractérisé de se conformer aux injonctions du juge », etc. – sont particulièrement forts. La doctrine nationale¹⁰⁵ et internationale¹⁰⁶ et la presse¹⁰⁷ n'ont pas manqué de souligner la dimension historique de cette décision. Pourtant, cette crise de l'État de droit est presque entièrement absente du plan d'action de la Belgique. Or, l'IFDH et Myria estiment difficile de réellement mettre fin à la violation systémique de l'article 6 de la Convention sans répondre structurellement à la crise de l'État de droit sanctionnée par la Cour.

RECOMMANDATIONS

10. La Belgique devrait s'engager à respecter le droit à l'accueil de tous les demandeurs de protection internationale. Elle devrait également cesser de contraindre les demandeurs de protection internationale à introduire des actions en justice pour voir reconnu et sanctionné leur droit à l'accueil, lorsque celui-ci n'est pas contesté par l'autorité fédérale.
11. La Belgique devrait intégrer à son prochain plan d'action des mesures structurelles destinées à empêcher la répétition d'une crise de la non-exécution des jugements. Les mesures à prévoir sont laissées à la discrétion de l'État.
12. Toutefois, Myria et l'IFDH soulignent particulièrement la nécessité de prévoir des voies de recours efficaces en cas de non-exécutions multiples de condamnations judiciaires.
13. La Belgique devrait fournir des informations concernant la non-exécution des jugements des juridictions du travail depuis l'arrêt *Camara*. La Belgique pourrait en particulier fournir des statistiques ventilées par catégories de personnes (mineurs/majeurs, hommes/femmes, familles/personnes isolées) indiquant notamment : la liste de l'ensemble des décisions prononcées depuis le 19 juillet 2023 ; la date de prononcé de chacune des décisions et sa date d'exécution ; l'utilisation d'un recours vis-à-vis de ces décisions ; le prononcé, le montant et la date de paiement de l'astreinte ordonnée.

¹⁰⁵ D. TATTI, « [Carta Academica – Droit à l'accueil : une illégalité qui traduit un choix politique condamnable](#) », *Le Soir*, 7 octobre 2023 ; H. BERKMOES, « België staat mensenrechtelijk met de billen bloot », *Juristenkrant*, 2024, n° 485, pp. 6-7 ; S. GIOE, « Carence systémique de la Belgique dans l'exécution des décisions de justice définitives relatives à l'accueil des demandeurs de protection internationale. Affaire *Camara c. Belgique*, quand l'État de droit s'est volatilisé du patrimoine de la Belgique », *J.L.M.B.*, 2023/38, pp. 100-1708.

¹⁰⁶ European Legal Network on Asylum, [ECtHR : Belgium violates ECHR by failing to comply with domestic decision ordering accommodation of Guinean asylum applicant](#), 18 juillet 2023 ; A. BRUCHER, « [Domestic Enforcement of the Right to Housing of Applicants for international Protection : a \(small\) Victory in *Camara v. Belgium*](#) », *Strasbourg Observers*, 1^{er} septembre 2023.

¹⁰⁷ *Le Soir*, « [Crise de l'accueil : la Belgique condamnée par la Cour européenne](#) », 18 juillet 2024 ; *La Libre Belgique*, « [La Belgique condamnée pour ne pas avoir respecté un jugement l'obligeant à offrir une place d'accueil à un demandeur d'asile](#) », 18 juillet 2024 ; *Het Nieuwsblad*, « [De man die ons land veroordeeld kreeg voor schending van de rechten van de mens : "Hopelijk een wake-up call voor België"](#) », 19 juillet 2024 ; T. GUILLAUME, « [La Belgique est un État de droit mais il y a des problèmes qu'on ne peut pas résoudre](#) », 23 septembre 2024.

V. Conclusion et recommandations

40. Il découle du bilan dressé ci-dessus que les besoins primaires (hébergement, santé physique et mentale) des personnes sans accueil, lorsqu'ils sont rencontrés, le sont essentiellement par des acteurs humanitaires de la société civile, parfois soutenus par un financement fédéral. Ces besoins devraient plutôt être assurés dans le respect des droits humains et plus spécifiquement en exécution de la loi accueil. La nécessité d'offrir des réponses d'urgence est incontestable. Selon l'IFDH et Myria, des mesures structurelles volontaristes doivent être prises pour que les demandeurs d'asile bénéficient de l'ensemble de leurs droits fondamentaux dès la présentation de leur demande d'asile. Il convient d'éviter qu'un dispositif essentiellement fondé sur l'aide humanitaire et l'obtention d'un hébergement d'urgence au jour le jour, puisse structurellement remplacer, même pour une période temporaire, un droit à l'accueil déduit du respect de la dignité humaine, inscrit dans la loi et le droit de l'Union européenne pour la catégorie des hommes isolés et potentiellement pour l'ensemble des personnes demandant une protection internationale en Belgique.
41. L'État belge doit exécuter les décisions judiciaires le condamnant à fournir un accueil aux demandeurs de protection internationale. Pour ce faire, l'ensemble des mesures nécessaires et utiles doivent être prises, notamment celles prévues par la loi accueil et celles s'inspirant des bonnes pratiques appliquées aux personnes déplacées d'Ukraine. Dans cette logique, les recommandations de l'IFDH et Myria s'inscrivent pleinement dans l'obligation de l'État de respecter et d'exécuter les décisions judiciaires sur la base de l'article 6 de la Convention, tel que rappelé par l'arrêt *Camara*. Pour certaines des mesures proposées, force est de constater que seule l'absence de volonté politique fait obstacle à leur application jusqu'à présent.

Afin d'assurer l'exécution de l'arrêt *Camara*, Myria et l'IFDH recommandent :

1. L'autorité fédérale devrait prendre toutes les mesures nécessaires pour mettre fin à la crise humanitaire persistante, au besoin en collaborant avec d'autres niveaux de pouvoir (entités fédérées, Union européenne, etc.). La résolution de la crise doit passer par la mise en place d'un accueil d'urgence organisé par Fedasil ou un partenaire conformément à l'article 18 de la loi accueil et au droit de l'UE, pour toute personne ayant présenté une demande de protection internationale.
2. Tant que cet accueil d'urgence n'est pas opérationnel, chaque personne privée d'accueil devrait:
 - bénéficier d'un hébergement d'urgence dans toute structure disponible, y compris un hôtel si nécessaire ou, à défaut, bénéficier de l'aide sociale d'un CPAS (voir points suivants);
 - être inscrite sur la liste d'attente de manière automatique par Fedasil au moment de la présentation de la demande de protection internationale ;
 - bénéficier gratuitement d'un examen médical ;
 - bénéficier d'une détection des vulnérabilités (santé physique et mentale, handicap...) par Fedasil (en vue d'une intégration prioritaire dans le réseau d'accueil) ;

- pouvoir s'inscrire à une adresse de référence et bénéficier d'une attestation d'immatriculation pour exercer ses droits notamment au travail après 4 mois de procédure.
3. L'autorité fédérale devrait effectuer un monitoring de l'ensemble des personnes privées d'accueil.
 4. Fedasil devrait accorder automatiquement une non-désignation de code 207 (structure d'accueil) à tout demandeur de protection internationale privé d'aide matérielle.
 5. Fedasil devrait accorder une suppression de code 207 aux demandeurs bénéficiant d'un hébergement privé par des connaissances ou d'un hébergement solidaire, afin de libérer des places du réseau d'accueil pour les personnes sans possibilité d'hébergement.
 6. L'autorité fédérale devrait permettre à Fedasil de désigner aux demandeurs d'asile un CPAS sur la base d'une répartition harmonieuse entre communes, conformément à l'article 11§4 de la loi accueil et à l'article 57ter/1 de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale.
 7. En l'absence d'accueil d'urgence conforme à la loi accueil, l'autorité fédérale devrait faciliter l'hébergement solidaire des demandeurs d'asile par des mesures permettant d'éviter des répercussions financières négatives pour les personnes hébergeuses bénéficiaires de certaines prestations sociales.
 8. L'autorité fédérale devrait veiller à la coordination entre les niveaux de pouvoir concernés pour mettre en œuvre tout ou partie des recommandations décrites ci-dessus et ci-dessous.
 9. L'autorité fédérale devrait également procéder à une évaluation continue des effets de ces mesures et aux adaptations nécessaires. Les résultats de cette évaluation devraient être rendus publics.
 10. La Belgique devrait s'engager à respecter le droit à l'accueil de tous les demandeurs de protection internationale. Elle devrait également cesser de contraindre les demandeurs de protection internationale à introduire des actions en justice pour voir reconnu et sanctionné leur droit à l'accueil, lorsque celui-ci n'est pas contesté par l'autorité fédérale.
 11. La Belgique devrait intégrer à son prochain plan d'action des mesures structurelles destinées à empêcher la répétition d'une crise de la non-exécution des jugements. Les mesures à prévoir sont laissées à la discrétion de l'État.

12. Toutefois, Myria et l'IFDH soulignent particulièrement la nécessité de prévoir des voies de recours efficaces en cas de non-exécutions multiples de condamnations judiciaires.

13. La Belgique devrait fournir des informations concernant la non-exécution des jugements des juridictions du travail depuis l'arrêt *Camara*. La Belgique pourrait en particulier fournir des statistiques ventilées par catégories de personnes (mineurs/majeurs, hommes/femmes, familles/personnes isolées) indiquant notamment : la liste de l'ensemble des décisions prononcées depuis le 19 juillet 2023 ; la date de prononcé de chacune des décisions et sa date d'exécution ; l'utilisation d'un recours vis-à-vis de ces décisions ; le prononcé, le montant et la date de paiement de l'astreinte ordonnée.

► **Contact**

David Kootz
Responsable Affaires Juridiques
► tel. +32 (0)2.213.44.07
► fax +32 (0)2.213.43.42
► e-mail david.kootz@fedasil.be

► **Service de l'Exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'Homme**
Direction Générale des droits de l'homme et de l'Etat de droit
Conseil de l'Europe

► **Concerne : Chiffres relatifs à l'accueil des hommes isolés demandeurs de protection internationale**

Madame, Monsieur,

Dans le cadre des observations soumises par l'Etat belge au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe en réaction à la Communication du 10 juillet 2024 rédigée par Myria (le Centre fédéral migration) et l'Institut fédéral pour la protection et la promotion des droits humains (IFDH) à la suite de la publication du plan d'action de l'Etat belge dans le cadre de l'affaire *Camara c. Belgique*, vous trouverez ci-dessous les chiffres relatifs à l'accueil des hommes isolés qui sont demandeurs de protection internationale.

Au cours de l'année 2023, l'Agence fédérale pour l'accueil des demandeurs d'asile (Fedasil) à octroyer une place d'accueil à 2.228 hommes isolés le jour de l'introduction de leur demande de protection internationale. Plus précisément, le nombre d'hommes isolés accueillis était de 163 au mois de janvier, 182 au mois de février, 198 au mois de mars, 184 au mois d'avril, 167 au mois de mai, 210 au mois de juin, 198 au mois de juillet, 236 au mois d'août 2023, 182 au mois de septembre 2023, 193 au mois d'octobre 2023, 155 au mois de novembre 2023 et de 160 au mois de décembre 2023.

Vous trouverez ci-dessous un tableau récapitulatif à ce propos.

	Nombre d'hommes isolés ayant introduit une 1 ^{ère} demande de protection internationale et demandé l'accueil ¹	Nombre d'hommes isolés accueillis le jour de l'introduction de leur demande de protection internationale
2023/01	954	163
2023/02	737	182
2023/03	810	198
2023/04	650	184
2023/05	857	167
2023/06	979	210
2023/07	985	198
2023/08	1.220	236
2023/09	1.048	182

¹ Ce nombre ne comprend donc pas les hommes isolés souhaitant loger en adresse privée plutôt que dans un centre d'accueil de Fedasil et n'ayant donc pas formellement demandé l'accueil.

DH-DD(2024)833-rev : Communication de la Belgique en réponse à une NHRI.
Les documents distribués à la demande d'un/e Représentant/e le sont sous la seule responsabilité dudit/de ladite Représentant/e, sans préjuger de la position juridique ou politique du Comité des Ministres.

2023/10	993	193
2023/11	766	155
2023/12	1.025	160
Total	11.024	2.228
Moyenne	919	186

Veillez agréer, Madame, Monsieur, l'expression de mes salutations distinguées.

David Kootz
Responsable Affaires juridiques