

La non-exécution des décisions judiciaires : crise de l'État de droit ? Analyse à partir du contentieux des étrangers

Lucas RIZZO

Travail de fin d'études

Master en droit à finalité spécialisée en droit public et administratif

Année académique 2025-2026

Recherche menée sous la direction de :

Monsieur Michel DELNOY

Professeur

RÉSUMÉ

Depuis janvier 2022, l'État belge a été condamné à plus de 16.000 reprises par les juridictions du travail pour ne pas avoir fourni l'aide matérielle¹ à laquelle les demandeurs de protection internationale ont normalement droit². Ces condamnations ont également été assorties d'astreintes qui n'ont jamais été payées et dont le montant cumulé a atteint 278,5 millions d'euros³. À ce sujet, la ministre compétente à l'asile et migration a déclaré sans ambiguïté que : « *ces astreintes existent et nous ne les paierons pas* »⁴. C'est sur ce constat de désobéissance institutionnelle que le présent travail est construit.

La question transversale abordée par ce travail de fin d'études paraît à la fois simple dans son énoncé mais profonde dans ses implications : peut-on encore parler d'État de droit lorsque l'État belge lui-même refuse de se soumettre aux décisions de ses propres juges ?

La Cour européenne des droits de l'homme, dans ses arrêts « Camara c. Belgique » (2023) et « M.V. et autres c. Belgique » (2026), a qualifié l'attitude des autorités belges de « refus caractérisé » et non d'un simple retard dans l'exécution des décisions judiciaires⁵. En outre, la Cour constitutionnelle, la Cour de cassation et le Conseil d'État ont conjointement estimé que ce comportement était « tout simplement inacceptable »⁶.

Ce travail entend analyser sous l'angle juridique la situation existante en matière du droit à l'accueil et mettre en lumière, encore davantage que ce qui n'a déjà été fait, la non-exécution systémique des décisions judiciaires. Nous invitons le lecteur à comprendre que l'enjeu essentiel ne se limite pas au contentieux de l'accueil et de la migration. En effet, il est question de prendre au sérieux une tension fondamentale entre la souveraineté du pouvoir exécutif dans ses choix politiques et l'obligation inconditionnelle, dans un l'État de droit, de se plier aux décisions de justice.

¹ L'aide matérielle est inscrite à l'article 3 de la loi du 12 janvier 2007. Voy. Loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étranger (ci-après, loi « accueil »), *M.B.*, 7 mai 2007.

² « Crise de l'accueil en Belgique : Anneleen Van Bossuyt défie la justice, Frédéric Van Leeuw alerte sur l'État de droit », *BX1*, 14 janvier 2026, disponible sur : <https://bx1.be/categories/news/crise-de-laccueil-en-belgique-aneleen-van-bossuyt-defie-la-justice-frederic-van-leeuw-alerte-sur-letat-de-droit/>

³ « Crise de l'accueil : les astreintes imposées à Fedasil grimpent à 278,5 millions d'euros », *RTBF*, 2 mars 2023, disponible sur : <https://www.rtf.be/article/crise-de-laccueil-les-astreintes-imposees-a-fedasil-grimpent-a-2785-millions-deuros-11160757>. Ce chiffre correspond au montant révélé par la secrétaire d'État Nicole de Moor en réponse à une question parlementaire du député Tomas Roggeman (N-VA) ; Chambre des représentants de Belgique, *Compte rendu intégral de la Commission de l'Intérieur*, CRIV 56 COM 032, 6 novembre 2024.

⁴ Voy. not. « Minister van Asiel en Migratie Anneleen Van Bossuyt: "We gaan verbod op opsluiten van gezinnen met kinderen misschien moeten herzien" », *De Standaard*, 18 mars 2025, disponible sur : <https://www.standaard.be/politiek/minister-van-asiel-en-migratie-aneleen-van-bossuyt-we-gaan-verbod-op-opsluiten-van-gezinnen-met-kinderen-misschien-moeten-herzien/51338226.html> ; « Minister Anneleen Van Bossuyt over forse besparingen op asiel en migratie: "Op een bepaald moment moet je stop zeggen" », *Het Nieuwsblad*, 17 mai 2025, disponible sur : https://www.nieuwsblad.be/cnt/dmf20250516_96423637

⁵ Cour eur. D.H., *Camara c. Belgique*, 18 juillet 2023, req. n° 49255/22, § 98 ; Cour eur. D.H., *M.V. et autres c. Belgique*, 9 avril 2026, req. n° 52836/22, §§ 108, 126, 138, 148-149.

⁶ Cour constitutionnelle, Cour de cassation et Conseil d'État, *Mémoire commun*, juillet 2024, pp. 2 et 7-8, disponible sur : <https://nl.const-court.be/public/pbcp/f/pbcp-2024-002f.pdf>.

REMERCIEMENTS

Avant toute chose, je tiens à remercier le Professeur Michel Delnoy pour la liberté académique qu'il m'a accordée dans le choix de mon sujet et la confiance qu'il m'a témoignée tout au long de ce travail.

Mes remerciements vont également à Maître Antoine Driesmans, mon maître de stage qui m'a initié au droit des étrangers et dont l'accompagnement a nourri la réflexion menée dans ces pages.

Enfin, je tiens aussi à remercier chaleureusement Anna-Lou et Catherine pour leur aide, ainsi que mes parents et mon frère pour leur soutien indéfectible tout au long de ces années d'études.

Table des matières

Introduction.....	4
Partie I. L'État de droit : définition et portée en Belgique	6
Chapitre 1 – Origine et concept	6
Section 1. Propos liminaires.....	6
Section 2. Historique et définitions de l'État de droit	7
Section 3. La notion d'État de droit retenue – l'effectivité des décisions judiciaires	9
Chapitre 2 – L'État de droit en Belgique	11
Section 1. La tradition initiale de l'État de droit en Belgique	11
Section 2. La situation actuelle de l'État de droit en Belgique	11
Section 3. L'État de droit et la non-exécution des décisions judiciaires.....	12
Partie II. Le droit à l'accueil : cadre normatif et contentieux.....	13
Introduction – Crise de l'accueil en Belgique	13
Chapitre 1 – La loi accueil du 12 janvier 2007 : fondements, architecture et tensions .	15
Section 1. Précisions terminologiques	15
Section 2. Genèse de la loi accueil en Belgique	16
Section 3. Introduction de la loi accueil : consécration d'un droit subjectif	19
Section 4. Cadre légal : acteurs clés, exceptions et dérogations à ce droit subjectif	19
Section 5. Quelques chiffres	21
Section 6. Conclusion	22
Chapitre 2 – Le contentieux de l'accueil : de la condamnation à la non-exécution.....	23
Section 1. De l'importance du recours juridictionnel	23
Section 2. L'accès au juge lorsque le droit à l'accueil n'est pas respecté.....	27
Section 3. La responsabilité judiciaire de l'État belge	30
Section 4. L'arrêt Camara de la CEDH : constat d'une carence systémique.....	31
Section 5. L'arrêt n° 257.300 du Conseil d'État : une désobéissance assumée..	35
Chapitre 3 – La réforme du 14 juillet 2025	38
Section 1. Contexte d'adoption	38
Section 2. Contenu de la réforme : gestion de la saturation du réseau d'accueil	38
Section 3. Contournement juridictionnel	39
Section 4. Les critiques institutionnelles : l'avis du Conseil d'État et la suspension par la Cour constitutionnelle	40
Section 5. Une crise institutionnelle ?	44
Partie III. Quelle(s) limite(s) acceptable(s) à l'État de droit ?	46
Chapitre 1 – Le constat d'une ineffectivité systémique	46
Section 1. La multiplication des condamnations sans effet	46
Section 2. Les insuffisances des mécanismes d'exécution actuels.....	46
Chapitre 2. L'impossible justification par l'impossibilité matérielle	50
Section 1. L'argument de la saturation : pertinence et limites	50
Section 2. Conséquence majeure : une atteinte à la confiance des justiciables	54
Chapitre 3 – Voies d'amélioration	55

Section 1. Renforcer les mécanismes d'exécution actuels.....	55
Section 2. Les autres mécanismes potentiels	57
Section 3. Le rôle du juge et du citoyen.....	65
Section 4. Conclusion	68
Conclusion	69
BIBLIOGRAPHIE	71

Introduction

Au premier abord, la notion d'État de droit paraît facile à cerner. Or, cette notion ne se laisse pas définir aisément et comporte de nombreuses facettes et subtilités. Elle suscite autant de critiques qu'elle n'englobe de controverses⁷.

L'État de droit implique dans un premier temps que « l'État accepte de se soumettre, comme les particuliers, aux règles de droit »⁸. De manière générale, cela se traduit par une logique de limitation du pouvoir de l'État par le biais de mécanismes internes⁹.

Toutefois, depuis plusieurs années, la Belgique traverse de nombreuses crises institutionnelles et judiciaires, qui viennent directement interroger la solidité de son État de droit.

Parmi les problématiques récentes, la non-exécution des décisions de justice occupe une place majeure. Dans l'arrêt *Camara*, la Cour européenne des droits de l'homme souligne à ce titre que l'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 »¹⁰.

Ce travail participe à une mise en exergue de cette problématique. De nombreuses juridictions, tant nationales qu'internationales¹¹, constatent de manière répétée que certaines décisions rendues contre l'État belge, particulièrement dans le domaine de l'asile et de l'accueil des demandeurs de protection internationale, sont généralement exécutées tardivement, partiellement ou, souvent, pas du tout.

A cet égard, il est établi dans le chef de l'État belge « une carence systémique et un refus caractérisé d'exécuter les décisions de justice »¹².

Malgré que ce phénomène ne soit pas isolé¹³, le cas particulier relatif au contentieux des étrangers suscite de vives réactions, tant des praticiens du droit que du public¹⁴.

⁷ Pour une présentation détaillée de l'État de droit, voy. M. Troper (dir.), *L'État de droit*, Cahiers de philosophie politique et juridique, Caen, Presses universitaires de Caen, 1993, 196 p. ; J. Chevallier, *L'État de droit*, 6e éd., Paris, LGDJ, 2017, 160 p. ; M. Miaille, « Les paradigmes contemporains : l'État de droit », *Science de la Société*, n° 33, 1994, pp. 177-792 ; et E. Carpano, « La crise de l'État de droit en Europe. De quoi parle-t-on ? », *RDLF*, 2019, chron. n° 29

⁸ F. Bouhon et X. Miny, « A. - Considérations générales » in *Introduction au droit public*, 2e édition, Bruxelles, Larcier-Intersentia, 2025, pp. 401-427.

⁹ R. Carré de malberg, *Contribution à la théorie générale de l'État*, t. I, Paris, CNRS, 1920, pp. 488-489.

¹⁰ Cour eur. D.H, *Camara c. Belgique*, 18 juillet 2023, req. n° 49255/22, §117.

¹¹ Pour un rappel de ces notions voy. H. ROLIN, « Le contrôle international des juridictions nationales », R.B.D.I., 1967, vol. 1, pp.1-23

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

¹³ Pour un exemple en matière environnementale : *Wake Up Kraainem*, « Non-respect des décisions de justice par l'État belge », *Wake Up Kraainem*, en ligne disponible sur : <https://wakeupkraainem.be/non-respect-des-decisions-de-justice-par-letat-belge>

¹⁴ « Migration : qu'allons-nous pouvoir dire à nos étudiants ? », *Le Soir*, 20 septembre 2023, disponible sur [lesoir.be : https://www.lesoir.be/538243/article/2023-09-20/migration-quallons-nous-pouvoir-dire-nos-etudiants](https://www.lesoir.be/538243/article/2023-09-20/migration-quallons-nous-pouvoir-dire-nos-etudiants) ; « Migration : la fronde universitaire contre le fédéral », *Le Soir*, 20 septembre 2023, disponible

Le Service de recherche du Parlement européen souligne que « l'érosion du *rule of law* dans plusieurs États membres de l'Union européenne s'illustre généralement par la difficulté, ou la volonté politique limitée, de mettre en œuvre les décisions de justice »¹⁵. L'Institut Fédéral des Droits humains (ci-après « IFDH ») qualifie quant à lui la non-exécution des décisions judiciaires en Belgique de « problème majeur et récurrent »¹⁶.

A partir de ces éléments, il apparaît que le contentieux des étrangers constitue à ce titre un malheureux terrain d'observation. Dans ce contexte, il est opportun de se poser la question suivante : le refus récurrent et systémique de l'État belge d'exécuter les décisions judiciaires révèle-t-il une crise de l'État de droit ?

Le présent travail s'articule autour de cette problématique, au travers principalement d'une approche juridique, mais également politique et institutionnelle.

Dans la première partie, nous nous efforcerons d'encadrer le concept d'État de droit, son origine ainsi que sa portée. La seconde partie abordera le cas particulier de l'accueil des demandeurs de protection internationale, à travers la législation en vigueur et le contentieux en masse récent en la matière. Nous analyserons, à titre d'illustration : les milliers de condamnations par les juridictions du travail, des arrêts de suspension rendus tant par le Conseil d'État¹⁷ que par la Cour constitutionnelle¹⁸ et enfin, deux arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme¹⁹. Cette deuxième partie se clôturera par une analyse d'une récente réforme menée en la matière par la loi du 14 juillet 2025²⁰.

Enfin, nous consacrerons, dans la troisième partie, une analyse des limites de la non-exécution des décisions judiciaires. Nous analyserons ainsi la tentative de justification de l'État belge et proposerons quelques pistes d'amélioration.

Ce travail entend ainsi modestement contribuer à une réflexion essentielle : dans un État démocratique fondé sur la prééminence du droit, l'effectivité des décisions de justice est-elle un simple aspect technique ou bien une condition essentielle de la légitimité et du fonctionnement même des institutions sur lesquelles repose un État de droit ?

Il convient de noter que ce travail s'est achevé en date du 1^{er} mai 2026, dans un contexte d'actualité particulièrement mouvante. Les développements ultérieurs de la crise de l'accueil n'ont dès lors pas pu être intégrés à la présente analyse.

sur lesoir.be : <https://www.lesoir.be/538224/article/2023-09-20/migration-la-fronde-universitaire-contre-le-federal>

¹⁵ ENNHRI, *Belgium 2025 Rule of Law Report*, 2025, p. 32.

¹⁶ Institut Fédéral des Droits Humains, "Rapport sur l'État de droit en Belgique 2025", Bruxelles, 2025, p. 13.

¹⁷ Voy. not. : C.E., arrêt n°257.300 du 13 septembre 2023 ; C.E., arrêt n°261.887 du 27 décembre 2024 ; C.E., arrêt n°266.219 du 27 mars 2026.

¹⁸ C. const., 26 février 2026, arrêt n° 23/2026, affaires n°s 8548 à 8568.

¹⁹ Cour eur. D.H., *Camara c. Belgique*, 18 juillet 2023, req. n° 49255/22 et Cour eur. D.H., *M.V. et autres c. Belgique*, 9 avril 2026, req. n° 52836/22.

²⁰ Loi du 14 juillet 2025 modifiant la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers, *M.B.*, 23 juillet 2025.

Partie I. L'État de droit : définition et portée en Belgique

Chapitre 1 – Origine et concept

Section 1. Propos liminaires

La notion d'État de droit est régulièrement évoquée lors de débats publics, employée par des acteurs politiques, juridiques ou médiatiques. Or, il s'agit d'une notion ambiguë, instrumentalisée et souvent connotée politiquement. En outre, elle a évolué au cours de l'histoire et varie selon les personnes qui s'en réclament, des époques ou de l'aire géographique concernée.

Cette absence de définition univoque se reflète dans la doctrine. Comme l'ont relevé Frédéric Bouhon et Xavier Miny, l'emploi de l'expression « État de droit » par différents acteurs en Belgique est si fréquent que son sens paraît évident, du moins connu, aux yeux de tous²¹.

Il s'avère toutefois en pratique que cette notion est frappée de polysémie en ce qu'elle « n'est pas définie de manière uniforme et présente de nombreuses subtilités et controverses »²².

De plus, il convient d'avoir égard à ce que l'État de droit inclut et de comprendre avec quels concepts nous le voulons solidaire : démocratie, séparation des pouvoirs, hiérarchie des normes, contrôle juridictionnel et droits humains²³. Bien que cette notion dispose d'un noyau de signification relativement stable²⁴, elle se traduit différemment selon les États^{25 26}.

Notons d'ores et déjà que l'expression « État de droit » s'orthographe avec une majuscule puisque le terme État s'écrit avec une lettre capitale lorsqu'il vise l'entité politique.

²¹ F. Bouhon et X. Miny, « A. – Considérations générales », op. cit., p. 351, cités par C. Behrendt, « L'État de droit, une perspective de droit comparé : Belgique », Étude, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), Unité Bibliothèque de droit comparé, PE 745.680, juin 2023, p. 47.

²² *Ibid.*, p. 47

²³ V. Lefebvre, « L'État de droit : une notion à géométrie variable ? », Les @nalyses du CRISP en ligne, 11 février 2025, disponible sur <https://www.crisp.be/fr/catalogue/2756-letat-de-droit-une-notion-a-geometrie-variable.html>

²⁴ H. Dumont, « La démocratie, moteur des mutations de l'État de droit et vice-versa. Points de repère pour penser une relation dialectique équilibrée », in R. Leysen, K. Muylle, J. Theunis, W. Verrijdt (dir.), *Semper Perseverans. Liber Amicorum André Alen*, Anvers / Gand / Cambridge, Intersentia, 2020, p. 82.

²⁵ Voy. L. Heuschling, « *État de droit, Rechtsstaat, Rule of Law* », Paris, Dalloz, 2002, 746 p. et R. Grote, « Rule of Law, État de droit and Rechtsstaat – the Origins of the Different National Traditions and the Prospects of their Convergence in the Light of Recent Constitutional Developments », in C. Starck (dir.), *Constitutionalism. Universalism and Democracy*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 1999, p. 271.

²⁶ Ainsi, à titre purement illustratif, l'État de droit en Belgique n'est pas défini de la même manière qu'au Soudan. Voy. L. Oette, M. Babiker, M. A. (2014). *The Rule of Law and Human Rights in Sudan: Challenges and Prospects for Reform*. Institutional Reforms Series, Paper no. 2, Sudan Democracy First Group.

Section 2. Historique et définitions de l'État de droit

Avant d'employer le vocable « État de droit » à profusion dans ce travail, il convient de brièvement nous intéresser à ce concept à travers une perspective historique²⁷.

Premièrement, il apparaît certain que cette notion a déjà été abordée durant l'Antiquité, que ce soit sous la plume de Platon ou d'Aristote²⁸. Plus tard encore, c'est à travers les écrits de Montesquieu et Rousseau que ce concept a été façonné²⁹.

On remarque que c'est particulièrement durant la période révolutionnaire du siècle des Lumières, durant lequel triomphent libéralisme, constitutionnalisme et parlementarisme que le vocable « État de droit » va être employé pour la première fois avec pour fin de lutter contre la monarchie absolue³⁰. L'État de droit restera cependant encore limité à un État dit « légal » accordant une importance de fait à la norme législative, plutôt qu'aux normes constitutionnelles ou internationales³¹.

Deuxièmement, il paraît indispensable d'évoquer la construction doctrinale allemande du « Rechtsstaat » qui constitue un noyau théorique de l'État de droit moderne. Cette notion apparaît au XIX^e siècle dans la doctrine publiciste allemande, notamment sous l'influence de Robert von Mohl. Elle vise à désigner un État dont l'action est juridiquement encadrée et limitée par des normes générales et abstraites³². La doctrine libérale allemande de la première moitié du siècle diffuse une première théorie de l'État de droit qui promeut le règne de la loi, des droits fondamentaux ainsi que de la séparation des pouvoirs.

Toutefois, le juspositivisme scientifique émerge et éloigne cette conception substantielle de l'État de droit. Durant la seconde moitié du XIX^e siècle, on assiste davantage à une interprétation procédurale, formelle et technique de l'État de droit, sans mise en exergue des buts ou du contenu des politiques poursuivies³³. Il faudra attendre la fin de la Seconde Guerre mondiale et la défaite du régime national-socialiste pour que le terme *Rechtsstaat* reprenne son sens initial³⁴.

²⁷ Il est fait renvoi au lecteur à d'autres ouvrages pour une étude plus approfondie des origines de l'État. Voy. J.-C. Scott, *Homo domesticus. Une histoire profonde des premiers États*, Paris, La Découverte, 2019, p. 32. Voy. égal. P. DARDOT et C. LAVAL, *Dominer. Enquête sur la souveraineté de l'État en Occident*, Paris, La Découverte, 2020, pp. 40-51, et D. Graeber et D. Wengrow, *Au commencement était... Une nouvelle histoire de l'humanité*, Paris, Les Liens qui libèrent, 2021, 747 p.

²⁸ Pour un historique de la notion. Voy. Commission de Venise, "Report on the rule of law - Adopted by the Venice Commission at its 86th plenary session (Venice, 25-26 March 2011)"

²⁹ Montesquieu, *De l'esprit des lois*, 1^{re} part., liv.XI, Chap. 3, Paris, Flammarion, 2008, p.242 ; J.J. Rousseau, *Lettres écrites de la montagne*, Huitième lettre, 1764

³⁰ M. Miaille, « Le retour de l'Etat de droit », in D. Colas (dir.), *L'Etat de droit : travaux de la mission sur la modernisation de l'État*, coll. Questions, Paris, PUF, 1987, p. 218 : « L'État de Droit, c'est l'anti-Léviathan ».

³¹ P. Rosanvallon, *Le bon gouvernement*, Paris, Seuil, 2015, p.41.

³² R. Von Mohl, *Das Staatsrecht des Königreiches Württemberg*, 2 vol., Tübingen, Laupp, 1829/1831, 705 p. et 1007 p. ; l'auteur poursuivra sa réflexion dans son ouvrage *Die deutsche Polizeiwissenschaft nach den Grundsätzen des Rechtsstaats*, 3 vol., Tübingen, Laupp, 1832/1833/1834, 579 p., 531 p. et 586 p.

³³ F. Bouhon et X. Miny, « A. – Considérations générales », *op. cit.*, pp. 410-427

³⁴ Voy., sur l'Etat de droit durant le III^e Reich : Schupmann BA. *The Remnants of the Rechtsstaat: An Ethnography of Nazi Law*. By Jens Meierhenrich. New York: Oxford University Press, 2018. 448p.

Il peut être extrait de cette doctrine allemande deux conceptions qui coexistent toujours à l'heure actuelle : la conception formelle et matérielle. Ainsi, il est nécessaire que les décisions et actions des autorités publiques soient soumises à des règles, mais il convient également que ces règles contiennent et garantissent un socle de libertés fondamentales au profit des individus.

La conception formelle de l'État de droit renvoie à une structuration de l'ordre juridique bien établie par le courant positiviste au premier rang duquel figurent Hans Kelsen et Adolf Julius Merkl³⁵. Ce dernier va développer la conception de la pyramide normative, suivant laquelle il existe une hiérarchie des normes composée de plusieurs rangs, chaque norme devant être conforme à celles des rangs supérieurs. Au sommet de la pyramide normative se trouve le texte fondamental – généralement la Constitution.

Par conséquent, cela signifie que plus on se situe au bas de la pyramide, plus les règles sont supposées être concrètes³⁶. Il convient de noter que de nombreuses controverses ont eu lieu quant à l'existence éventuelle d'une « norme fondamentale »³⁷. Il est fait renvoi au lecteur aux nombreux ouvrages critiques à l'encontre de cette théorie³⁸ ou à l'égard du détachement certain qui est opéré par rapport au contenu concret des normes³⁹.

Ensuite, la conception matérielle ou substantielle de l'État de droit, revenue en force durant la seconde moitié du XX^e siècle grâce à l'influence du *Rule of Law*⁴⁰, suppose, quant à elle que l'ordre juridique étatique consacre un certain nombre de principes, sous-principes et de valeurs. Dans cette conception, l'État de droit représente ici un « méta-principe » qui garantit le respect, par les autorités publiques, d'un corpus composé notamment des droits fondamentaux, comme le droit à la vie, l'égalité entre les citoyens et d'autres principes comme la sécurité juridique, l'accès à des tribunaux indépendants et impartiaux, la responsabilité de l'État ou encore la séparation des pouvoirs⁴¹.

³⁵ A. Merkl, « Das doppelte Rechtsantlitz », *Juristische Blätter*, 47, 1918, pp. 425 et s.; *Die Lehre von der Rechtskraft entwickelt aus dem Rechtsbegriff*, Leipzig, Deuticke, 1923, 302 p. et « A Prolegomena einer Theorie des rechtlichen Stufenbaues », in A. Verdross (dir.), *Gesellschaft, Staat und Recht. Untersuchungen zur reinen Rechtslehre. Festschrift Hans Kelsen zum 50. Geburtstag*, Vienne, Springer, 1931, pp. 252 et s.

³⁶ A. Merkl, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Berlin, Springer, 1927, pp. 142 et 146.

³⁷ En effet, si pour être valide, la norme législative s'appuie nécessairement sur la Constitution, on peut légitimement se poser la question de savoir quelle est la norme qui conditionne la validité de la norme constitutionnelle elle-même. C'est la raison pour laquelle la théorie pure du droit, développée par Hans Kelsen, consacre l'idée d'une norme fondamentale hypothétique appelée « Grundnorm ». Voy. à ce sujet. H. Kelsen, « Reichsgesetz und Landesgesetz nach österreichischer Verfassung », *AÖR*, vol. 32, 1914, pp. 202- 245.

³⁸ Voy. notamment. J.- M. Priester, « Die Grundnorm als Chimäre », in W. KRAWIEZ Et H. SCHELSKY (dir.), *Rechtssystem und gesellschaftliche Basis bei Hans Kelsen, Rechtstheorie Beiheft 5*, Berlin, Duncker & Humblot, 1984, p. 238. et J. Raz, « A Kelsen's Theory of the Basic Norm », *The American Journal of Jurisprudence*, 1974, p. 99 et R. Herzog, *Allgemeine Staatslehre*, Francfort/Main, Athenaeum, 1971, p. 90.

³⁹ Léon Duguit a ainsi reproché à la théorie Kelsénienne « de placer l'ordonnement juridique en dehors de la réalité vivante et de l'expérience du sensible ». Voy. L. Duguit, *Traité de droit constitutionnel*, t. I, 3^e éd. Paris, E. de Boccard, 1927, p.64

⁴⁰ D. Mockle, « L'Etat de droit et la théorie du *rule of law* », *C. de D.*, vol. 35, n°4, 1994, p.833.

⁴¹ F. Bouhon et X. Miny, « A. – Considérations générales », *op. cit.*, p. 411

Cette dernière conception induit une dimension morale, voire parfois « militante », de l'État de droit⁴² et constitue à tout le moins une nette différence avec l'approche positiviste et matérielle qui appréhende le droit sans aucun recours à des valeurs morales ou philosophiques⁴³.

Notons qu'un postulat est partagé tant par la conception formelle que matérielle : le contrôle juridictionnel du respect de l'État de droit. Il faut, en effet, qu'un juge puisse sanctionner la violation par une autorité de la pyramide des normes⁴⁴. En 1975, la Cour européenne des droits de l'homme a d'ailleurs affirmé dans son arrêt « Golder c. Royaume-Uni » que « la prééminence du droit ne se conçoit guère sans la possibilité d'accéder aux tribunaux »⁴⁵. Pour être tout à fait exact, il convient de préciser que la nécessité d'un contrôle juridictionnel fait surtout sens dans une tradition politico-juridique dans laquelle la figure du juge occupe une position centrale⁴⁶.

En conclusion, d'aucun ne peut contester que la notion d'État de droit est chargée d'histoire et de subtilités. L'État de droit se laisse approcher de manière théorique ou pragmatique. Il s'agit d'un repère qui est utile du point de vue de la culture politique commune mais qui reste, d'un point de vue purement théorique, selon Hans Kelsen, une expression « vide de sens »⁴⁷.

Section 3. La notion d'État de droit retenue – l'effectivité des décisions judiciaires

Dans le cadre de ce travail, eu égard à la difficulté inhérente de définir cette notion, nous cantonnerons l'État de droit à quatre éléments : la soumission de tous les pouvoirs publics au droit, l'existence de contrôles juridictionnels sur l'action des pouvoirs publics, le respect de la séparation des pouvoirs, mais également, dans une dimension davantage substantielle, le respect des droits fondamentaux.

La portée de ces quatre éléments est controversée. Il apparaît cependant certain que ce principe requiert toujours le respect des décisions de justice et que le pouvoir des autorités n'est pas illimité. En effet, l'État de droit est tributaire de l'existence d'une justice indépendante et impartiale. En d'autres termes, il n'est effectif que si un juge peut forcer l'application du droit conformément à la hiérarchie des normes⁴⁸.

Comme le soulignent Frédéric Bouhon et Xavier Miny : « une assimilation entre la règle juridique et la sanction juridictionnelle s'est opérée : il n'y a d'État de droit que s'il existe un

⁴² G. Benhessa, « Le totem de l'Etat de droit. Concept flou, conséquences claires, » Paris, l'Artilleur, 2021, p. 15 : « l'Etat de droit prend la forme d'un gigantesque maillage aux coordonnées illimitées ».

⁴³ Yves Gaudemet, professeur émérite de droit public à l'Université Panthéon-Assas (Paris II), a écrit à ce sujet que « L'État de droit n'est pas dans la législation ; il est dans les esprits et dans les mœurs ». Voy. Y. Gaudemet, « L'Etat de droit », in *L'Etat de droit : mélanges en l'honneur de Guy Braibant*, Paris, Dalloz, 1996, p. 309.

⁴⁴ O. Duhamel et G. Tusseau, *Droit constitutionnel et Institutions politiques*, 3e éd., Paris, Seuil, 2013, p. 453.

⁴⁵ Cour eur. D.H., *Golder c. Royaume-Uni*, 21 février 1975, req. n° 4451/70, § 34.

⁴⁶ A. Garapon, I. Papadopoulos, *Juger en Amérique et en France*, Paris, Odile Jacob, 2003.

⁴⁷ V. Lefebvre, « L'État de droit : une notion à géométrie variable ? », op. cit.

⁴⁸ T. Balzacq, P. Baudewyns, J. Jamin, V. Legrand, O. Paye Et N. Schiffino, *Fondements de science politique*, Louvain-la-Neuve, De Boeck Supérieur, 2014, p. 101.

contrôleur aux différents étages de la hiérarchie des normes »⁴⁹. Dans notre système, ce contrôleur correspond à la figure du juge, qui est encadrée par un certain nombre de garanties d'indépendance et d'impartialité⁵⁰.

Cela signifie que l'indépendance des juridictions est essentielle pour assurer les missions qui leur sont confiées. Elle l'est tout autant afin de permettre l'existence de ce qui a été défini dans ce travail comme l'État de droit⁵¹.

Toutefois, si nous assimilons en grande partie l'État de droit à l'existence d'un contrôle juridictionnel, il convient d'admettre qu'il est de cette façon reconnu un pouvoir certes essentiel, mais également conséquent au juge. Cela soulève la question suivante : les juges jouent-ils un rôle qui s'étend au-delà d'une simple interprétation de la loi, parfois au détriment des parlementaires élus par les citoyens ? Ce phénomène, qui n'est pas nouveau, se révèle notamment par une crainte du « gouvernement des juges »^{52 53}.

⁴⁹ F. Bouhon et X. Miny, « A. - Considérations générales » op. cit., p. 414.

⁵⁰ P. Nihoul, « L'indépendance et l'impartialité du juge », *Annales de Droit de Louvain*, vol. 71, 2011, n° 3.

⁵¹ L. Heuschling, « Why Should Judges Be independent? Reflections on Coke, Montesquieu and the French Tradition of Judicial Dependence », in D. Baranger, K. Ziegler et A.W. Bradley, *Constitutionalism and the Role of Parliaments*, Oxford, Hart, 2007, pp. 199-223 et L. HAMON, « L'Etat de droit et son essence », *Rev. fr. dr. const.*, 1990, p. 709.

⁵² Voy. S. Brondel, N. Foulquier Et L. Heuschling (dir.), « Gouvernement des juges et démocratie », Paris, Publication de la Sorbonne, 2001, 373 p. Voy. également récemment, concernant l'expérience des Etats-Unis, I. FASSASSI, *La légitimité du contrôle juridictionnel de la constitutionnalité des lois aux États-Unis : étude critique de l'argument contre-majoritaire*, Paris, Dalloz, 2017, 767 p.

⁵³ En réalité, cette rhétorique vise des décisions de justice « plus progressistes ». Pour une analyse critique d'une crainte controversée : voy. F. Rouvillois, « *Le gouvernement des juges. Histoire d'un mythe politique* », Paris, Desclée de Brouwer, 2023.

Chapitre 2 – L'État de droit en Belgique

Section 1. La tradition initiale de l'État de droit en Belgique

En 1830, dès le lendemain de la déclaration d'indépendance du nouvel ordre juridique belge, le gouvernement provisoire a adopté différents arrêtés qui traduisent indéniablement sa volonté de marquer un point de rupture avec le régime préexistant⁵⁴. Il est question d'un nouvel ordre juridique et les prémices d'un nouvel État de droit se sont manifestées alors même que le gouvernement provisoire jouissait d'une puissance arbitraire dont il aurait pu potentiellement faire usage⁵⁵.

Bien que la Constitution belge de 1831 ne consacre pas, en tant que telles, des dispositions garantissant explicitement le respect du principe de l'État de droit⁵⁶, on peut affirmer que l'État belge est, dès sa naissance, un État de droit⁵⁷.

Section 2. La situation actuelle de l'État de droit en Belgique

Par conséquent, le modèle de l'État de droit, tel que nous l'avons défini, trouve à s'appliquer au sein du Royaume de Belgique car l'action des autorités publiques est encadrée par des règles de droit. En effet, la Belgique répond aux critères formels de l'État de droit, qui inclut, par exemple, le respect de la hiérarchie des normes et l'existence et accessibilité des recours juridictionnels aux citoyens. Sur le plan matériel, des normes existent et encadrent un système parlementaire, par le biais d'élections périodiques ou grâce notamment aux mécanismes de la séparation et l'exercice de pouvoirs⁵⁸.

Toutefois, en Belgique, plusieurs événements récents ont mis en lumière des tensions préoccupantes entre les pouvoirs politiques et judiciaires. Dans son dernier rapport, l'IFDH souligne que « l'État de droit s'érode de manière insidieuse et préoccupante »^{59 60}.

Ce rapport met en avant plusieurs défis structurels qui témoignent de cette érosion, citons notamment : la non-mise en œuvre par les autorités des décisions judiciaires qui condamnent l'État belge, le manque de moyens alloués à la justice, le recours croissant à des sanctions administratives prononcées sans l'intervention d'un juge ou encore des restrictions

⁵⁴ C. Behrendt, « L'État de droit, une perspective de droit comparé : Belgique », *op. cit.*, p.1

⁵⁵ E. de Gerlache. : Histoire du Royaume des Pays-Bas, t. II, Bruxelles, Hayez, 1839, p. 84 ; H. Pirenne., *op. cit.*, p. 431 ; J. Glissen. : « Le caractère collégial des premières formes de gouvernement et d'administration de l'État belge », *Belgisch Tijdschrift voor Nieuwste Geschiedenis*, 1981, p. 615.

⁵⁶ Selon Henri Pirenne, la Constitution de 1831 « apparaît comme le type le plus complet et le plus pur que l'on puisse imaginer d'une constitution parlementaire et libérale ». Mais la constitution consacre toutefois des principes reconnus comme essentiels à l'État de droit : principe de légalité, principe de séparation des pouvoirs, etc.

⁵⁷ Il est fait renvoi au lecteur aux explications doctrinales du 19^e siècle telles que consignées dans cet ouvrage : C. Behrendt, « L'État de droit, une perspective de droit comparé : Belgique », *op. cit.*, pp. 47 et s.

⁵⁸ F. Bouhon et X. Miny, « A. - Considérations générales » *op. cit.*, pp. 427-455

⁵⁹ Institut Fédéral des Droits Humains, "Rapport sur l'État de droit en Belgique 2025", *op. cit.*

⁶⁰ « L'État de droit en Belgique se fissure de manière préoccupante, pointe l'Institut », *Le Soir*, 15 octobre 2024, disponible sur [lesoir.be](https://www.lesoir.be/704998/article/2025-10-15/letat-de-droit-en-belgique-se-fissure-de-maniere-preoccupante-pointe-linstitut) : <https://www.lesoir.be/704998/article/2025-10-15/letat-de-droit-en-belgique-se-fissure-de-maniere-preoccupante-pointe-linstitut>

préoccupantes à certaines libertés fondamentales telles que le droit de manifester et la liberté d'expression.

En outre, il convient de relever qu'une des causes du dysfonctionnement général de la justice et de l'incapacité de l'Ordre judiciaire à assurer sa mission résulte du peu de moyens financiers qui lui sont alloués⁶¹. Le sous-financement de la justice affaiblit l'État de droit, impacte négativement les membres du corps judiciaire et pénalise les justiciables ainsi que les citoyens en compromettant la qualité du service rendu.

Section 3. L'État de droit et la non-exécution des décisions judiciaires

Dans le cadre de ce travail, nous nous limiterons au refus du pouvoir exécutif belge d'exécuter des décisions judiciaires, avec comme illustration la plus marquante, la crise de l'accueil des demandeurs d'asile. Celle-ci s'analysera en d'autres termes comme le refus persistant des autorités, et ce malgré de nombreuses condamnations judiciaires, de ne pas fournir un hébergement aux personnes concernées⁶².

Nous le verrons, la non-exécution des décisions judiciaires n'est pas un phénomène récent⁶³. On peut d'ores et déjà souligner que la non-exécution structurelle des décisions de justice mine la séparation des pouvoirs, qui est l'un des fondements de l'État de droit. Elle met aussi en péril, comme l'observe très justement l'IFDH, le droit à un recours effectif et le droit à un procès équitable, tous deux consacrés par la Convention européenne des droits de l'homme et la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne⁶⁴.

⁶¹ A. Rizzo, « Sous-financement de la Justice : l'asphyxie du droit d'accès à la justice », Ligue des droits humains, État des droits humains en Belgique. Rapport 2025, Bruxelles, LDH, 2025

⁶² M. Lys, « Crise de l'accueil des demandeurs d'asile : après les juridictions du travail et la Cour européenne des droits de l'homme, le Conseil d'Etat sanctionne à son tour la politique du gouvernement belge », Cahiers de l'EDEM, octobre 2023.

⁶³ « Des milliers de décisions de justice condamnant l'État belge ne sont pas exécutées : l'Institut des Droits humains lance une enquête », RTBF, 19 novembre 2024, disponible sur rtbf.be : <https://www.rtbef.be/article/des-milliers-de-decisions-de-justice-condamnant-l-etat-belge-ne-sont-pas-executees-l-institut-des-droits-humains-lance-une-enquete-11465203>

⁶⁴ Institut Fédéral des Droits Humains, "Rapport sur l'État de droit en Belgique 2025", p.14

Partie II. Le droit à l'accueil : cadre normatif et contentieux

Introduction – Crise de l'accueil en Belgique

Depuis octobre 2021, les autorités belges manquent à leur obligation d'offrir un accueil aux milliers de personnes en demande de protection internationale. Cette situation est révélatrice de ce qui est communément appelé une « crise de l'accueil » et qui selon certains, s'apparente davantage à une « politique institutionnalisée de non-accueil »⁶⁵.

Cette crise a été massivement documentée⁶⁶, et condamnée tant au niveau interne⁶⁷ qu'eupéen⁶⁸. Nous reviendrons sur ce contentieux majeur dans cette deuxième partie.

Il convient de reconnaître que les conséquences de cette crise sont préoccupantes. Des milliers de demandeurs de protection internationale sont contraints de dormir dans la rue dans des conditions dégradantes, en dépit des décisions judiciaires qui ordonnent de leur offrir immédiatement une place d'accueil. De plus, les établissements pénitentiaires sont confrontés à une surpopulation structurelle, avec des conséquences importantes pour la sécurité et la dignité humaine des détenus et du personnel. Dans certains cas, des personnes ont été éloignées du territoire malgré une décision de justice l'interdisant explicitement en raison du risque de torture ou de traitements inhumains⁶⁹.

Comme nous avons tenté de le souligner dans la première partie, l'État de droit désigne un régime politique dans lequel l'État, plus particulièrement les pouvoirs publics, sont assujettis au droit, tant dans l'exercice de la puissance publique que dans les relations avec les particuliers. De cette façon, il s'oppose à l'État de police⁷⁰, qui utilise le droit comme un moyen de commandement à l'égard des sujets de droit, mais s'exonère lui-même du respect des règles qu'il édicte⁷¹.

De plus, la solidité d'un État de droit ne réside pas dans sa perfection, mais plutôt dans sa faculté à identifier et à corriger ses propres dysfonctionnements. Elle suppose un pouvoir

⁶⁵ N. Youssouf Ali, « Pistes de solutions et stratégies juridiques pour observer le respect du droit à l'accueil des demandeurs d'asile », *Revue du droit des étrangers*, 2024, n° 221.

⁶⁶ BELRefugees, Caritas International, CIRÉ, HUB humanitaire, Médecins du Monde, MSF – Médecins sans Frontières, Vluchtelingenwerk Vlaanderen « Crise de l'accueil : état des lieux », 24 mai 2023, disponible sur : <https://www.cire.be/communiqu-e-de-presse/rapport-crise-accueil/>.

⁶⁷ Cass., 12 février 2024, R.G. n° S.23.0046.F, Rev. dr. étr., 2024, n° 221, p.51; CE, 13 septembre 2023, n° 257.300.

⁶⁸ Cour eur. D.H., *Camara c. Belgique*, 18 juillet 2023, n° 49255/22

⁶⁹ Cour eur. D.H., *M.A. c. Belgique*, 27 octobre 2020, 19656/18 ; Cour eur. D.H., *Trabelsi c. Belgique*, 4 septembre 2014, req. n° 140/10.

⁷⁰ Voy. à ce sujet : F. Bouhon, A. Joustien et X. Miny. : « Droit d'exception, une perspective de droit comparé - Belgique : Entre absence d'état d'exception, pouvoirs de police et pouvoirs spéciaux », Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), avril 2021, X et 161 pp., référence PE 690.581

⁷¹ B. Frydman et I. Rorive, *Introduction au droit*, Presses Universitaires de Bruxelles, 2021, pp. 86 et suiv.

judiciaire indépendant, des institutions publiques responsables et un gouvernement garant du respect des droits fondamentaux⁷².

En conclusion, les développements qui suivent entendent également démontrer que cette crise de l'accueil dépasse l'enjeu migratoire et révèle davantage un problème institutionnel. Si la Belgique a été condamnée à plus de 16.000 reprises sans exécuter ces décisions, et que le Gouvernement fédéral persiste ainsi à violer l'un des principes démocratiques parmi les plus élémentaires, à savoir le respect des décisions de justice, noyau dur de l'État de droit, il est légitime de se questionner sur la potentielle perte de confiance que cela entraîne auprès des justiciables et citoyens⁷³.

⁷² Institut Fédéral des Droits Humains, "Rapport sur l'État de droit en Belgique 2025", disponible sur <https://institutfederaaldroitshumains.be/fr/publications/rapport-sur-letat-de-droit-et-les-droits-humains-en-belgique>

⁷³ « Migration : qu'allons-nous pouvoir dire à nos étudiants ? », *Le Soir*, 20 septembre 2023, disponible sur [lesoir.be : https://www.lesoir.be/538243/article/2023-09-20/migration-quallons-nous-pouvoir-dire-nos-etudiants](https://www.lesoir.be/538243/article/2023-09-20/migration-quallons-nous-pouvoir-dire-nos-etudiants)

Chapitre 1 – La loi accueil du 12 janvier 2007 : fondements, architecture et tensions

Section 1. Précisions terminologiques

Dans le cadre de ce chapitre, nous ne reviendrons pas sur l'histoire de l'immigration en Belgique, il est fait renvoi au lecteur à divers ouvrages pour un exposé plus détaillé⁷⁴. Nous limiterons également notre analyse à celle de l'accueil légal en Belgique, sous l'angle du droit subjectif pour le demandeur de protection internationale et de l'obligation qui y est corrélée pour l'État Belge de fournir une aide matérielle.

En premier lieu, il convient de noter que les demandeurs de protection internationale étaient dénommés jusqu'en 2017 « demandeurs d'asile »⁷⁵. Pour être tout à fait exact, nous parlerons donc de « demandeurs d'asile » pour la période antérieure à la loi du 21 novembre 2017 et de « demandeurs de protection internationale » pour la période postérieure à celle-ci.

Notons également qu'un demandeur d'asile est une personne qui se trouve hors de son pays d'origine et qui demande la protection internationale d'un pays autre que le sien, en espérant se voir reconnaître le statut de réfugié⁷⁶, ou à défaut, qui est dans l'attente de se voir obtenir la protection subsidiaire⁷⁷.

Ainsi, un réfugié est une personne qui s'est vu reconnaître officiellement de la part d'un État le statut de réfugié. Cette reconnaissance implique que l'intéressé satisfait aux critères définis par la Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés et ouvre le droit au réfugié, de bénéficier d'une protection internationale, du droit au travail, du droit à la santé ainsi que d'autres droits sociaux.

La Cour de justice de l'Union européenne souligne le caractère déclaratif du statut de réfugié. En effet, la qualité de réfugié découle de la réunion des critères matériels, indépendamment de la décision formelle qui en reconnaît l'existence. Il en résulte que lorsqu'un État retire le

⁷⁴ Voy. notamment M. Martiniello, A. Rea, C. Timmerman, J. Wets (Eds), « Nouvelles migrations et nouveaux migrants en Belgique ». Gent, Academia Press, 2010. ; A. Morelli, Histoire des étrangers... et de l'immigration en Belgique de la préhistoire à nos jours. Bruxelles, Couleur livres, 2004. ; M. Martiniello, A. REA, Une brève histoire de l'immigration en Belgique. Fédération Wallonie Bruxelles, 2012.

⁷⁵ Ce terme a été modifié par la loi du 21 novembre 2017 modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers et la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et certaines autres catégories d'étrangers (M.B., 12 mars 2018) ainsi que par la loi du 17 décembre 2017 modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers (M.B., 12 mars 2018), transposant toutes deux les directives 2013/32/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale (dite « Directive procédure ») et 2013/33/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale (dite « directive accueil »).

⁷⁶ J-Y. Carlier et S. Sarolea, Droit des étrangers, Bruxelles, Larcier, 2016, p.441.

⁷⁷ Loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, article 48/4.

statut de réfugié, cela n'entraîne pas, en soi, la disparition de la qualité de réfugié si les conditions substantielles continuent d'être réunies⁷⁸.

En second lieu, il convient de distinguer le « droit d'asile » du « droit à l'asile ». Traditionnellement, le droit d'asile renvoie à la prérogative souveraine d'un État d'accorder une protection à un étranger persécuté. Il s'agit d'une compétence étatique, historiquement rattachée à l'exercice de la souveraineté nationale⁷⁹.

En revanche, le droit à l'asile désigne la dimension individuelle de la protection. L'article 14 de la Déclaration universelle des droits de l'homme reconnaît à toute personne « le droit de chercher asile et de bénéficier de l'asile en d'autres pays ». Ce droit implique a minima l'interdiction de refoulement pendant l'examen d'une demande de protection⁸⁰.

L'origine du droit à l'asile s'inscrit dans l'article 33 de la Convention de Genève, qui consacre le principe de non-refoulement. Selon ce principe, aucun État ne peut expulser ou refouler un réfugié vers un territoire dans lequel sa vie ou sa liberté serait menacée en raison de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques⁸¹.

Ce principe implique l'existence d'un droit à une protection provisoire pendant l'examen de la demande. Afin d'éviter qu'une personne ne soit renvoyée vers un pays où elle risquerait des persécutions, les autorités doivent examiner sa demande de manière effective. Cela suppose que le demandeur puisse accéder au territoire et y séjourner temporairement durant la procédure. En d'autres termes, dès lors qu'une demande de protection internationale est formulée, la personne concernée acquiert un droit à l'asile provisoire et, a fortiori, un droit à l'accueil, qui garantit qu'elle ne pourra être éloignée du territoire avant qu'une décision définitive concernant sa demande n'ait été rendue.

Section 2. Genèse de la loi accueil en Belgique

Cette section entend proposer au lecteur un aperçu synthétique, mais non-exhaustif, de l'évolution du dispositif d'accueil en Belgique. Tout d'abord, la Belgique marque un premier engagement important à l'égard des réfugiés en signant la Convention de Genève de 1951. Avant 1986, il n'y a pas de référence à une « politique d'accueil » car le demandeur d'asile était inscrit dans une commune et dirigé vers un centre public d'action sociale (ci-

⁷⁸ C.J.U.E. (Gde ch.), arrêt M. c. *Ministerstvo vnitra et X et X c. Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides*, 14 mai 2019, aff. jointes C-391/16, C-77/17 et C-78/17, ECLI:EU:C:2019:403, pt 85.

⁷⁹ S. Saroléa, « 100 questions sur Les droits des réfugiés », Liège, Éditions jeunesse et droit, 2005, p. 44.

⁸⁰ Déclaration universelle des droits de l'homme, adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 10 décembre 1948, Rés. AGNU 217 A (III), art. 14.

⁸¹ Convention relative au statut des réfugiés, signée à Genève le 28 juillet 1951, art. 33.

après « CPAS »)⁸² si ses revenus étaient jugés insuffisants. Le CPAS pouvait demander ensuite un remboursement aux autorités⁸³.

Ensuite, le premier centre d'accueil pour les demandeurs d'asile, le Petit-Château à Bruxelles, ouvre en 1986⁸⁴. Entre 1987 et 1992, la capacité d'accueil du Petit-Château passe de 300 à 500 places et ce centre accueille un quart des demandeurs d'asile, le reste continuant de s'adresser aux CPAS.

Ensuite, la chute du mur de Berlin en 1990, le conflit yougoslave en 1993 et plus tard, la crise au Kosovo au début des années 2000, entraînent respectivement en Belgique une augmentation des demandes d'asile qui culmine jusqu'à 27.000 et 40.000 demandes. Pour faire face à cette hausse, les premiers centres fédéraux Croix-Rouge apparaissent et certaines initiatives menées en collaboration avec des ONG ou CPAS aboutissent à la création d'ILA (Initiatives Locales d'Accueil)⁸⁵. Dans ce cadre, l'accent est également mis sur l'octroi d'une aide matérielle plutôt que financière⁸⁶.

En 2002 est créée « Fedasil », l'Agence fédérale pour l'accueil des demandeurs d'asile, qui est aujourd'hui un organisme parastatal de type A⁸⁷.

Dès 2008, la Belgique accuse le coup de sa première « crise de l'accueil ». En décembre 2009, « 1100 personnes étaient hébergées à l'hôtel en raison de jugements rendus par le tribunal du travail condamnant sous astreinte Fedasil à fournir un logement. Les six premiers mois de 2010, 2800 personnes ont été refusées et se sont retrouvées dès lors à la rue »⁸⁸.

En réponse à cette première crise, le poste de Secrétaire d'État à l'Asile et à la Migration⁸⁹ est créé et reprend dans ses compétences les fonctions d'accueil (contenues dans la loi accueil) et de contrôle migratoire (contenues dans la loi du 15 décembre 1980⁹⁰). De plus, Fedasil est placée, depuis le 3 février 2025, sous la tutelle de Mme Anneleen Van Bossuyt (N-VA), Ministre de l'Asile et de la Migration⁹¹.

⁸² Les centres publics d'action sociale sont régis en partie par la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale, *M.B.*, 5 août 1976.

⁸³ « L'accueil des demandeurs d'asile : entre avancée et perplexité », *Alter Échos*, disponible sur : <https://www.alterechos.be/l8217accueil-des-demandeurs-d8217asile-entre-avanceacuttee-et-perplexiteacute/>

⁸⁴ Fedasil, « Bruxelles (Petit-Château) », disponible sur <https://www.fedasil.be/fr/les-centres-daccueil/bruxelles-petit-chateau>

⁸⁵ Croix-Rouge de Belgique, « 30 ans d'accueil des demandeurs d'asile pour la Croix-Rouge de Belgique », disponible sur <https://croix-rouge.be/fr>

⁸⁶ En janvier 2021, une réforme vient limiter l'aide matérielle, c'est-à-dire l'hébergement dans un centre d'accueil, aux demandeurs d'asile uniquement durant la phase de recevabilité. L'aide financières n'est octroyée que pour la phase dite « de fond ». Voy. les articles 70 et 71 de la loi-programme du 2 janvier 2001, *M.B.*, 13 janvier 2001,.

⁸⁷ Loi-programme du 19 juillet 2001, *M.B.*, 28 juillet 2001

⁸⁸ Proposition de résolution relative à la crise de l'accueil des demandeurs d'asile, Doc., Ch., 2010-2011, no 57/1, p. 3.

⁸⁹ Aujourd'hui « Ministre de l'Asile et de la Migration ».

⁹⁰ Loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, *M. B.*, 31 décembre 1980.

⁹¹ FEDASIL, « À propos de Fedasil », en ligne : <https://www.fedasil.be/fr/propos-de-fedasil>

A partir de l'été 2015, le nombre de demandes d'asile en Belgique double brutalement (de 22 848 en 2014 à 44 760 en 2015), conséquence notamment de l'aggravation de la guerre civile en Syrie. La qualification de « crise migratoire » au niveau européen se généralise davantage, ce qui opère un glissement sémantique majeur : la crise n'est plus liée à un afflux conjoncturel mais à la migration elle-même, ouvrant la voie à des « formes d'intervention exceptionnelles, généralement fondées sur des logiques de contrôle »⁹².

En Belgique, le secrétaire d'État Theo Francken (N-VA) défend publiquement une conception minimaliste de l'accueil principalement réduite au triptyque « bed, bad, brood » (lit, bain, pain)⁹³, qui est manifestement en deçà du seuil légal imposé par la loi du 12 janvier 2007, qui sera analysée dans la section suivante.

Le 24 février 2022, la guerre éclate en Ukraine. L'Union européenne active pour la première fois la directive 2001/55/CE dite « protection temporaire » restée inutilisée pendant plus de vingt ans malgré les conflits syrien et afghan. Ce statut accorde un titre de séjour, l'accès immédiat au travail, à la sécurité sociale, à l'éducation, à un hébergement, et le libre choix du pays d'établissement⁹⁴. En Belgique, le gouvernement fait appel à la solidarité citoyenne pour héberger les Ukrainiens⁹⁵.

Finalement, notons qu'en date du 27 mars 2026, la création d'un nouveau « SPF Migration » vient d'être approuvée par le conseil des ministres⁹⁶.

⁹² D. Tatti et M. Doutrepoint, « De quoi la "crise de l'accueil est-elle le nom ? Les réfugié-es entre signifiants juridiques, discours gouvernementaux, traitements médiatiques et pratiques de solidarité », *C@hiers du CRHiDI*, 2024, vol. 48, n° 1844, DOI : 10.25518/1370-2262.1844, disponible sur <https://popups.uliege.be/1370-2262/index.php?id=1844>

⁹³ Voy. not. <https://www.fedasil.be/nl/reseau-daccueil/verblijf-het-opvangcentrum>

⁹⁴ D. Tatti et M. Doutrepoint, « De quoi la "crise de l'accueil" est-elle le nom ? », *op. cit.*, pp. 7-8.

⁹⁵ En effet, la Belgique a accordé une protection temporaire à 93.342 Ukrainiens à la suite de l'invasion militaire du 24 février 2022. Voy. EMN Belgium, « La Belgique délivre des attestations de protection temporaire à plus de 93.000 Ukrainiens » disponible sur : <https://emnbelgium.be/fr/nouvelles/la-belgique-delivre-des-attestations-de-protection-temporaire-plus-de-93000-ukrainiens>

⁹⁶ « Le gouvernement fédéral approuve le projet de création du nouveau SPF Migration », 27 mars 2026, disponible sur : <https://vanbossuyt.belgium.be/fr/actualites/le-gouvernement-federal-approuve-le-projet-de-creation-du-nouveau-spf-migration> ; « Après l'annonce d'un nouveau SPF Migration : un soutien nuancé des différentes... », *Le soir*, 27 mars 2026, disponible sur [lesoir.be : https://www.lesoir.be/737423/article/2026-03-27/apres-lannonce-dun-nouveau-spf-migration-un-soutien-nuance-des-differentes](https://www.lesoir.be/737423/article/2026-03-27/apres-lannonce-dun-nouveau-spf-migration-un-soutien-nuance-des-differentes)

Section 3. Introduction de la loi accueil : consécration d'un droit subjectif

Le 12 janvier 2007, la « loi accueil » est adoptée. Celle-ci transpose partiellement⁹⁷ deux directives européennes qui fixent des normes minimales sur les conditions d'accueil des demandeurs d'asile⁹⁸.

En principe, le droit à l'accueil prend la forme d'une aide matérielle garantie par Fedasil. Il est précisé dans la loi, en son article 3, que l'aide matérielle doit avoir pour objectif de permettre aux demandeurs de protection internationale de « mener une vie conforme à la dignité humaine »⁹⁹. Cette notion est une véritable consécration d'un droit subjectif à l'aide matérielle, qui ne se restreint pas à la seule fourniture d'un hébergement.

En outre, si le demandeur de protection internationale se voit reconnaître le statut de réfugié ou octroyer la protection subsidiaire, il peut, comme toute personne disposant d'un titre de séjour en Belgique et ne disposant pas de revenus suffisants pour assurer une vie conforme à sa dignité humaine, s'adresser aux CPAS pour obtenir une aide sociale¹⁰⁰.

Dès l'adoption de la loi du 12 janvier 2007, la doctrine a relevé l'ambivalence du dispositif : la consécration d'un droit subjectif à l'accueil s'accompagne d'un renforcement du contrôle administratif et d'une « logique gestionnaire » du dispositif. Plusieurs analyses ont souligné que l'effectivité du droit à l'accueil dépend étroitement des capacités du réseau d'accueil et des choix politiques en matière budgétaire et organisationnelle¹⁰¹. L'État fédéral dispose d'une position centrale : il est le garant normatif du droit à l'accueil et le responsable concret de son organisation matérielle.

Nous le verrons ultérieurement, cette centralisation de la responsabilité est déterminante dans notre analyse en ce qui concerne les difficultés d'exécution des obligations liées à l'accueil.

Section 4. Cadre légal : acteurs clés, exceptions et dérogations à ce droit subjectif

Actuellement, comme nous l'avons déjà évoqué, la loi du 12 janvier 2007 constitue le socle du système belge concernant l'accueil des personnes demandant une protection internationale¹⁰². Cette dernière remplace progressivement un modèle d'assistance

⁹⁷ CIRÉ (Coordination et Initiatives pour Réfugiés et Étrangers). *Recommandations – Loi accueil : Synthèse*. Bruxelles : CIRÉ, 2011.

⁹⁸ Loi du 12 janvier 2007 précitée et directive 2013/33/UE du parlement européen et du conseil du 26 juin 2013 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale (refonte), *J.O.U.E.*, L-180/96, 29 juin 2013.

⁹⁹ L'article prévoit que l'accueil peut prendre la forme d'une aide matérielle ou d'une aide sociale du CPAS. Dans la pratique, la possibilité d'obtenir une aide sociale est très réduite. Voir : D. Bouchat, C. Grafé, et Et I. Doyen (dir.), Procédure d'asile, politique d'accueil et rôle des intervenants, dans *R.D.E.*, 2010/5, no 161, p. 636-639 ; J. -C. Stevens, La légalité de certaines pratiques en matière d'accueil, dans *R.D.E.*, 2011/3, n°164, p. 328-332.

¹⁰⁰ Conformément à la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale, *M. B.*, 5 août 1976.

¹⁰¹ « L'accueil des demandeurs d'asile : entre avancée et perplexité », *Alter Échos*, disponible sur : <https://www.alterechos.be/l8217accueil-des-demandeurs-d8217asile-entre-avanceacutee-et-perplexiteacute/> ;

¹⁰² Loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile, *op. cit.*

financière par un régime centré sur l'aide matérielle, organisé au sein d'un réseau structuré placé sous la coordination de l'Agence Fedasil. L'agence gère les structures d'accueil et signe des conventions avec les partenaires (ONG, Croix-Rouge, ILA au sein des communes) afin de garantir l'aide matérielle aux demandeurs d'asile.

En premier lieu, la loi prévoit en son article 3 que « tout demandeur d'asile a droit à un accueil devant lui permettre de mener une vie conforme à la dignité »¹⁰³. De plus, ce droit à l'aide matérielle s'ouvre dès l'introduction de la demande de protection internationale, et produit ses effets durant toute la procédure¹⁰⁴. Cette aide comprend : l'hébergement, la nourriture, l'habillement, l'accompagnement social, médical et psychologique, ainsi que l'accès à l'assistance juridique¹⁰⁵.

Le système actuel repose sur le principe de la désignation obligatoire par Fedasil d'un lieu d'inscription, auprès duquel les demandeurs de protection internationale bénéficieront des conditions matérielles d'accueil¹⁰⁶.

En règle générale, l'Agence Fedasil peut désigner comme lieu obligatoire d'inscription : un centre d'accueil pour demandeurs d'asile, une ILA ou un CPAS. Ce lieu obligatoire d'inscription est matérialisé par l'inscription d'un « code 207 » dans le registre d'attente. Le registre d'attente doit être distingué du registre des étrangers¹⁰⁷ et du registre de la population¹⁰⁸. Il s'agit d'un registre particulier destiné à l'inscription des demandeurs de protection internationale et d'autres personnes en situation de séjour « précaire » sur le territoire belge¹⁰⁹.

Lorsque l'un de ces lieux est désigné par Fedasil, le demandeur d'asile ne peut plus se tourner vers un CPAS ou vers un CPAS autre que celui qui a été désigné comme lieu obligatoire d'inscription. Cela a pour but d'éviter une répartition aléatoire des demandeurs d'asile entre CPAS et de centraliser l'accueil. Toutefois, dans le chapitre 3, nous aborderons les changements opérés par le législateur avec la loi du 14 juillet 2025, modifiant la loi du 12 janvier 2007 relative à l'accueil des demandeurs d'asile, et dont certaines dispositions ont été suspendues par la Cour constitutionnelle le 26 février 2026¹¹⁰.

En second lieu, la loi prévoit également des hypothèses de limitation ou de retrait de l'aide matérielle. En effet, Fedasil peut « limiter ou, dans des cas exceptionnels, retirer le droit à l'aide matérielle »¹¹¹. Cependant, le droit à un accompagnement médical ne peut quant à lui pas être limité, conformément à l'article 4, §4 de la loi accueil.

¹⁰³ Cet article précise : « Par accueil, on entend l'aide matérielle octroyée conformément à la présente loi ou l'aide sociale octroyée par les centres publics d'action sociale conformément à la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale ».

¹⁰⁴ *Ibid*, article 6.

¹⁰⁵ *Ibid*, article 2, 6°.

¹⁰⁶ *Ibid*, articles 10 et 11.

¹⁰⁷ Dans lequel sont inscrits les titulaires de cartes A, B, F, EU, etc.

¹⁰⁸ Dans lequel sont inscrits les titulaires de cartes K, L, F+, EU+, cartes d'identité belges, etc.

¹⁰⁹ N. Youssouf Ali, « Pistes de solutions et stratégies juridiques pour observer le respect du droit à l'accueil des demandeurs d'asile », *op.cit.*, p.8

¹¹⁰ C. const., 26 février 2026, arrêt n° 23/2026, affaires n°s 8548 à 8568.

¹¹¹ Loi accueil précitée, art. 4, §1^{er}.

Cette restriction du droit à l'accueil s'est matérialisée par l'inscription au registre d'attente d'un « code 207 no-show ». En outre, si un demandeur de protection internationale voit son droit à l'accueil restreint en vertu de l'article 4, il ne pourra pas prétendre à un hébergement de la part de Fedasil, ni à une aide financière de la part des CPAS et ce, en vertu de l'article 57ter, alinéa 3 de la loi organique des CPAS¹¹².

Notons finalement qu'il existe des dérogations possibles, de transfert de la compétence de Fedasil vers les CPAS, en cas de saturation du réseau d'accueil. Nous ne développerons pas ces possibilités dans cette section mais citons déjà l'existence de l'activation du plan de répartition des demandeurs de protection internationale entre les communes, consacré par l'article 11, §4 de la loi du 12 janvier 2007.

En quelques mots, ce plan permet de transférer l'octroi des conditions matérielles d'accueil de Fedasil vers les CPAS¹¹³. Nous verrons dans la troisième partie pour quelles raisons ce plan n'a jamais été mis en œuvre¹¹⁴.

Section 5. Quelques chiffres

La non-exécution systématique des décisions de justice en matière d'accueil ne peut se comprendre sans appréhender le contexte belge dans lequel elle s'inscrit. Les autorités belges justifient régulièrement leur refus d'octroyer des places d'accueil en invoquant une saturation du réseau, liée à une augmentation des flux migratoires. Ces chiffres ne visent pas à dresser un panorama de l'immigration en Belgique, mais à mesurer l'écart entre la demande d'accueil et la capacité du dispositif Fedasil. Cet écart constitue un des éléments centraux de la crise analysée dans les chapitres suivants.

A titre indicatif, voici quelques chiffres pertinents issus du Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides (ci-après « CGRA »), du Centre fédéral Migration (ci-après « Myria »), de l'agence Fedasil et de l'Office des étrangers (ci-après « OE »)¹¹⁵. Il convient, comme pour toute donnée statistique, de les analyser avec prudence¹¹⁶.

¹¹² Loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale, *M.B.*, 6 août 1976.

¹¹³ Sur base de ce plan, chaque CPAS se voit attribuer, en fonction d'une répartition équitable, un « quota » de demandeurs d'asile à prendre en charge. Un hébergement ou une aide sociale financière peuvent être alloués aux demandeurs d'asile par les CPAS. Voy. n. Youssouf Ali, « Pistes de solutions et stratégies juridiques pour observer le respect du droit à l'accueil des demandeurs d'asile », *op.cit.*, p.11 et s.

¹¹⁴ *Infra*, partie III, chapitre 3, section 2.

¹¹⁵ Voy. CGRA, « Chiffres » disponible sur : <https://www.cgra.be/fr/chiffres> ; Myria, « Populations et mouvements – Chiffres », disponible sur : <https://www.myria.be/fr/chiffres/populations-et-mouvements> ; Fedasil, « Statistiques de l'accueil », disponible sur : <https://www.fedasil.be/fr/statistics> ; Office des Étrangers (IBZ), « Rapports d'activités », disponible sur : <https://dofi.ibz.be/fr/figures/rapports-dactivites> ; (consultés le 28 février 2026)

¹¹⁶ « Pourquoi il est important de se méfier des statistiques », *La Libre Belgique*, 18 mai 2025, disponible sur : <https://www.lalibre.be/debats/opinions/2020/05/18/pourquoi-il-est-important-de-se-mefier-des-statistiques-PJGNTZ5TZRA2PHKPJMONBG54CA/> ; J-M. Charpin, « Statistiques : les voies de la confiance », *Revue économique*, 2010/3 Vol. 61, p.371-393, disponible sur <https://shs.cairn.info/revue-economique-2010-3-page-371?lang=fr>.

Concernant les demandes de protection internationale, celles-ci ont connu une augmentation marquée à partir de 2021. Après une moyenne d'environ 27.000 demandes annuelles entre 2017 et 2019, on enregistre 35.515 demandes en 2023 et 34.439 demandes en 2025¹¹⁷.

En ce qui concerne le réseau d'accueil, Fedasil et ses partenaires disposent, au 1^{er} avril 2026, d'une capacité d'accueil de 33.810 places réparties dans des centres collectifs et des logements individuels. 31.707 personnes y sont accueillies, ce qui correspond à un taux d'occupation de 94%¹¹⁸. Actuellement, 1.462 personnes sont sur une liste d'attente pour une place d'accueil. A cela s'ajoute le fait que depuis 2021, plusieurs centres d'accueil ouverts en urgence ont été fermés, réduisant la capacité disponible au moment même où la demande augmentait¹¹⁹.

Comme nous l'observerons dans ce travail, l'écart entre la demande et l'offre d'accueil traduit davantage un choix politique qu'un simple décalage statistique. C'est d'ailleurs ce choix politique, de ne pas adapter la capacité d'accueil à la demande prévisible, qui s'est traduit sur le plan judiciaire, par plus de 16.000 condamnations de l'État belge depuis 2021.

Section 6. Conclusion

En conclusion, la loi du 12 janvier 2007 établit un droit subjectif à l'accueil des demandeurs de protection internationale. De plus, le cadre normatif se présente comme complet et conforme aux normes européennes¹²⁰.

Cependant, la dépendance du système d'accueil à la capacité matérielle du réseau d'accueil engendre une fragilité structurelle. Lorsque la demande dépasse la capacité du réseau d'accueil, et qu'aucune réponse structurelle n'est apportée, le droit subjectif, tel que consacré par la loi, se vide progressivement de sa substance. Cette tension, entre la norme et son application concrète, constitue le point de départ du chapitre suivant, qui examine comment le contentieux de l'accueil s'est structuré depuis la crise de 2021 et comment l'État belge en est venu à choisir, ouvertement, de ne pas exécuter les décisions rendues à son encontre.

¹¹⁷ Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides, *Rapport annuel 2023 et rapport annuel 2025*, disponibles sur <https://www.cgra.be>

¹¹⁸ Au 01.01.2023, le taux d'occupation était de 95%.

¹¹⁹ Pour un état des lieux récent, voy. : Collectif (Ciré, Vluchtelingenwerk Vlaanderen, Hub Humanitaire, Médecins du Monde, Médecins Sans Frontières, Belrefugees et Caritas International), *Politique de non-accueil. État des lieux, juillet-décembre 2025*, Bruxelles, janvier 2026, 16 p., disponible sur <https://medecinsdumonde.be>

¹²⁰ Il convient de souligner l'entrée en vigueur du pacte européen sur la migration et l'asile en juin 2026. Celui-ci ne fera pas l'objet d'une analyse dans le cadre de ce travail. Voy. à ce sujet : « Mise en œuvre du Pacte européen sur la migration et l'asile », *News.belgium*, 24 décembre 2025, disponible sur <https://news.belgium.be/fr/mise-en-oeuvre-du-pacte-europeen-sur-la-migration-et-lasile>; I. Andoulsi, « Le nouveau Pacte européen sur la migration et l'asile : un séisme juridique en droit des étrangers », *La Tribune* (AVOCATS.BE), Tribune européenne n° 23, mars 2026, disponible sur <https://latribune.avocats.be/fr/le-nouveau-pacte-europeen-sur-la-migration-et-lasile-un-seisme-juridique-en-droit-des-etrangers>

Chapitre 2 – Le contentieux de l'accueil : de la condamnation à la non-exécution

Le chapitre précédent a souligné que l'État belge est le véritable débiteur du droit à un accueil qui doit, normalement, prendre la forme d'une aide matérielle auprès du demandeur de protection internationale.

Il convient désormais de s'intéresser aux recours dont dispose le créancier de ce droit, à savoir le demandeur de protection internationale, notamment devant un juge et d'obtenir auprès de ce dernier, le cas échéant, la condamnation de l'État.

Nous commencerons par rappeler brièvement la nécessité pour le demandeur de protection internationale de pouvoir introduire des recours devant les juridictions. Ensuite, la deuxième section permettra un examen des formes d'accès à un juge, spécifiques au demandeur de protection internationale, et la possibilité de remettre finalement en cause la responsabilité judiciaire de l'État belge.

Enfin, nous analyserons les multiples condamnations de l'État belge par le biais de trois arrêts importants rendus par la Cour européenne des droits de l'homme, le Conseil d'État et la Cour constitutionnelle.

Section 1. De l'importance du recours juridictionnel

§1^{er}. Administration et juridiction

Comme le soulignent les Professeurs Luc Donnay et Michel Pâques, le recours juridictionnel¹²¹ est « l'expression significative de l'État de droit » puisque le juge impose à l'administration de se conformer au droit¹²². En effet, dans un État de droit, les pouvoirs publics, tout comme les individus, doivent aussi accepter d'être soumis aux normes juridiques, mais également aux recours juridictionnels qui sont prévus pour assurer le respect de ces normes¹²³.

Or, la séparation des pouvoirs, particulièrement entre l'administration et le pouvoir judiciaire, s'est établie progressivement. En Belgique, le contrôle juridictionnel de l'administration s'est véritablement instauré à partir de la création du Conseil d'État en 1946.

Toutefois, l'idée persiste selon laquelle l'administration, c'est-à-dire le décideur public qui agit dans l'intérêt général, a nécessairement raison en droit et qu'elle serait ralentie par une simple intervention procédurière d'un tiers, sans envisager que ce dernier ait un intérêt légal à agir¹²⁴.

¹²¹ Soit, le recours porté devant un juge.

¹²² M. Pâques et L. Donnay, « Chapitre III - Les recours juridictionnels » in *Contentieux administratif*, 1^{er} éd., Bruxelles, Larcier, 2023, p. 101

¹²³ J. Velu, concl. préc. Cass., 21 mars 1985, *Pas.*, I, 925, et J. Vancompernelle et G. De Leval, « Le référé administratif : une institution en sursis ? », in *L'administration face à ses juges*, Liège, Editions du Jeune Barreau de Liège, 1987, p. 211, n°34.

¹²⁴ Association des intercommunales wallonnes de développement économique, auditions organisées par le Parlement wallon sur l'évaluation du CWATUPE, Doc., Parl., w., CRIC n°177, 30 juinb 2011, p.8.

Dès lors, outre le renforcement des conditions de recevabilité du recours en annulation par le législateur, il existe la tendance de l'administration, de manière abusive, à épuiser toutes les ressources de la procédure juridictionnelle pour éviter ou différer sans cesse le moment de la condamnation à payer une indemnité légale¹²⁵.

Il convient cependant de souligner que parfois, des considérations matérielles viennent s'opposer à l'application concrète du droit, et ce malgré l'incontestable autorité de chose jugée des décisions judiciaires vis-à-vis de l'administration¹²⁶. Néanmoins, le législateur a constaté la tendance naturelle des administrations à exécuter partiellement, tardivement ou parfois pas du tout, les décisions de justice qui les condamnent¹²⁷. C'est une des raisons pour lesquelles le Conseil d'État a désormais pu assortir ses décisions d'une astreinte¹²⁸.

§2. Le droit d'accès au juge comme droit fondamental

Comme nous l'avons souligné à plusieurs reprises, le contrôle juridictionnel des pouvoirs publics est une condition majoritairement reconnue de l'État de droit¹²⁹.

En ce qui concerne le droit d'accès à un juge, de nombreux articles provenant de la législation supranationale l'érigent comme un droit fondamental. Les articles 6 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme (ci-après « CEDH ») forment les bases essentielles en cette matière¹³⁰.

Il découle de l'article 6 de la CEDH un véritable droit d'accès à un juge¹³¹ et une obligation pour l'État de faciliter l'accès à la justice, par un recours effectif devant un juge disposant de compétences propres à assurer la solution du litige¹³².

L'arrêt *Camara contre Belgique* de la Cour européenne des droits de l'homme en constitue assurément une illustration : « l'exécution de décisions de justice relatives à l'accueil des

¹²⁵ C.E., 25 juillet 2001, X.X.X., n°97.954

¹²⁶ M. Pâques et L. Donnay, « Chapitre III – Les recours juridictionnels », *op. cit.*, p. 104.

¹²⁷ Voy. les extraits des travaux préparatoires de la loi du 17 octobre 1990 modifiant notamment les lois coordonnées sur le Conseil d'État, rapportés in C. const., 18 octobre 2012, n°122/2012, motif B.1.

¹²⁸ Lois coordonnées sur le Conseil d'État, art. 36.

¹²⁹ Voy. notamment Cour eur. D.H., *LEMKE c. Turquie*, 5 juin 1997, motif 42 ; Cour eur. D.H., *Vidal Escoll et Guillan Gonzales c. Andorre*, 29 juillet 2008, motif 69 ; Recommandation REC(2004)20 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe aux États membres sur le contrôle juridictionnel de l'administration, 15 décembre 2004.

¹³⁰ L'article 6, relatif au droit à un procès équitable, dispose que « Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle (...) »

¹³¹ Cour eur. D.H., *Golder c. Royaume-Uni*, 21 février 1975, motif 28.

¹³² J. Velu et R. Ergéc, « Convention européenne des droits de l'homme », *R.P.D.B.*, Bruxelles, Bruylant, 1991, n°458 ; Avis de la section législation du Conseil d'État n°59226/1/2/3/ du 19 mai 2016 sur le projet devenu la loi du 25 décembre 2016 modifiant le statut juridique des détenus et la surveillance des prisons et portant de dispositions diverses en matière de justice, *Doc. Parl.*, Ch. repr., sess. 2015-2016, n°54-1986/001, pp. 189 et s.

demandeurs de protection internationale fait partie intégrante du procès équitable au sens de l'article 6 »¹³³.

Ensuite, il découle de l'article 13 de la CEDH l'obligation pour le recours d'être « effectif ». En effet, en cas de violation, l'autorité de recours doit pouvoir ordonner des mesures de réparation¹³⁴.

En outre, l'article 19, §1^{er}, al 2 du Traité sur l'Union Européenne oblige les États membres à établir les voies de recours nécessaires pour assurer une protection juridictionnelle effective dans les domaines couverts par le droit de l'Union¹³⁵.

Citons également l'article 47 de la Charte de droits fondamentaux de l'UE et les articles 10 et 11 de la Constitution belge. Ceux-ci érigent également le droit d'accès à un juge comme un principe général de droit¹³⁶.

En ce qui concerne certaines matières particulières, comme le droit environnemental ou le droit des étrangers, le droit au juge est parfois spécialement garanti avec des modalités précises imposées¹³⁷. Ainsi, les décisions sur l'accès, le séjour et l'éloignement du territoire ne relèvent a priori pas du champ d'application de l'article 6 de la CEDH¹³⁸.

§3. Les limitations éventuelles à l'accès au juge

Malgré la place relativement importante du droit d'accès à un juge, ce dernier n'est pas absolu. Il est admis qu'un État puisse apporter des limitations à ce droit, pourvu qu'elles soient justifiées, proportionnées et que l'atteinte au droit ne touche pas à sa substance¹³⁹.

Dans le contentieux administratif belge, plusieurs limites d'ordre procédurales et financières ont été reconnues : tel est le cas, par exemple, de l'obligation d'épuiser les voies de recours administratif préalable¹⁴⁰, d'avoir un intérêt direct au moyen et à la solution du litige¹⁴¹, de la législation sur l'emploi des langues¹⁴² ou encore de l'existence de délais de forclusion pour l'introduction de recours.

¹³³ Voy. section 4. Cour eur. D.H., 18 juillet 2023, *Camara c. Belgique*, *op. cit.*

¹³⁴ Cour eur. D.H., *Čonka c. Belgique*, 5 février 2002.

¹³⁵ Le droit au recours juridictionnel est donc garanti dans le droit de l'Union européenne et la Cour de justice de l'UE se réfère de manière expresse aux articles 6 et 13 de la C.E.D.H. Voy. not. : C.J.U.E. (gde ch.), *Commission européenne c. Pologne*, 5 juin 2023, C-204/21.

¹³⁶ C. const., 19 septembre 2014, n°130/2014, B.46

¹³⁷ M. Pâques et L. Donnay, « Chapitre III – Les recours juridictionnels », *op. cit.*, pp. 111-112.

¹³⁸ Cour eur. D.H. (gde ch.), *Maaouia c. France*, 5 octobre 2000 ; Cour eur. D.H. (gde ch.), *Mamatkulov et Askarov c. Turquie*, 4 février 2005.

¹³⁹ Cour eur. D.H. (gde ch.), *Baka c. Hongrie*, 23 juin 2016, motifs 120 et s. ; C. const., 23 avril 2015, n° 45/2015, motif B.6.2.

¹⁴⁰ M. Pâques et L. Donnay, « Chapitre II – Les recours administratifs », in *Contentieux administratif*, 1^{re} éd., Bruxelles, Larcier, 2023, pp. 94 et s.

¹⁴¹ Voy. notamment : C. const., 14 mai 2019, n°46/2019 et C. const., 30 septembre 2010, n°109/2010.

¹⁴² C. const., 8 mai 2014, n°75/2014, motif B.7.

Pour ce dernier, notons que le délai doit toujours être raisonnable, mais n'empêche pas celui-ci d'être très bref ¹⁴³. En effet, il a été jugé en droit des étrangers que des délais de cinq ou dix jours pour la demande de suspension d'extrême urgence ne sont pas des délais excessivement courts¹⁴⁴. À l'inverse, la suppression du mémoire en réplique à des fins d'accélérer le traitement du dossier, dans le contentieux de l'annulation devant le Conseil du contentieux de étrangers (ci-après « CCE ») porte néanmoins une atteinte excessive et non compensée aux droits de la défense¹⁴⁵. De même, imposer l'obligation aux requérants assistés d'un avocat d'envoyer une copie de la requête au CCE par voie électronique, en plus de la version papier, ne porte pas non plus atteinte au droit d'accès à un juge¹⁴⁶.

En outre, des restrictions financières sont également possibles, telles que, pour ne citer que deux exemples : le paiement d'un droit de rôle ou d'indemnité de procédure¹⁴⁷. Rappelons à cet égard la possibilité d'exemption du droit de rôle pour les personnes aux revenus insuffisants¹⁴⁸. De même, en Belgique, il existe les mécanismes d'assistance judiciaire (article 667 du Code judiciaire) ou d'aide juridique de deuxième ligne¹⁴⁹. La Constitution belge prévoit le droit à l'aide juridique comme composante essentielle du droit de mener une vie conforme à la dignité humaine (article 23, alinéa 3, 2° de la Constitution)¹⁵⁰.

Enfin, des limites de fond à l'accès au juge existent également¹⁵¹. Nous n'en citerons qu'une, particulièrement pertinente dans le cadre de ce travail, elle concerne la responsabilité des pouvoirs publics¹⁵². En effet, la Cour européenne des droits de l'homme a admis, dans un certain contexte, des limites à la possibilité d'obtenir réparation de son préjudice pour une victime d'une faute commise par les organes de l'État¹⁵³. De plus, en droit belge, la

¹⁴³ Sur un délai particulièrement court établi par la loi dans le contentieux des étrangers, jugé que « B.68.2. Ce qui précède ne permet cependant pas de conclure que le législateur ne pourrait pas fixer des délais brefs, pour introduire une demande de suspension en extrême urgence. Il est toutefois requis que ces délais soient raisonnables, ce qui n'est pas le cas d'un délai de vingt-quatre heures. Il n'appartient pas à la Cour mais au législateur de prévoir de tels délais. La Cour ne peut qu'attirer l'attention sur le fait qu'un délai de trois jours ouvrables pour introduire une demande de suspension en extrême urgence est le minimum compatible avec les dispositions citées dans les moyens » (C. const., 27 mai 2008, n°81/2008). Égal. C.J.U.E., *Stadt Graz c. Strabag AG e.a.*, 30 septembre 2010, C-314/09.

¹⁴⁴ C. const., 22 septembre 2016, n°122/2016, motif B.4.2.

¹⁴⁵ C. const., 12 juillet 2012, n°99/2012, motifs B.36 et B.37.

¹⁴⁶ C. const., 30 avril 2015, n°49/2015, motif B.14 et B.21.2 et s.

¹⁴⁷ M. Pâques et L. Donnay, op. cit., p. 123.

¹⁴⁸ C. const., 29 octobre 2015, n°152/2015.

¹⁴⁹ Service public fédéral Justice, « Aide juridique de deuxième ligne : nouvelles règles », 1er septembre 2020, disponible en ligne https://justice.belgium.be/fr/nouvelles/autres_communiques/aide_juridique_de_deuxieme_ligne_nouvelles_regles.

¹⁵⁰ Ce droit est en outre garanti, sous certaines conditions définies par l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, tant pour les affaires répressives que civiles. Voy. Cour eur. D.H., *AERTS c. Belgique*, 30 juillet 1998.

¹⁵¹ Il est fait renvoi au lecteur aux pages 124 et s. de l'ouvrage précité de M. Pâques et L. Donnay.

¹⁵² La responsabilité des pouvoirs publics est développée plus en détails dans la section 3 suivante.

¹⁵³ Cour eur. D.H. (gr. ch.), *ROCHE c. Royaume-Uni*, 19 octobre 2005, §§119 et s. ; Cour. eur. D.H. (gr. ch.), *MARKOVIC c. Italie*, 14 décembre 2006, §§92 et s.

Constitution garantit l'immunité personnelle au Roi et aux ministres, aux parlementaires et aux juges, ce qui n'empêche pas la mise en cause de l'État dont ceux-ci sont les organes¹⁵⁴.

Finalement, en matière d'accueil des demandeurs de protection internationale, le législateur belge a institué des voies de recours spécifiques devant les juridictions du travail¹⁵⁵, lesquelles garantissent un accès effectif au juge pour contester les décisions de Fedasil ou l'absence de désignation d'un lieu d'accueil. La question n'est donc pas tant celle de l'accès au juge, qui existe en l'espèce, mais plutôt celle de l'exécution des décisions judiciaires.

Section 2. L'accès au juge lorsque le droit à l'accueil n'est pas respecté

La présente section examine les voies de recours ouvertes aux demandeurs de protection internationale lorsque leur droit à l'accueil n'est pas respecté, ainsi que les limites pratiques que ces différents recours rencontrent. Dans la section suivante, nous analyserons la mise en cause éventuelle de la responsabilité de l'État, particulièrement lorsque ces recours n'ont pas atteint leur but.

§1. L'accès au juge des demandeurs de protection internationale

A. La procédure de demande de protection internationale

La procédure de demande de protection internationale s'ouvre, en Belgique, dès que la personne étrangère exprime son intention de demander la protection internationale¹⁵⁶.

En effet, le demandeur de protection internationale doit marquer cette intention dans les huit jours ouvrables suivant son arrivée sur le territoire, ou immédiatement à la frontière. Cette demande peut notamment être introduite auprès de l'OE¹⁵⁷.

Nous verrons dans le chapitre 3 les modifications introduites par la loi du 14 juillet 2025, notamment sur la qualification de « demande ultérieure » pour les demandeurs ayant déjà obtenu une protection dans un autre État membre¹⁵⁸.

¹⁵⁴ M. Pâques, « Droit public élémentaire en quinze leçons », coll. de la Faculté de Droit de l'Université de Liège, Bruxelles, Larcier, 2005, n°187.

¹⁵⁵ Code judiciaire, art. 580, 8° : « Les tribunaux du travail connaissent : [...] 8° des contestations relatives à l'aide sociale et à l'accueil prévues par la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers. »

¹⁵⁶ Anciennement « demander l'asile ». En effet, la terminologie de « demandeur de protection internationale » s'impose en droit belge à la suite de la transposition des directives européennes (notamment les directives 2011/95/UE et 2013/32/UE), opérée par la loi du 21 novembre 2017 modifiant la loi du 15 décembre 1980.

¹⁵⁷ Loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, article 50

¹⁵⁸ Loi du 14 juillet 2025 modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers en ce qui concerne le traitement d'une demande ultérieure de protection internationale, *M.B.*, 23 juillet 2025 ; sur la suspension par le Conseil d'État de l'instruction ministérielle du 2 mars 2026 prise en application de cette loi, voy. C.E., 27 mars 2026, n° 266.219 ; « Le Conseil d'État suspend les instructions d'Anneleen Van Bossuyt à Fedasil », *L'Echo*, 27 mars 2026, disponible sur l'echo.be <https://www.lecho.be/economie-politique/belgique/federal/le-conseil-d-etat-suspend-les->

Ensuite, une fois la demande enregistrée par l'OE dans les trois jours de la présentation et introduite dans les trente jours qui suivent¹⁵⁹, le demandeur bénéficie de l'aide matérielle prévue par la loi accueil du 12 janvier 2007, généralement dans une structure d'accueil ouverte. Nous constaterons qu'il s'agit notamment de ce non-respect du droit à l'accueil qui a constitué le point central et révélateur de la crise de l'accueil en Belgique.

L'examen au fond est ensuite confié au CGRA, autorité indépendante chargée d'évaluer la demande selon la procédure engagée (ordinaire, accélérée ou à la frontière)¹⁶⁰. En cas de refus par le CGRA, un recours peut être introduit devant le CCE. Les recours ne sont pas automatiquement suspensifs, et dépendent du type de décision qui est attaquée¹⁶¹.

Enfin, les décisions du CCE peuvent faire l'objet d'un recours en cassation administrative devant le Conseil d'État. Ce recours est limité au contrôle de la légalité et n'a, en principe, pas d'effet suspensif¹⁶².

B. La compétence des juridictions du travail

Les juridictions du travail ne sont pas compétentes pour statuer sur l'octroi ou le refus de la protection internationale. Ce rôle appartient au CGRA et au CCE.

En revanche, les juridictions du travail jouent un rôle essentiel dans plusieurs matières connexes qui concernent directement les demandeurs de protection internationale, les réfugiés et les étrangers en général. Les juridictions du travail ont été massivement saisies ces dernières années car de nombreux demandeurs de protection internationale se sont vu refuser l'accès à l'aide matérielle.

En vertu de l'article 580, 8° du Code judiciaire, les tribunaux du travail sont compétents pour connaître « des contestations relatives à l'aide sociale et à l'accueil prévues par la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers »¹⁶³. Cette compétence permet en particulier aux demandeurs de protection internationale de contester devant le juge du travail l'absence de désignation d'un lieu obligatoire d'inscription, le refus d'aide matérielle, ou toute décision de Fedasil portant atteinte à leur droit à l'accueil.

En outre, la procédure devant le tribunal du travail est en principe gratuite et accessible pour certaines catégories de demandeurs¹⁶⁴.

Le demandeur peut introduire un recours en référé (procédure d'urgence) ou au fond. Le tribunal statue généralement dans un délai de quelques semaines à quelques mois. Si Fedasil

[instructions-d-anneleen-van-bossuyt-a-fedasil/10654584.html](https://www.fedasil.be/instructions-d-anneleen-van-bossuyt-a-fedasil/10654584.html) ; voy. également C.C., 26 février 2026, n° 23/2026, et C.E., 27 décembre 2024, n° 261.887 ; pour une analyse détaillée, voy. *infra*, chapitre 3.

¹⁵⁹ Loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, art. 50ter et 51/10.

¹⁶⁰ *Ibid.*, art. 57/6.

¹⁶¹ *Ibid.*, arts. 39/2 à 39/76.

¹⁶² Lois coordonnées sur le Conseil d'État du 12 janvier 1973, art. 14 et s.

¹⁶³ Code judiciaire, art. 580, 8°, C. jud., inséré par la loi du 19 janvier 2012 modifiant la législation concernant l'accueil des demandeurs d'asile.

¹⁶⁴ Code judiciaire, arts. 664 à 704 (procédure devant le tribunal du travail). Voy. également l'aide juridique gratuite disponible pour les demandeurs d'asile (art. 508/1 et s. C. jud.).

manque à ses obligations, soit en ne répondant pas dans le délai légal ou en cas de refus manifestement illégal, le juge peut obliger l'Agence à désigner un lieu d'accueil ou à octroyer l'aide matérielle, sous peine d'astreinte¹⁶⁵.

En général, ce système de recours juridictionnel fonctionne car les tribunaux du travail peuvent rendre effectivement des décisions favorables aux demandeurs de protection internationale. Toutefois, le problème se situe ailleurs, à savoir dans l'exécution de ces décisions.

§2. L'inefficacité de la décision de justice condamnant l'État belge

Il convient d'observer que le constat est paradoxal : les demandeurs de protection internationale ont bien accès à un juge, mais les décisions rendues ne sont tout simplement pas exécutées. La non-exécution concerne principalement le droit à l'accueil, tandis que l'État belge invoque essentiellement la saturation du réseau d'accueil comme justification de cette situation.

Entre 2021 et 2023, le tribunal francophone du travail de Bruxelles a rendu plusieurs milliers de condamnations à l'encontre de Fedasil¹⁶⁶. En 2022, Myria constate que « les condamnations judiciaires se multiplient, mais restent sans effet sur le terrain »^{167 168}. En effet, la situation ne s'améliore pas car les places d'accueil manquent toujours, et de nouveaux demandeurs se retrouvent sans hébergement. Entre janvier 2022 et fin juillet 2025, Fedasil a été condamnée à 16.669 reprises par la justice belge pour « défaut d'accueil immédiat ou retard de réintégration »¹⁶⁹.

En outre, les astreintes dues par Fedasil représentaient un montant de plusieurs dizaines de millions d'euros. En août 2025, aucun paiement d'astreintes n'avait été réalisé et l'actuelle Ministre de l'Asile et de la Migration, Anneleen Van Bossuyt (N-VA), a annoncé ne pas compter payer pour « *le symptôme d'un système structurellement surchargé hérité du gouvernement Vivaldi* »¹⁷⁰. Le mécanisme de l'astreinte conçu pour contraindre le débiteur à exécuter la décision, se transforme ici en « simple coût budgétaire » que l'État supporte, plus ou moins partiellement, sans pour autant changer sa pratique¹⁷¹.

¹⁶⁵ Code judiciaire art. 1385bis C. jud. (astreintes). Voy. par exemple Trib. trav. Bruxelles (réf.), 12 janvier 2023, *J.L.M.B.*, 2023/5, p. 234 (condamnation de Fedasil à désigner un lieu d'accueil sous astreinte de 125 € par jour de retard).

¹⁶⁶ Selon les données citées par MYRIA, *Migrations en chiffres et en droits 2023*, Bruxelles, 2023, p. 78 : « Entre janvier 2021 et décembre 2023, le tribunal francophone du travail de Bruxelles a rendu plus de 8.000 condamnations à l'encontre de Fedasil. »

¹⁶⁷ Il s'agit du « Centre fédéral migration ». C'est une institution publique belge indépendante créée en 2014 et issue du Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme.

¹⁶⁸ MYRIA, *Rapport annuel Migrations 2022*, Bruxelles, 2022, p. 92, disponible sur <https://www.myria.be>.

¹⁶⁹ « Crise de l'accueil : la Belgique doit encore plus de 6,5 millions d'astreintes », *Le Soir*, 28 août 2025, disponible sur [lesoir.be https://www.lesoir.be/695741/article/2025-08-28/crise-de-laccueil-la-belgique-doit-encore-plus-de-65-millions-dastreintes](https://www.lesoir.be/695741/article/2025-08-28/crise-de-laccueil-la-belgique-doit-encore-plus-de-65-millions-dastreintes)

¹⁷⁰ *Ibid.*

¹⁷¹ Voy. par exemple Trib. trav. Bruxelles (réf.), 29 novembre 2022, R.G. n° 22/189/C : « La présente demande confirme la persistance de cette pratique de violation systématique de la loi accueil par Fedasil. A l'audience du 10 novembre 2022, Fedasil ne fait état d'aucune mesure qui aurait été mise concrètement

La quantité de condamnations par presque toutes les instances judiciaires du pays est sans équivoque. De même, l'inefficacité d'exécution de ces décisions de justice et le non-paiement des astreintes constituent un choix politique assumé. En effet, la ministre compétente a promis « *la politique migratoire la plus stricte de l'histoire du pays* »¹⁷², qui implique une communication transparente du gouvernement et de ses institutions, notamment par des cyber-campagnes intitulées « Ne venez pas ici »¹⁷³.

Or, comme l'a souligné en 2023 l'arrêt *Camara* de la Cour européenne des droits de l'homme : « l'État belge dispose de moyens pour garantir l'effectivité du droit à l'accueil, mais choisit de ne pas les mobiliser »¹⁷⁴. L'actuelle ministre de l'Asile et de la Migration ne compte pas créer plus de places en ayant recours, comme le suggèrent une série d'acteurs de terrain, au plan de répartition et au transfert vers les CPAS.

Section 3. La responsabilité judiciaire de l'État belge

Face à cette carence qualifiée de systémique, les demandeurs de protection internationale disposent, en théorie, d'un second fondement juridique, celui de mettre en cause la responsabilité civile de l'État belge. Cette possibilité est consacrée à l'article 6.5 du Code civil (anciennement article 1382 de l'ancien Code civil) qui dispose que : « Toute personne est responsable du dommage qu'elle cause à autrui par sa faute »¹⁷⁵. La jurisprudence admet depuis longtemps que l'État peut être tenu responsable des fautes commises par son administration et ses organes¹⁷⁶.

Toutefois, comme le soulignent les professeurs Pâques et Donnay : « le rapport qui se noue entre l'irrégularité commise par une autorité publique et la faute au sens de l'article 1382 de l'ancien Code civil est actuellement l'une des questions les plus controversées qui puissent se présenter dans le droit de la responsabilité des pouvoirs publics »¹⁷⁷. De plus, l'efficacité d'un tel mécanisme reste limitée, étant donné que la responsabilité civile intervient a posteriori. Elle s'inscrit dans une logique de réparation, sans pour autant prévenir la survenance de la violation du droit à l'accueil du demandeur de protection internationale.

en place pour assurer l'exécution des condamnations qui seraient prononcées à son encontre et ce alors même que l'occasion lui est donnée de s'expliquer dans le cadre d'un débat contradictoire. Dans ces conditions, nous jugeons qu'il y a lieu de prononcer une astreinte dont le montant est suffisamment dissuasif pour inciter Fedasil à exécuter la condamnation prononcée et, partant, à respecter la loi ».

¹⁷² « Crise de l'accueil : la Belgique doit encore plus de 6,5 millions d'astreintes », *Le Soir*, 28 août 2025, *op. cit.*

¹⁷³ M. Poul, « Les centres sont pleins, ne venez pas : la Belgique lance une campagne pour dissuader les migrants de venir sur son sol », *Le Parisien*, 20 mars 2025, disponible sur <https://www.leparisien.fr/societe/les-centres-sont-pleins-ne-venez-pas-la-belgique-lance-une-campagne-pour-dissuader-les-migrants-de-venir-sur-son-sol-20-03-2025-ULKRI76WXZE65M3YFNJEFS3YIA.php>

¹⁷⁴ Cour eur. D.H., *Camara c. Belgique*, 18 juillet 2023, *op. cit.*

¹⁷⁵ Pour une analyse plus détaillée, voy. not. « Moov.law », 7 janvier 2025 disponible sur <https://moov.law/depuis-ce-1er-janvier-tout-fait-generateur-de-responsabilite-est-soumis-au-nouveau-livre-6-du-code-civil/>

¹⁷⁶ Cass., 5 novembre 1920, *Pas.*, I, p. 193: reconnaissance de la responsabilité de l'État pour faute de ses organes. Voy. not. M. Pâques et L. Donnay., « Chapitre VI – Le juge des droits civils connaît de la responsabilité de l'administration » in *Contentieux administratif*, 1^{re} édition, Bruxelles, Larcier, 2023.

¹⁷⁷ *Ibid.*, p. 243

Bien que cette question présente un intérêt certain, elle ne pourra être traitée dans le cadre du présent travail, en raison des contraintes d'espace qui en limitent nécessairement le champ d'analyse.

C'est dans ce contexte de condamnations en série et d'inefficacité persistante que la Cour européenne des droits de l'homme sera saisie de l'affaire « Camara », qui conduira à constater l'existence d'une « carence systémique » au sens de l'article 6, §1, de la Convention européenne des droits de l'homme.

Section 4. L'arrêt Camara de la CEDH : constat d'une carence systémique

En près de trois ans, l'État a été condamné pour ses manquements en matière d'accueil à plus de 10.000 reprises par les juridictions du travail, ce qui engendre, outre un engorgement des tribunaux, l'épuisement de tous les intervenants¹⁷⁸.

Face à cette crise sans précédent, 1710 requêtes en urgence sont accueillies par la Cour européenne des droits de l'homme qui rend, le 18 juillet 2023, une décision de principe dans l'affaire Camara contre Belgique¹⁷⁹.

§1. Les faits et la procédure

M. Abdoulaye Camara est un ressortissant guinéen arrivé sur le territoire belge le 12 juillet 2022 en quête de protection internationale¹⁸⁰. Dès le 15 juillet 2022, Fedasil lui notifie qu'aucune place d'accueil ne peut lui être attribuée en raison de la saturation du réseau¹⁸¹. Durant plusieurs mois, le requérant se retrouve alors contraint de vivre dans la rue et ce, sans assistance matérielle.

Le 22 juillet 2022, le tribunal du travail francophone de Bruxelles rend une ordonnance exécutoire par provision qui enjoint à Fedasil de mettre en œuvre le droit à l'accueil du requérant, sous peine du paiement d'une astreinte¹⁸².

Cette ordonnance demeure toutefois inexécutée et l'État belge invoque l'impossibilité matérielle de s'y conformer compte tenu de la saturation persistante du réseau d'accueil.

Constatant l'inexécution de cette ordonnance, M. Camara saisit la Cour européenne des droits de l'homme. Par une requête du 22 octobre 2022, il demande à la Cour de rendre une mesure provisoire en vertu de l'article 39 du règlement de la Cour, enjoignant à la Belgique d'exécuter l'ordonnance du tribunal du travail. La Cour répond favorablement à cette demande en date

¹⁷⁸ Tribunal du travail francophone de Bruxelles, 6 octobre 2022, en ligne : <https://www.tribunaux-rechtbanken.be/fr/tribunal-du-travail-francophone-de-bruxelles/news/1486>.

¹⁷⁹ Cour eur. D.H., arrêt *Camara c. Belgique*, 18 juillet 2023 ; « Crise de l'accueil : la Belgique condamnée par la Cour européenne des droits de l'homme », *Le Soir*, 18 juillet 2023, disponible sur <https://www.lesoir.be/526150/article/2023-07-18/crise-de-laccueil-la-belgique-condamnee-par-la-cour-europeenne>

¹⁸⁰ G. Paluku Matata, « L'exécution des décisions de justice relatives à l'accueil des demandeurs de protection internationale fait partie intégrante du procès au sens de l'article 6, § 1, CEDH », *Cahiers de l'EDEM*, août 2023.

¹⁸¹ *Ibid.*

¹⁸² Trib. trav. Bruxelles (fr.), ord. réf., 22 juillet 2022, inédit.

du 31 octobre 2022. Ce n'est finalement que le 4 novembre 2022, soit plus de trois mois après l'ordonnance interne, que le requérant reçoit un hébergement dans un centre de la Croix-Rouge.

Le 25 novembre 2022, estimant que la décision de Fedasil du 15 juillet 2022 l'a contraint à vivre dans la rue dans des conditions incompatibles avec la dignité humaine, M. Camara dépose une requête contre la Belgique devant la Cour européenne des droits de l'homme, dénonçant la violation des articles 3, 6§1, 8 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme.

§2. La décision de la Cour : une carence systémique

Dans son arrêt du 18 juillet 2023, la Cour européenne des droits de l'homme constate que les circonstances de l'affaire Camara ne constituent pas des incidents isolés mais révèlent plutôt « un manquement systémique de autorités belges à exécuter les décisions judiciaires définitives qui concernent l'accueil des demandeurs de protection internationale »¹⁸³.

La Cour souligne que l'exécution de décisions de justice relatives à l'accueil des demandeurs de protection internationale fait partie intégrante du procès équitable au sens de l'article 6,§1 de la Convention¹⁸⁴. En refusant d'exécuter les ordonnances rendues par les tribunaux du travail, l'État belge ne se contente pas d'un simple retard, mais oppose un « refus caractérisé de se conformer aux injonctions du juge ».

Toutefois, la Cour reconnaît être consciente de la situation délicate dans laquelle se trouve l'État belge et des défis engendrés par l'augmentation du nombre de demandes de protection internationale et l'insuffisance de capacité du réseau d'accueil. La Cour estime néanmoins « qu'elle ne saurait admettre que le délai mis par les autorités belges en l'espèce pour exécuter une décision de justice visant à protéger la dignité humaine ait été raisonnable »

La Cour européenne conclut à la violation de l'article 6 §1 de la Convention¹⁸⁵. En revanche, elle déclare irrecevables les griefs tirés de l'article 3 (interdiction des traitements inhumains et dégradants) et de l'article 8 (droit au respect de la vie privée et familiale), au motif que le requérant n'a pas épuisé les voies de recours internes, notamment le recours en responsabilité extracontractuelle de l'État fondé sur l'article 1382 du Code civil belge. Cette position a été critiquée dans une opinion dissidente du juge belge Frédéric Krenc qui soutient qu'une dénonciation devant les juridictions internes de la violation du droit à l'accueil se fait généralement sur la base de moyens d'effets équivalents à l'article 3 de la CEDH, et que le requérant aurait donc épuisé les voies de recours internes en ce qui concerne ce grief¹⁸⁶.

¹⁸³ Cour eur. D.H., *Camara c. Belgique*, 18 juillet 2023, §118.

¹⁸⁴ *Ibid.*, §121.

¹⁸⁵ *Ibid.*, §122.

¹⁸⁶ *Ibid.*, p.29 et s.

§3. Les mesures générales imposées à la Belgique

La Cour souligne que l'État Belge est tenu de remédier au problème systémique de la capacité de ses autorités à se conformer à la loi interne sur le droit à l'hébergement des demandeurs de protection internationale, y compris aux décisions de justice définitives¹⁸⁷.

Cet arrêt place donc la Belgique sous la surveillance du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, chargé de veiller à l'exécution des arrêts de la Cour.

À cet égard, le 20 septembre 2024, le Comité des Ministres a estimé que la Belgique n'en faisait pas assez pour résoudre la crise de l'accueil et a décidé de continuer à surveiller le plan d'action de notre pays¹⁸⁸. Cette position a été appuyée par Myria et l'IFDH, qui ont souligné que le gouvernement fédéral n'avait jusqu'à présent pas encore pris de mesures suffisantes afin de trouver une solution au manque de places pour les demandeurs d'asile¹⁸⁹.

§4. La portée et les suites de l'arrêt

L'arrêt Camara revêt une portée considérable à plusieurs égards. Premièrement, il constitue une première condamnation explicite de la Belgique par la Cour européenne des droits de l'homme pour non-exécution systémique des décisions de justice en matière d'accueil des demandeurs de protection internationale.

Deuxièmement, la Cour affirme que l'exécution des décisions de justice fait partie intégrante du droit au procès équitable garanti par l'article 6, §1^{er} de la Convention¹⁹⁰. Cette position jurisprudentielle est essentielle : elle signifie qu'un État ne peut se prévaloir de difficultés matérielles, aussi légitimes soient-elles, pour refuser d'exécuter les décisions de justice définitives. Le droit d'accès à un tribunal serait dénué de sens si les décisions rendues par les juridictions nationales, y compris lorsqu'elles vont à l'encontre d'un point de vue politique ou budgétaire, demeureraient purement théoriques et dépourvues d'effet pratique.

Finalement, l'arrêt Camara révèle une tension fondamentale au cœur de l'État de droit : celle qui existe entre la légalité formelle (l'existence d'un cadre normatif complet et de voies de recours juridictionnelles) et l'effectivité réelle des droits (la capacité matérielle de l'État à exécuter les décisions qui le condamnent).

Malgré cette condamnation sans équivoque, la situation sur le terrain demeure préoccupante. Comme le relèvent Myria et l'IFDH dans leur communication au Comité des Ministres, les deux institutions indépendantes continueront à suivre la mise en œuvre par les autorités belges de leurs obligations internationales, et appellent le gouvernement fédéral à prendre d'urgence

¹⁸⁷ *Ibid.*, §145.

¹⁸⁸ MYRIA et IFDH, « Crise de l'accueil : l'Europe pointe à nouveau les manquements de la Belgique », communiqué du 20 septembre 2024, disponible sur <https://institutfederaldroitshumains.be/> et <https://www.myria.be/fr/publications/communique-de-presse-crise-de-laccueil-leurope-pointe-a-nouveau-les-manquements-de-la-belgique>

¹⁸⁹ *Ibid.*

¹⁹⁰ Cour eur. D.H., *Camara c. Belgique*, 18 juillet 2023, §121.

toutes les mesures nécessaires pour résoudre cette crise contraire à la dignité humaine et à l'État de droit.

Il est également révélateur, quelques semaines seulement après l'arrêt Camara, en août 2023, qu'une instruction ministérielle ait officiellement acté la suspension temporaire de l'accueil des hommes seuls, dans le but de privilégier les familles¹⁹¹. Cette décision, qui sera d'ailleurs suspendue par le Conseil d'État dans son arrêt du 13 septembre 2023¹⁹², illustre la persistance des pratiques contraires au droit, malgré les condamnations répétées des juridictions nationales et européennes. Nous y reviendrons dans la section suivante.

L'arrêt Camara met en lumière le grand écart entre la consécration formelle d'un droit subjectif à l'accueil et la réalité d'une politique publique incapable d'assurer l'exécution des décisions de justice. Cette situation pose, de manière aiguë, la question de la portée réelle du principe de légalité administrative et de l'autorité de chose jugée dans un État de droit.

Le phénomène de non-exécution systématique des décisions de justice ne se limite pas à l'aide matérielle pour les demandeurs de protection internationale. Il affecte également d'autres domaines du droit des étrangers, comme l'a récemment confirmé l'arrêt « Sahiti c. Belgique » du 9 octobre 2025, dans lequel la Cour européenne a condamné le « ping-pong procédural » entre l'Office des étrangers et le Conseil du contentieux des étrangers¹⁹³. Cette multiplication des condamnations internationales atteste du caractère structurel de cette crise.

§5. Une nouvelle condamnation 3 ans après

La condamnation prononcée dans l'affaire Camara ne constitue pas un cas isolé. Le 9 avril 2026, la Cour européenne des droits de l'homme a de nouveau condamné la Belgique dans une affaire mettant en cause quatre demandeurs de protection internationale¹⁹⁴.

La Cour a jugé que « les autorités belges devaient être tenues pour responsables des conditions dans lesquelles les intéressés se sont trouvés pendant des mois [...], vivant dans la rue, sans ressources, sans accès à des sanitaires, ne disposant d'aucun moyen de subvenir à leurs besoins essentiels et dans l'angoisse permanente pour leur sécurité »¹⁹⁵. Les juges ont conclu à l'unanimité à la violation de l'article 3 de la Convention interdisant les traitements dégradants ainsi qu'à la violation de l'article 6 garantissant le droit à un procès équitable¹⁹⁶.

Le constat est particulièrement accablant en ce qui concerne le délai d'exécution des décisions de justice : tout en se disant « consciente de la situation difficile à laquelle l'État belge était

¹⁹¹ « L'accueil des hommes seuls temporairement suspendu en Belgique », *L'Echo*, 29 août 2023, disponible sur <https://www.lecho.be/economie-politique/belgique/federal/l-accueil-des-hommes-seuls-temporairement-suspendu-en-belgique/10489270.html>

¹⁹² C.E., arrêt n° 257.300 du 13 septembre 2023

¹⁹³ L. Leboeuf, « La Cour européenne des droits de l'homme sanctionne le 'ping-pong procédural' à l'égard des étrangers », *Justice en ligne*, 19 février 2026, disponible sur : <https://www.justice-en-ligne.be/La-Cour-europeenne-des-droits-de-l-2145> ; Cour eur. D.H., *Sahiti c. Belgique*, 9 octobre 2025, req. n° 24421/20.

¹⁹⁴ « La Belgique condamnée par la Cour européenne des droits de l'homme pour avoir laissé à la rue 4 demandeurs d'asile », *VRT*, disponible sur : <https://www.vrt.be/vrtnws/fr/2026/04/09/la-belgique-condamnee-par-la-cour-europeenne-des-droits-de-l-hom/>.

¹⁹⁵ Cour eur. D.H., *M.V. et autres c. Belgique*, 9 avril 2026, req. n° 52836/22, §108.

¹⁹⁶ *Ibid.*, §§ 109 et 126.

confronté », la Cour considère que « le délai dans lequel les autorités belges ont exécuté les décisions de justice ne peut être jugé raisonnable »¹⁹⁷. Plus fondamentalement encore, elle relève que « ces décisions judiciaires n'ont pas été exécutées dans leur totalité, dans la mesure où les astreintes auxquelles la Belgique a été condamnée n'ont toujours pas été payées à ce jour »¹⁹⁸.

La différence avec l'arrêt Camara analysé précédemment se situe dans le fait que la Cour a cette fois-ci « déclaré recevable le grief tiré de la violation de l'article 3 de la CEDH, ouvrant la voie à un contrôle au fond du respect de cette disposition dans le cadre de la crise de l'accueil des demandeurs d'asile »¹⁹⁹.

Cette condamnation, qui sanctionne à la fois le traitement dégradant réservé aux demandeurs d'asile et la violation du droit à un procès équitable due au non-respect des décisions de justice nationale, illustre bien l'ampleur du problème.

Section 5. L'arrêt n° 257.300 du Conseil d'État : une désobéissance assumée

Si l'arrêt Camara évoqué a marqué la consécration internationale de la défaillance belge, les juridictions nationales n'ont pas tardé à apporter « leur propre pierre à l'édifice ». Le Conseil d'État, plus haute juridiction administrative du pays, a été saisi à son tour lors de la crise de l'accueil et a rendu, le 13 septembre 2023, un arrêt qui mérite une analyse à part entière.

§1. Les faits et la procédure

Pour rappel, un mois après l'arrêt Camara, le 29 août 2023, la Secrétaire d'État à l'Asile et la Migration, Nicole de Moor (CD&V) a pris la décision de ne plus accueillir de façon temporaire les hommes seuls demandeurs de protection internationale²⁰⁰. Cette décision a été annoncée par communiqué de presse, sans être formalisée dans une instruction écrite et non plus a fortiori, dans un acte réglementaire ou administratif. La Secrétaire d'État a motivé sa décision en évoquant la saturation du réseau d'accueil et la volonté de prioriser les familles avec enfants.

Face à cette annonce, diverses associations ainsi que l'Ordre des barreaux francophones et germanophone (OBFG) introduisent le 6 septembre 2023 une demande en d'extrême urgence auprès du Conseil d'État, sollicitant la suspension de cette mesure qu'elles estiment contraire à la loi du 12 janvier 2007²⁰¹.

¹⁹⁷ *Ibid.*, §123.

¹⁹⁸ *Ibid.*, §123.

¹⁹⁹ M. Lys, « Le seuil de gravité de l'article 3 de la CEDH est franchi : la Cour européenne des droits de l'homme condamne la Belgique pour ses défaillances systémiques dans la prise en charge des demandeurs d'asile », *La Tribune* (AVOCATS.BE), n° 289, avril 2026, disponible sur <https://latribune.avocats.be/fr/le-seuil-de-gravite-de-l-article-3-de-la-cedh-est-franchi-la-cour-europeenne-des-droits-de-l-homme>

²⁰⁰ « L'accueil des hommes seuls temporairement suspendu en Belgique », *L'Echo*, 29 août 2023, disponible sur <https://www.lecho.be/economie-politique/belgique/federal/l-accueil-des-hommes-seuls-temporairement-suspendu-en-belgique/10489270.html>

²⁰¹ M. Lys, « Crise de l'accueil des demandeurs d'asile », *op. cit.*

§2. La décision du Conseil d'État

Sept jours après l'introduction du recours, le Conseil d'État, dans son arrêt, commence par rappeler que le communiqué de presse de la Secrétaire d'État, décision attaquée, constitue un « acte juridique unilatéral réglementaire modifiant l'ordonnancement juridique d'une manière générale et abstraite ». Cette mesure a pour effet principal d'exclure temporairement les hommes seuls du bénéfice de l'accueil. C'est une catégorie entière de demandeurs de protection internationale qui est visée et le Conseil d'État s'estime donc compétent pour statuer sur la requête en suspension d'extrême urgence.

De nouveau, la Secrétaire d'État à l'Asile et la Migration continue de justifier l'absence d'accueil de nombreux demandeurs d'asile en invoquant un cas de force majeure. Il convient d'observer que cet argument de la force majeure n'a pas été jugé recevable : il avait déjà été balayé tant par la Cour européenne des droits de l'homme dans son arrêt Camara, que par le tribunal de première instance de Bruxelles dans son jugement précité du 29 juin 2023.

En réponse aux arguments invoqués par l'État belge, le Conseil d'État affirme que :

« ce dernier reste en défaut de démontrer que les hommes seuls, demandeurs d'asile, sont effectivement accueillis conformément aux exigences de la loi accueil [...]. Le risque imminent, pour cette catégorie de demandeurs d'asile, d'être privés d'accueil et donc de se retrouver dans une situation de dénuement, est considéré par le Conseil d'État comme étant un inconvénient d'une gravité suffisante causé aux intérêts collectifs des parties requérantes [...] par l'exécution immédiate de l'acte attaqué »²⁰².

Les parties requérantes y ont vu « une énième tentative de trouver des excuses à l'inexécution d'une obligation internationale »²⁰³.

Finalement, l'arrêt rappelle que la loi du 12 janvier 2007 ne souffre pas d'exception : « elle ne permet pas à la partie adverse de priver du droit à l'accueil une catégorie de demandeurs d'asile, constituée par les hommes seuls, pour résoudre les difficultés auxquelles elle indique être confrontée ». En conséquence, le Conseil d'État suspend en extrême urgence la décision de la Secrétaire d'État à l'Asile et à la Migration²⁰⁴.

§3. La réaction de la Secrétaire d'État : non-exécution assumée de l'arrêt

Sans surprise, la secrétaire d'État Nicole de Moor a déclaré publiquement sur le réseau social X (anciennement Twitter) : « *Il n'y a pas de places supplémentaires. La suspension du Conseil d'État ne signifie pas que nous avons soudainement de la place pour tout le monde. Ma politique ne changera donc pas : la priorité absolue va aux familles et aux enfants* »²⁰⁵.

²⁰² *Ibid.*

²⁰³ C.E., arrêt n° 257.300 du 13 septembre 2023.

²⁰⁴ *Ibid.*

²⁰⁵ « Le Conseil d'État recale la suspension de l'hébergement des hommes seuls voulue par Nicole de Moor : 'Ma politique ne changera pas' », *La Libre Belgique*, 13 septembre 2023, disponible sur <https://www.lalibre.be/belgique/societe/2023/09/13/revers-pour-de-moor-le-conseil-detat-recalc-la-suspension-de-lhebergement-des-hommes-seuls-P6EFQL7G25DTXOZBKVQYIDVE3E/>

Face à cette attitude, certaines associations dont le Centre d'Action Laïque (CAL) et son pendant flamand Mens.nu ont vivement réagi : « *(En) niant les obligations internationales de la Belgique en matière d'accueil de demandeurs d'asile, (en) snobant le principe de l'équilibre des pouvoirs, la secrétaire d'État détricote avec une insolence particulièrement caractérisée l'essence même d'un État de droit* »²⁰⁶.

En outre, une série d'autres personnalités politiques qui s'étaient opposés à l'instruction émise par Nicole de Moor ont également réagi. La vice-Première ministre Petra De Sutter (GROEN) s'est montrée satisfaite de l'arrêt rendu par le Conseil d'État : « *Cette décision du Conseil d'État est logique et je la qualifierais même de bienvenue par rapport à une directive que j'estime problématique depuis le départ et que les écologistes ont refusé de cautionner de quelque façon que ce soit* ». Aussi, Pierre-Yves Dermagne (PS) souligne que : « *l'arrêt du Conseil d'État confirme ce que nous avons toujours dit à propos de l'instruction unilatérale de Nicole de Moor (...). Il s'agit maintenant de travailler tous ensemble pour arriver à trouver suffisamment de places d'accueil* »²⁰⁷.

§4. Après l'arrêt, la question de l'effectivité devient une véritable crise

Malgré la suspension prononcée par le Conseil d'État, la situation sur le terrain n'a guère évoluée. Les hommes seuls demandeurs de protection internationale ont continué à être exclus du réseau d'accueil Fedasil et les condamnations par les juridictions du travail se sont poursuivies²⁰⁸.

La non-exécution de l'arrêt du Conseil d'État est une nouvelle illustration d'une crise manifeste de l'effectivité du contrôle juridictionnel administratif et de la question de connaître la portée réelle d'un arrêt du Conseil d'État lorsque ce dernier reste délibérément non-exécuté. En effet, cette « désobéissance institutionnelle » révèle une crise de l'État de droit et du principe de séparation des pouvoirs qui est mis en échec lorsque l'exécutif refuse de se conformer aux décisions du juge. On observe aussi la difficulté pour le juge de disposer de moyens pour contraindre l'administration à s'exécuter. Cette réflexion constituera le principal objet d'analyse de la troisième partie de ce travail.

C'est dans ce contexte de tensions institutionnelles que le législateur est intervenu quelques mois plus tard en adoptant la loi du 14 juillet 2025. Comme nous le verrons, cette intervention législative pose elle-même question quant à sa compatibilité avec les principes de l'État de droit et les obligations internationales de la Belgique.

²⁰⁶ « Crise de l'accueil : 'Nicole de Moor détricote l'essence même d'un État de droit' », *La Libre Belgique*, 14 septembre 2023, disponible sur <https://www.lalibre.be/belgique/politique-belge/2023/09/14/crise-de-laccueil-nicole-de-moor-detricote-lessence-meme-dun-etat-de-droit-WH6SWFOEFJGIHFHDI5DC6LCN3Y/>

²⁰⁷ « L'arrêt du Conseil d'État confirme ce que nous avons toujours dit à propos de l'instruction unilatérale de Nicole de Moor », *La Libre Belgique*, 13 septembre 2023, disponible sur <https://www.lalibre.be/belgique/politique-belge/2023/09/13/larret-du-conseil-detat-confirme-ce-que-nous-avons-toujours-dit-a-propos-de-linstruction-unilaterale-de-nicole-de-moor-VMVMQ2JJKVBPMJLTJNOXEYCKOQ/>.

²⁰⁸ « Crise de l'accueil : immersion aux côtés des 'hommes seuls', demandeurs d'asile condamnés à la rue », *RTBF Actus*, 27 septembre 2023, disponible sur <https://www.rtbf.be/article/crise-de-laccueil-immersion-aux-cotes-des-hommes-seuls-demandeurs-d-asile-condamnes-a-la-rue-11262749>

Chapitre 3 – La réforme du 14 juillet 2025

Section 1. Contexte d'adoption

Les lois du 14 juillet 2025 interviennent après deux contentieux importants. Dans ces deux décisions abordées dans le chapitre précédent, le rappel est clair : le pouvoir exécutif ne peut invoquer des difficultés matérielles pour se soustraire à une obligation légale claire et à des décisions juridictionnelles définitives.

L'action du législateur doit ainsi être examinée en tenant compte de ce contexte : elle ne résulte pas d'une réforme neutre, mais s'inscrit dans une série d'événements institutionnels caractérisés par des tensions entre l'exécutif et le judiciaire.

Section 2. Contenu de la réforme : gestion de la saturation du réseau d'accueil

Les deux lois promulguées le 14 juillet 2025 ont modifié la loi du 15 décembre 1980²⁰⁹. De plus, les articles 2, 4 et 5 de la loi du 14 juillet 2025 ont également modifié la loi du 12 janvier 2007²¹⁰.

Une loi du 18 juillet 2025 sur le regroupement familial a également été adoptée, elle ne fera pas l'objet d'une analyse dans ce travail²¹¹. Il en va de même en ce qui concerne la loi-programme adoptée ce même jour qui augmente de 150 à 1000 euros le droit d'enregistrement de la demande d'acquisition de la nationalité²¹².

Les lois du 14 juillet 2025 réforment l'accueil jusque-là en vigueur²¹³.

Fedasil peut désormais refuser l'aide matérielle à une personne qui demande la protection internationale en Belgique alors qu'elle en bénéficie déjà dans un autre État membre de l'UE. Par ailleurs, la possibilité que l'accueil prenne la forme d'une aide financière en cas de circonstances particulières est supprimée²¹⁴.

²⁰⁹ Loi du 14 juillet 2025 modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers en ce qui concerne le traitement d'une demande ultérieure de protection internationale, *M.B.*, 23 juillet 2025.

²¹⁰ Loi du 14 juillet 2025 modifiant la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers, *M.B.*, 23 juillet 2025.

²¹¹ Voy. notamment ADDE, Le droit au regroupement familial, Module I – Séjour (1), formation du 2 octobre 2025, disponible sur https://www.adde.be/images/2025/PPWT_RF_adde_octobre_2025-2.pdf.

²¹² Voy. article 4 de la Loi-programme – vig. 29/07/2025

²¹³ Voy. Le premier entretien dans la presse francophone de la ministre de l'Asile et de la migration : « Anneleen Van Bossuyt (N-VA), ministre de l'Asile et la Migration : "La Belgique n'est plus le pays de l'accueil généreux et sans conditions" », *Le Soir*, 21 février 2026, disponible sur : <https://www.lesoir.be/657123/article/2025-02-21/anneleen-van-bossuyt-n-va-ministre-de-lasile-et-la-migration-la-belgique-nest>

²¹⁴ Cour constitutionnelle, *Communiqué de presse du 26 février 2026 relatif à l'arrêt n° 23/2026*, disponible sur <https://www.const-court.be/>.

En effet, avec ce nouveau système, seule l'aide matérielle est possible et s'il n'y a pas de place, aucune aide ne sera octroyée à l'exception de l'aide médicale d'urgence via les CPAS²¹⁵.

Ces mesures ont été adoptées pour faire face notamment à « l'afflux massif » de demandeurs de protection internationale, pour lutter contre le « shopping d'asile » et prioriser les familles et enfants²¹⁶. Notons également que cette réforme de l'asile s'inscrit dans une volonté plus globale d'accélération de traitement des dossiers et de découragement des demandes²¹⁷.

En ce sens, le projet du gouvernement est transparent : la Ministre a réaffirmé sa volonté de mettre en place « *la politique migratoire la plus stricte que la Belgique ait connu* »²¹⁸. Or, comme le souligne l'Association pour le droit des étrangers (ADDE) : « *une politique migratoire stricte a ses propres logiques. Il s'agit de gérer des flux au sein desquels les individus sont davantage appréhendés comme objets d'une masse abstraite plutôt que comme des sujets individuels titulaires de droits* »²¹⁹.

Nous verrons ultérieurement que certaines dispositions ont fait l'objet de mesures de suspension par la Cour constitutionnelle en date du 26 février 2026²²⁰.

Section 3. Contournement juridictionnel

La question centrale que soulève cette réforme dépasse la seule technique législative. Dans un État de droit, il appartient au législateur d'adapter la norme à la réalité sociale et aux

²¹⁵ Voy. notamment : Droits Quotidiens, « De nouvelles restrictions pour les demandeurs de protection internationale », 4 août 2025, disponible en ligne : <https://www.droitsquotidiens.be/fr/actualites/de-nouvelles-restrictions-pour-les-demandeurs-de-protection-internationale> ; Fedasil, « Limitations du droit à l'accueil », 4 août 2025, disponible en ligne : <https://www.fedasil.be/fr/actualites/accueil-des-demandeurs-dasile/limitations-du-droit-laccueil> ; RTBF, « À partir de ce lundi, entrée en vigueur de mesures limitant l'accueil de demandeurs d'asile en Belgique », 2025, disponible en ligne : <https://www.rtbf.be/article/a-partir-de-ce-lundi-entree-en-vigueur-de-mesures-limitant-l-accueil-de-demandeurs-d-asile-en-belgique-11583812>.

²¹⁶ Il est fait renvoi aux travaux préparatoires de la loi pour un exposé plus détaillé. Voy. Doc. parl., Chambre, DOC 56 0912/001, DOC 56 0914/001 et DOC 56 0913/001 (2024-2025) disponible sur <https://www.lachambre.be/kvvcr/showpage.cfm?section=/flwb&language=fr&cfm=/site/wwwcfm/flwb/flwbn.cfm?lang=N&legislat=56&dossierID=0914>

²¹⁷ Selon la ministre Van Bossuyt, « le CGRA accuse un retard de 56.000 dossiers, d'où l'importance d'accélérer les procédures » (Rapport DEMON, Doc. parl., Chambre, DOC 56 0912/004, 20 juin 2025, p. 18).

²¹⁸ Voy. à cet égard : « Si c'est nécessaire, nous rétablirons des contrôles aux frontières du pays », *La Libre Belgique*, 24 mai 2025, consulté en ligne : <https://www.lalibre.be/belgique/politique-belge/2025/05/24/si-cest-necessaire-nous-retablirons-des-contrôles-aux-frontieres-du-pays-2RBMRTBXORG7DD6DAVJ44DWFE/> ; « Informations sur la politique d'asile et de migration », disponible ici : https://dofi.ibz.be/fr/informations-sur-la-politique-d-asile-et-de-migration?fbclid=PAQ0xDSwJ4vIpleHRuA2FlbQIxMQABp8nAO8uSsKtTtAUm7GfIbBgLHW_w1Q9IF_pX7SFHm6rduYBIORlCQLst%20hk_aem_uzUTuMH230b-WMlow-LgSQ ; <https://www.infomigrants.net/fr/post/63523/ne-venez-pas-en-belgique--une-campagne-gouvernementale-pour-decourager-les-migrants-de-venir-dans-le-pays>

²¹⁹ Association pour le droit des étrangers (ADDE), « *L'enfant en migration à l'épreuve des règles de reconnaissance en droit international privé et des considérations migratoires : questions choisies* », Newsletter n°220, juillet-août 2025 disponible en ligne : https://www.adde.be/images/2025/Newsletter_juillet-aout2025.pdf

²²⁰ *Infra*, section 4.

contraintes budgétaires. Cette compétence relève pleinement de la souveraineté parlementaire.

Il convient de se demander si cet ensemble de lois ne correspond-t-il pas à une « légalisation de la pratique administrative » existant jusque-là et qui avait d'ailleurs été condamnée par le Conseil d'État dans son arrêt du 13 septembre 2023.

En outre, nous analyserons ultérieurement les autres pistes de solutions existantes pour l'État belge pour respecter cette obligation du droit à l'accueil²²¹.

Section 4. Les critiques institutionnelles : l'avis du Conseil d'État et la suspension par la Cour constitutionnelle

§1. L'avis du Conseil d'État

Avant son adoption, le projet de loi a fait l'objet d'un examen par la section de législation du Conseil d'État. C'est sur l'abrogation des articles 11,§3, alinéa 4 et 13 de la loi du 12 janvier 2007 que la plus haute juridiction administrative du pays a principalement formulé ses critiques.

Dans son avis n° 77.664/4 du 26 mai 2025, le Conseil d'État a relevé plusieurs points problématiques : un risque d'incompatibilité avec les obligations européennes, une atteinte au principe d'égalité, une incertitude quant au respect de la dignité humaine en cas de saturation structurelle²²².

En effet, le Conseil d'État a signalé « qu'une telle atteinte soulèverait une question de compatibilité tant avec les articles 17 et 18 de la directive 2013/33/UE [...] qu'avec l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme »²²³.

L'article 3 de l'avant-projet, qui permet de ne plus désigner un lieu d'inscription et de le supprimer en cas de « circonstances particulières », ferme les passerelles existantes entre l'aide matérielle (qui relève de la compétence de Fedasil) et l'aide sociale financière (qui relève, quant à elle, de la compétence des CPAS). Or, cela permettait aux demandeurs de protection internationale d'obtenir une aide financière du CPAS lorsqu'aucune place matérielle ne pouvait être trouvée dans les structures d'accueil Fedasil²²⁴.

Dès lors, la possibilité de basculer de l'aide matérielle vers l'aide sociale accordée par les CPAS, dans les situations où un lieu obligatoire d'inscription n'est pas ou n'est plus désigné, sera grandement limitée. Le Conseil d'État souligne également que : « Pareille limitation ne suscitera pas en soi de difficulté aussi longtemps que le nombre de places d'accueil demeurera suffisant pour assurer aux personnes concernées l'aide à laquelle elles ont droit »²²⁵.

²²¹ *Infra*, partie III, chapitre 3, section 2.

²²² Avis du Conseil d'État n° 77.664/4 du 26 mai 2025, *Doc. parl.*, Chambre, DOC 56 0914/001

²²³ *Ibid.*, p. 14.

²²⁴ *Ibid.*, p. 12 : « Concrètement, l'aide sociale du centre public d'action sociale sera octroyée individuellement, en pareille circonstance, en lieu et place de l'aide matérielle qui, en raison de la saturation des structures d'accueil, ne peut être dispensée ».

²²⁵ *Ibid.*, p. 14.

Dans le cas contraire, la juridiction administrative ajoute que :

« la possibilité même d’obtenir une aide quelconque, que ce soit sous la forme matérielle ou financière, s’en trouverait atteinte dans sa substance si les mesures législatives projetées, combinées à d’autres, avaient pour but et pour effet de limiter les possibilités juridiques des demandeurs d’asile d’obtenir une aide matérielle au sens de la loi du 12 janvier 2007 ou une aide équivalente »²²⁶.

Finalement, le Conseil d’État observe un certain paradoxe dans cette réforme en ce que le législateur se justifie, dans son avant-projet, par la saturation du réseau d’accueil alors que la passerelle de l’aide matérielle vers l’aide financière est précisément indispensable en cas de saturation du réseau²²⁷. Il est également fait référence à un « recul significatif non-justifié raisonnablement » dans la protection du droit à l’accueil²²⁸. Le Conseil d’État conclut : « Il appartient donc à l’auteur de l’avant-projet de mieux expliquer et justifier en quoi cette abrogation ne mettra pas en cause le respect par la Belgique des obligations constitutionnelles, européennes et internationales qui pèsent sur elle »²²⁹.

En conclusion, le fait que le gouvernement ait maintenu l’essentiel du texte malgré ces critiques confirme une lecture plutôt politique : l’objectif prioritaire n’est pas la mise en conformité avec les obligations juridiques, mais la légalisation d’une pratique administrative déjà condamnée. En ce sens, la loi du 14 juillet 2025 apparaît moins comme une réforme structurelle que comme une validation législative a posteriori.

§2. La suspension par la Cour constitutionnelle

Neuf mois plus tard, c’est au tour de la Cour constitutionnelle de suspendre une partie de la réforme menée par la ministre de l’Asile et de la Migration²³⁰. La suspension a porté sur les principales dispositions des lois du 14 juillet 2025 modifiant la procédure de demande ultérieure et le régime de l’accueil²³¹

Dans son communiqué de presse du 27 février 2026, la Cour souligne que :

« Dès lors qu’il est incertain que le droit de l’UE permette à la Belgique de refuser l’aide matérielle dans une telle situation, la Cour interroge la Cour de justice de l’Union européenne sur ce point. [...] Selon la Cour, la suppression de la possibilité d’obtenir l’accueil sous la forme d’une aide financière risque également de causer un préjudice grave difficilement réparable à plusieurs requérants, notamment des personnes qui ont introduit en Belgique une première

²²⁶ *Ibid.*

²²⁷ Exposé des motifs, *Doc. parl.*, Chambre, DOC 56 0914/001, p. 4

²²⁸ *Ibid.*, pp. 15-16, citant C. constit, 3 avril 2025, n° 53/2025, B.16.1.

²²⁹ *Ibid.*

²³⁰ C. const., 26 février 2026, arrêt n° 23/2026, affaires n°s 8548 à 8568 ; « Revers pour la politique d’asile belge : la Cour constitutionnelle suspend deux restrictions à l’accueil des demandeurs d’asile », *RTBF Actus*, 26 février 2026, disponible sur <https://www.rtb.be/article/la-cour-constitutionnelle-suspend-deux-restrictions-recentes-de-l-accueil-des-demandeurs-d-asile-et-interroge-la-justice-europeenne-11685911>.

²³¹ Sont notamment suspendus l’article 2 de la loi du 14 juillet 2025 modifiant la loi du 15 décembre 1980 (traitement des demandes ultérieures), les articles 2, 4 et 5 de la loi du 14 juillet 2025 modifiant la loi accueil du 12 janvier 2007, ainsi que l’abrogation de l’article 13 de cette dernière.

demande d’asile et qui n’ont pas accès à une aide matérielle en raison de la saturation du réseau d’accueil de Fedasil. La Cour juge que les dispositions concernées semblent contraires au droit de l’UE et à plusieurs droits fondamentaux. La Cour en ordonne dès lors la suspension et elle se prononcera dans les trois mois sur les recours en annulation de ces dispositions »²³².

Nous n’aborderons pas l’examen du fond de la décision de la Cour constitutionnelle, ni-même de la compatibilité de la loi du 14 juillet 2025 avec les standards européens, d’autant plus au regard de l’entrée en vigueur prochaine du nouveau pacte européen sur la migration en juin 2026²³³.

Lors de la rédaction de ce travail, la Cour constitutionnelle est toujours en attente d’une réponse de la Cour de justice de l’Union européenne²³⁴. Toutefois, il convient déjà d’observer, une fois encore, que la ministre a décidé de passer outre la décision de la Cour constitutionnelle.

En effet, la ministre Anneleen Van Bossuyt a annoncé « *soutenir à 100% sa politique malgré la suspension temporaire des mesures de crise* » et vouloir malgré tout poursuivre sa politique, en tenant compte « d’une autre base juridique »²³⁵. Le 2 mars 2026, une instruction a été donnée à Fedasil de limiter l’aide matérielle accordée aux personnes qui bénéficient déjà d’une protection internationale dans un autre État membre de l’Union européenne et de leur faire savoir qu’elles doivent retourner dans le pays qui leur a accordé cette protection.

Le 27 mars 2026, le Conseil d’État a ordonné la suspension de l’exécution de cette décision après avoir notamment constaté :

« Que la décision de la ministre expose immédiatement les personnes concernées au risque de se retrouver dans une situation de dénuement complet et de devoir dormir dans la rue [...] Qu’avant de donner cette instruction à Fedasil, la ministre aurait dû consulter la section de législation du Conseil d’État, en raison de son caractère réglementaire, comme la section du contentieux administratif l’a déjà jugé par des arrêts du 27 décembre 2024 et du 10 février

²³² Cour constitutionnelle, *Communiqué de presse du 26 février 2026 relatif à l’arrêt n° 23/2026*, disponible sur <https://fr.const-court.be/media/press-releases-concerning-the-judgments>.

²³³ Conseil des ministres, « Mise en œuvre du Pacte européen sur la migration et l’asile : deuxième lecture », News.belgium.be, disponible sur <https://news.belgium.be/fr/mise-en-oeuvre-du-pacte-europeen-sur-la-migration-et-lasile-deuxieme-lecture-0> ; Commission européenne, « Pacte sur la migration et l’asile », disponible sur https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/pact-migration-and-asylum_fr (version en anglais : https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/pact-migration-and-asylum_en). Pour un examen plus approfondi du nouveau pacte européen : voy. . LECLERCQ, « Nouveau pacte européen pour la migration et l’asile : accès à la protection internationale en péril, la réinstallation comme contrepoids au durcissement des mesures aux frontières ? », *Cahiers de l’EDEM*, janvier 2024 ; CIRÉ, « Décryptage du pacte européen sur la migration et l’asile », disponible sur <https://www.cire.be/publication/decryptage-pacte-europeen-sur-la-migration-et-lasile/>.

²³⁴ Ce travail s’est achevé le 1^{er} mai 2026.

²³⁵ « Van Bossuyt à propos de la suspension temporaire de certaines mesures de crise par la Cour constitutionnelle : "Je soutiens ma politique à 100 %" », N-VA, 27 février 2026, disponible sur <https://francais.n-va.be/actualite/van-bossuyt-a-propos-de-la-suspension-temporaire-de-certaines-mesures-de-crise-par-la-cour> ; « Anneleen Van Bossuyt maintient la suspension de l’accueil pour les personnes déjà protégées dans l’UE », N-VA, 4 mars 2026, disponible sur <https://francais.n-va.be/actualite/anneleen-van-bossuyt-maintient-la-suspension-de-laccueil-pour-les-personnes-deja-protégees>.

2026 à propos d'une instruction similaire de la Secrétaire d'État à l'Asile et à la Migration datant de 2024 »²³⁶.

En conclusion, c'est un nouveau revers pour la ministre qui, de son côté, persiste et estime que la base juridique n'a pas été suspendue par l'arrêt du Conseil d'État, mais que « *celui-ci indique que nous devons mieux motiver chaque décision, au cas par cas.* ».

Cette attitude crée à nouveau un malaise profond auprès des travailleurs de Fedasil, qui se situent déjà dans une situation professionnellement et humainement compliquée²³⁷. En effet, dans une lettre ouverte du 2 avril 2026, près de 500 travailleurs de Fedasil ont annoncé se désolidariser « *des violations quotidiennes de l'État de droit et de la dignité humaine* » de la Ministre de l'Asile et de la Migration, « *tant à l'égard des demandeurs d'asile que du personnel de l'agence* »²³⁸.

§3. Un positionnement qui inquiète

Cette position assumée et des violations de plus en plus flagrantes de la ministre ont suscité autant de réactions que d'inquiétudes.

Céline Romainville, spécialiste de droit constitutionnel à l'UCLouvain, affirme que la situation est inédite et particulièrement grave :

*« D'autant qu'il faut rappeler que la Cour constitutionnelle manie avec parcimonie, avec beaucoup de prudence, la suspension, ne la réservant qu'à des cas vraiment spécifiques, sérieux [...] Il faut bien comprendre que ce qu'il se passe ici dépasse de très loin la question migratoire. On ouvre ainsi une porte pour que ne soit pas respecté demain n'importe quel arrêt dans n'importe quelle matière. C'est une pente vraiment très, très glissante »*²³⁹.

Dans ce contexte, la juriste se demande si les fonctionnaires qui suivraient les instructions de la ministre pourraient se retrouver dans une situation où ils risqueraient d'être poursuivis pour avoir exécuté un ordre manifestement illégal. A ce sujet, notons simplement que le Conseil d'État a déjà reconnu l'existence d'un tel droit de résistance des fonctionnaires²⁴⁰.

²³⁶ C.E., arrêt n° 266.219 du 27 mars 2026.

²³⁷ « Accueil des demandeurs d'asile : un nouveau camouflet pour la ministre Van Bossuyt », *Le Soir*, 27 mars 2026, disponible sur <https://www.lesoir.be/737405/article/2026-03-27/accueil-des-demandeurs-dasile-un-nouveau-camouflet-pour-la-ministre-van-bossuyt>.

²³⁸ « 500 travailleurs de Fedasil publient une lettre ouverte contre Anneleen Van Bossuyt : la ministre réagit », *BX1*, 3 avril 2026, disponible sur <https://bx1.be/categories/news/500-travailleurs-de-fedasil-publie-une-lettre-ouverte-contre-anneleen-van-bossuyt-la-ministre-reagit/> ; « Accueil des demandeurs d'asile : des centaines d'agents de Fedasil désavouent la ministre », *Le Soir*, 3 avril 2026, disponible sur <https://www.lesoir.be/738672/article/2026-04-03/accueil-des-demandeurs-dasile-des-centaines-dagents-de-fedasil-desavouent-la>.

²³⁹ « Van Bossuyt maintient le gel de l'accueil des demandeurs d'asile malgré l'arrêt de la Cour constitutionnelle », *Le Soir*, 4 mars 2026, disponible sur <https://www.lesoir.be/732492/article/2026-03-04/van-bossuyt-maintient-le-gel-de-laccueil-des-demandeurs-dasile-malgre-larret-de>.

²⁴⁰ B. Lombaert, « Ordre illégal et obéissance hiérarchique dans le droit disciplinaire de la fonction publique », *J.T.*, 1998/13, n° 5879, p. 265-273, disponible sur : https://www.stradalex.com/.../jt_1998.../doc/jt1998_13p265

Selon Laurent Sacré, président de l'Association syndicale des magistrats (ASM), la ministre fait fausse route. Il affirme qu'en voulant poursuivre la mise en œuvre de sa réforme sous prétexte d'avoir identifié « d'autres bases légales », la Ministre agit de façon incohérente et absurde. Il ajoute :

*« Ignorer cette décision n'est pas seulement incohérent – pourquoi avoir fait adopter cette réforme si d'autres fondements existaient ? –, c'est entraîner tout le gouvernement dans une dérive trumpienne dangereuse, exposant une fois encore l'État belge à des condamnations, des astreintes et des dommages et intérêts »*²⁴¹.

Dans le même sens, Stéphane Gothot, président de « avocats.be », observe :

*« Que ce soient les milliers de condamnations sous astreintes du tribunal du travail francophone de Bruxelles en matière de contentieux des étrangers, l'avis du Conseil d'État sur les visites domiciliaires ou les arrêts de la Cour constitutionnelle : le gouvernement s'en fiche. L'exécutif ne respecte même plus ses propres lois et le pouvoir judiciaire. C'est du mépris et de l'autoritarisme »*²⁴²

Finalement, pour Sibylle Gioe, présidente de la Ligue des droits humains, il s'agit d'une « énième violation flagrante de l'État de droit »²⁴³.

Il apparaît de ces développements que cette situation n'est pas anodine. De nombreux experts, issus de différentes branches du droit, soulignent unanimement la gravité de la crise institutionnelle qui s'établit. En effet, le fait qu'une ministre puisse ouvertement ignorer une décision de la Cour constitutionnelle, tout en assumant publiquement sa position, remet en cause le principe fondamental de la séparation des pouvoirs et l'autorité des juridictions suprêmes de l'État belge.

Section 5. Une crise institutionnelle ?

Cette séquence multiple et décrite dans les précédentes sections met en lumière un « cycle répétitif institutionnel » qui se caractérise par une résistance quasi-systématique du pouvoir exécutif aux injonctions juridictionnelles (tribunaux du travail, Cour européenne des droits de l'homme, Conseil d'État ou encore Cour constitutionnelle)²⁴⁴.

En octobre 2025, le pouvoir judiciaire, représenté par la Cour de cassation, le Collège des procureurs généraux et le Collège des cours et tribunaux, a affirmé à l'égard de la ministre de l'Asile et de la Migration : « la déclaration de la ministre Van Bossuyt porte atteinte à la séparation des pouvoirs »²⁴⁵.

²⁴¹ « "Une dérive trumpienne dangereuse" : Anneleen Van Bossuyt se met (une nouvelle fois) le monde judiciaire à dos », *La Libre Belgique*, 5 mars 2026, disponible sur <https://www.lalibre.be/belgique/politique-belge/2026/03/05/une-derive-trumpienne-dangereuse-anneleen-van-bossuyt-se-met-une-nouvelle-fois-le-monde-judiciaire-a-dos-7WLX3OTTMJCXDLIYRPSG7VS4IA/>.

²⁴² *Ibid.*

²⁴³ *Ibid.*

²⁴⁴ Le plus souvent en la personne de la ministre de l'Asile et de la migration.

²⁴⁵ « La déclaration de la ministre Van Bossuyt porte atteinte à la séparation des pouvoirs », *La Libre Belgique*, 1 octobre 2025, disponible <https://www.lalibre.be/dernieres-depeches/2025/10/01/la-declaration-de-la-ministre-van-bossuyt-porte-atteinte-a-la-separation-des-pouvoirs-OJYDWNIIWZVAANBRVPECFVSLBGE/>

En effet, le schéma constant du contournement de l'État belge, lorsqu'il est condamné, soulève une question fondamentale qui fera l'objet d'un développement dans la troisième partie : dans quelle mesure l'État peut-il invoquer des contraintes matérielles, en l'espèce, la saturation du réseau d'accueil, pour ne pas exécuter les décisions de justice qui le condamnent ?

Alors que l'analyse du cadre normatif de la loi accueil du 12 janvier 2007 révèle clairement l'existence d'un droit subjectif pour le demandeur de protection internationale, que les juridictions nationales et européennes ont, à de très nombreuses reprises, rappelé le caractère contraignant de cette obligation et sanctionné les carences de l'État belge dans sa mise en œuvre : existe-t-il des limites à l'État de droit si l'administration se heurte effectivement à une impossibilité matérielle ?

Finalement, comme observé au début de ce travail, il apparaît que la situation actuelle dépasse le seul enjeu de la politique migratoire. Cette crise traduit un malaise profond, avant tout auprès des acteurs juridiques du pays, quant à l'effectivité des droits, à la force obligatoire des décisions de justice et à la préservation du socle démocratique belge. En effet, la question n'est plus centrée sur le contenu du droit à l'accueil mais bien sur la force obligatoire des décisions juridictionnelles. Les réactions unanimes et alarmistes du monde juridique invitent à une réflexion sur la nécessité de restaurer la confiance et le respect des principes fondamentaux du droit.

Partie III. Quelle(s) limite(s) acceptable(s) à l'État de droit ?

Chapitre 1 – Le constat d'une ineffectivité systémique

Section 1. La multiplication des condamnations sans effet

Le parcours retracé dans les chapitres précédents révèle un phénomène particulier dans l'histoire récente du contentieux administratif belge : la non-exécution assumée et persistante des décisions de justice. Cette séquence illustre une désobéissance institutionnelle qui constitue, comme le souligne Amnesty international : « une menace plus vaste pour l'État de droit en Belgique »²⁴⁶.

Selon un rapport de Myria et de l'IFDH, entre janvier 2022 et mai 2025, 10.764 condamnations du tribunal de travail ont été signifiées à Fedasil²⁴⁷. Il convient d'observer qu'aucune de ces décisions n'a fondamentalement infléchi la politique du gouvernement belge ces dernières années. Il a systématiquement refusé d'appliquer pleinement ces décisions, même lorsqu'il s'agissait de décisions définitives et juridiquement contraignantes²⁴⁸.

Le nombre de condamnations est plus faible en 2024 et 2025, mais cela s'explique principalement par l'inefficacité de la procédure judiciaire. Une série d'acteurs sont en effet découragés d'introduire des recours en justice au vu de l'exécution incertaine des décisions des juridictions du pays. En outre, depuis juin 2023, c'est l'ordre d'inscription sur la liste d'attente qui est déterminant pour entrer le réseau d'accueil, indépendamment de l'existence ou non d'une condamnation du tribunal du travail²⁴⁹.

Enfin, le mécanisme de l'astreinte s'avère inutile car il est politiquement ouvertement annoncé que ces astreintes ne seront pas payées²⁵⁰.

Section 2. Les insuffisances des mécanismes d'exécution actuels

Le droit belge prévoit plusieurs mécanismes destinés à garantir l'exécution des décisions de justice. Toutefois, lorsque le débiteur de l'obligation est l'État lui-même, ces instruments plus classiques révèlent quelques limites. Nous verrons dans cette section quelques mécanismes qui sont devenus inopérants, compte tenu de la situation décrite tout au long de ce travail.

²⁴⁶ Amnesty International, *Ni logé.e.s, ni écouté.e.s – Les manquements persistants de la Belgique en matière d'accueil bafouent les droits des personnes demandeuses d'asile*, avril 2025, p.22-23.

²⁴⁷ MYRIA et IFDH, *Communication au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe au sujet de l'exécution de l'arrêt Camara c. Belgique* (n° 49255/22), 2 juillet 2025, disponible sur <https://www.myria.be/fr/publications/communication-au-conseil-de-leurope-sur-la-crise-de-laccueil>

²⁴⁸ Amnesty International, *Ni logé.e.s, ni écouté.e.s op. cit.*, p.21.

²⁴⁹ Myria, *Rapport de réunion de contact protection internationale* – septembre 2023, 20 septembre 2023, p.48-49 ; Amnesty International, *Ni logé.e.s, ni écouté.e.s, op.cit*, p.21-22.

²⁵⁰ *Infra.* section 2.

§1^{er}. Les astreintes

L'astreinte est un mécanisme inscrit à l'article 1385bis du Code judiciaire qui constitue le principal outil de contrainte dont dispose le juge pour assurer l'exécution de ses décisions²⁵¹. En général, il s'agit d'une somme d'argent due par jour de retard dans l'exécution d'une obligation de faire ou de ne pas faire. L'enjeu derrière l'astreinte est de mettre une pression, psychologique et financière, sur le débiteur récalcitrant.

Toutefois, nous l'avons déjà souligné à plusieurs reprises²⁵², ce mécanisme s'est révélé totalement inefficace dans le contentieux de l'accueil.

En date du mois de décembre 2025, le montant total des astreintes dues par Fedasil s'élevait à 226.336.550 euros, rien que pour l'arrondissement judiciaire de Bruxelles, qui est concerné par 98 % des astreintes. La ministre compétente a d'ailleurs confirmé, dans le cadre d'une réponse à une question parlementaire que : « *ces astreintes ne seront pas payées par l'État belge. Ces montants pourront mieux être alloués à des politiques structurelles* »²⁵³. L'agence a adopté une position similaire, ce qui lui a d'ailleurs été reproché par la Cour des comptes²⁵⁴.

À plusieurs reprises, certains responsables politiques ont affirmé que les sommes accumulées ne seront pas payées, en se justifiant même que ces montants seraient plus utilement affectés au budget de l'accueil qu'au paiement d'astreintes²⁵⁵. Cette posture vide le mécanisme de l'astreinte de son effet dissuasif et le juge se retrouve dépourvu de tout moyen de contrainte réel²⁵⁶.

§2. L'absence de contrainte physique sur l'État

Dès 1841, la Cour de cassation consacrait, à propos des communes, le principe selon lequel « l'on ne pourra agir contre elles par voie quelconque d'exécution [...] pour obtenir le très paiement de ce dont elles sont redevables »²⁵⁷. Ainsi, historiquement, l'immunité d'exécution a pour but de « respecter certaines exigences de l'organisation et du fonctionnement des services publics, mais elle n'est pas destinée à favoriser l'inexécution des jugements, ni à soustraire l'administration au respect du droit »²⁵⁸.

²⁵¹ Code judiciaire, art. 1385bis inséré par la loi du 31 janvier 1980.

²⁵² *Infra*. p.29.

²⁵³ Question écrite n° 56-418 de M. François De Smet (DéFI) à la ministre de l'Asile, de la Migration et de l'Intégration sociale sur « Le paiement des astreintes par Fedasil », 7 novembre 2025, Q.R., Chambre, 2025-2026.

²⁵⁴ 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.160.

²⁵⁵ Voy. not. « Crise de l'accueil : la Belgique doit encore plus de 6,5 millions d'astreintes », *Le Soir*, 28 août 2025, disponible en ligne (consulté le 1er avril 2026) ; Chambre de Représentants de Belgique, *Compte rendu intégral de la Commission de l'Intérieur, de la Sécurité, de la Migration et de Matières administratives*, CRIV 56 COM 032, 6 novembre 2024, p.40.

²⁵⁶ A.-M. Dhoore « Un an d'application de l'astreinte », *J.T.*, 1981,

²⁵⁷ Cass., 30 déc. 1841, *Pas.*, 1841, 1, 25.

²⁵⁸ J. Le Brun et D. Déom, « L'exécution des créances contre les pouvoirs publics », *J.T.*, 1983, pp. 261-272.

Contrairement aux particuliers dont les biens peuvent être saisis par voie d'exécution forcée²⁵⁹, l'État bénéficie du principe d'insaisissabilité des biens publics. Ce principe, inscrit à l'article 1412bis du Code judiciaire, est justifié par la nécessité d'assurer la continuité du service public, et empêche de procéder à des saisies mobilières ou immobilières sur le patrimoine de l'État²⁶⁰.

Toutefois, tous les biens appartenant à une institution publique ne sont pas nécessaires à la continuité de l'exercice de sa mission. Cette nuance est inscrite au second paragraphe de l'article 1412bis du Code judiciaire qui impose à l'organe compétent de chaque personne morale de droit public d'établir, sous forme de déclaration, une liste de ses biens qui peuvent être saisis.

Partant, en janvier 2024, la Cour d'appel de Bruxelles a autorisé une saisie-arrêt conservatoire sur 48 comptes bancaires de Fedasil contenant près de 3 millions d'euros²⁶¹. Quelques mois plus tard, la Cour d'appel a confirmé cette autorisation, en critiquant l'argument de l'agence Fedasil selon lequel ses biens sont insaisissables afin de garantir la continuité du service public :

*« il est inconcevable que Fedasil, en tant que personne morale d'ordre public, qui devrait donner l'exemple au justiciable censé de respecter et d'exécuter les décisions judiciaires prononcées à son encontre, 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 »*²⁶².

Un an après la saisie-arrêt effectuée sur un premier compte de Fedasil, le juge des saisies a décidé que ses comptes sont insaisissables parce qu'il n'est pas établi que ces fonds sont « manifestement inutiles pour l'exercice de la mission de Fedasil ou la continuité du service public »²⁶³.

En conclusion, les tentatives de saisie des fonds de Fedasil s'avèrent très complexes et peu efficaces. L'astreinte qui possède initialement une utilité relative, devient davantage un coût budgétaire, quand il est supporté.

A titre illustratif, en janvier 2024, certains biens du cabinet de la Ministre de l'Asile et de la Migration ont été saisis, avant d'être mis en vente forcée²⁶⁴. Cette mesure, avant tout symbolique, illustre la divergence de vues entre les acteurs du terrain et la ministre, qui estime que « ce type d'actions n'aidra pas à résoudre la crise de l'accueil ».

²⁵⁹ Code judiciaire, arts. 1494 et s. relatifs à la saisie-exécution.

²⁶⁰ Code judiciaire, art. 1412bis inséré par une loi du 30 juin 1994.

²⁶¹ Voy. Cour d'appel de Bruxelles (17ème chambre), 2024/QR/3, 23 janvier 2024 ; « Crise de l'accueil : 2,9 millions d'euros pourraient être saisis chez Fedasil », *Le Soir*, 2 février 2024, disponible sur <https://www.lesoir.be/565625/article/2024-02-02/crise-de-laccueil-29-millions-deuros-pourraient-etre-saisis-chez-fedasil>

²⁶² Cour d'appel de Bruxelles (17ème chambre), 2024/AR/423, 11 juin 2024

²⁶³ Tribunal de première instance francophone de Bruxelles (chambre des saisies), 24/1010/A, 31 mars 2025

²⁶⁴ « Crise de l'accueil : des biens du cabinet de Moor saisis et mis en vente (photos) », *Le Soir*, 11 janvier 2024, disponible sur <https://www.lesoir.be/560691/article/2024-01-11/crise-de-laccueil-des-biens-du-cabinet-de-moor-saisis-et-mis-en-vente-photos>

§3. L'autorité de chose jugée

Ensuite, la doctrine s'attache encore à l'autorité de chose jugée d'une décision judiciaire, telle que consacrée par l'article 23 du Code judiciaire, et qui signifie que les décisions définitives s'imposent à tous, y compris à l'administration. En effet, en ce qui concerne les décisions juridictionnelles, l'autorité de chose jugée s'impose aux personnes publiques malgré l'inexistence des voies d'exécution à leur encontre²⁶⁵. En outre, elle n'a lieu qu'à l'égard de ce qui fait l'objet de la décision²⁶⁶.

Pourtant, dans le contentieux de l'accueil, au vu de tout ce qui a déjà été développé, l'État semble contourner systématiquement cette autorité de chose jugée. D'une part, l'État adopte des nouvelles pratiques administratives qui produisent les mêmes effets que ce qui a été condamné. D'autre part, il modifie le cadre législatif, comme en témoigne la loi du 14 juillet 2025, créant ainsi une légalisation des pratiques administratives jugées illégales. Ce phénomène crée un cycle par lequel le pouvoir exécutif contourne systématiquement le pouvoir judiciaire.

§4. La responsabilité civile

Enfin, il existe le régime de la responsabilité civile extracontractuelle qui permet, en principe, d'obtenir réparation d'un préjudice causé par une faute. Nous avons déjà analysé brièvement ce régime²⁶⁷, et dans tous les cas, cette voie contentieuse ne résout nullement le problème. Chaque condamnation donne lieu au paiement d'une indemnité, mais n'entraîne aucune modification de la politique d'accueil²⁶⁸.

§5. Conclusion

L'inadaptation des principaux mécanismes classiques d'exécution révèlent une lacune structurelle du système juridique belge. Face à un État qui assume ouvertement de ne pas exécuter les décisions de justice, les « outils traditionnels » deviennent inopérants. Cette situation pose une question fondamentale pour l'État de droit : peut-on tolérer qu'un justiciable, fût-il l'État, choisisse quelle(s) décision(s) il accepte d'exécuter ?

En outre, l'État belge invoque systématiquement la même justification, à savoir l'impossibilité matérielle résultant de la saturation du réseau d'accueil. Nous verrons brièvement dans le chapitre suivant si cet argument peut légitimer la non-exécution persistante des décisions judiciaires.

²⁶⁵ A. Vanderstichele, « De l'exécution des décisions juridictionnelles en matière administrative », *R.J.D.A.*, 1975, pp. 1 à 22, spéc. p. 9; J. Delva, « Draagwijdte van de irnmunititeit der openbare besturen inzake gedwongen tenuitvoerlegging », *Tids. v. Bestuursw.*, 1964, pp. 17 à 27 et 79 à 87, spéc. p. 36. Voy. aussi la motivation de l'arrêt de la Cour de cassation du 11 juin 1903, *Pas.*, I, 294 : « La validité d'une décision de justice est indépendante des difficultés que peut présenter sa mise en exécution ».

²⁶⁶ Cass., 13 mai 2024, n°S.23.0070.F.

²⁶⁷ *Infra*. p.30.

²⁶⁸ Voy. pour une illustration de la reconnaissance de la responsabilité civile de l'Etat belge : Tribunal civil francophone Bruxelles (4^e ch.) 29/06/2023, *J.L.M.B.*, 2023/38, p. 1720-1730.

Chapitre 2. L'impossible justification par l'impossibilité matérielle

Section 1. L'argument de la saturation : pertinence et limites

§1. La saturation du réseau

Il convient de noter que depuis 2022, la saturation du réseau Fedasil constitue une réalité objective²⁶⁹. Partant, l'État belge justifie régulièrement son incapacité à exécuter les décisions de justice en faveur des demandeurs de protection internationale par la saturation du réseau d'accueil²⁷⁰.

En effet, le discours gouvernemental face à cette situation est assez stable : « il s'agit d'une crise ingérable, largement due à l'héritage des gouvernements précédents qui ont fermé des centres d'accueil » ; « la priorité est donnée aux plus vulnérables : les femmes et les enfants » ; « il faut davantage contrôler l'afflux de personnes migrantes et travailler à des procédures accélérées, sous-entendu que plus vite les demandes seront traitées, plus rapidement il sera possible de déterminer qui peut rester et qui doit être expulsé »²⁷¹. L'État met en place une stratégie procédurale consistant à faire appel de toutes ses condamnations, invoquant par exemple, les inondations de juillet 2021, la crise en Ukraine et la crise de COVID-19 pour tenter de justifier le non-respect de ses obligations légales²⁷².

En 2023, à la suite de l'arrêt du Conseil d'État du 13 septembre 2023, l'ex-Ministre de l'Asile et de la Migration avait déclaré : « *il n'y a pas de places supplémentaires. La suspension du Conseil d'État ne signifie pas que nous avons soudainement de la place pour tout le monde. Ma politique ne changera donc pas* »²⁷³. Cette argumentation repose sur l'idée d'une contrainte factuelle insurmontable échappant au contrôle de l'État : celle de ne plus avoir de places d'hébergement disponibles.

§2. Les limites juridiques de l'argument de saturation²⁷⁴

Dès 2012, la Cour de cassation a reconnu que : « la saturation du réseau, qu'elle qu'en soit la cause, est une circonstance particulière pouvant justifier la non-désignation d'un lieu d'inscription, au sens de l'article 11, § 3 de la loi accueil »²⁷⁵. Le Conseil d'État a confirmé cette

²⁶⁹ Fedasil et ses partenaires disposent, au 1^{er} avril 2026, d'une capacité d'accueil de 33.810 places réparties dans des centres collectifs et des logements individuels. 31.707 personnes y sont accueillies, soit un taux d'occupation de 94%. FEDASIL « Statistiques de l'accueil » disponible sur <https://www.fedasil.be/fr/statistics>

²⁷⁰ Pour rappel, il s'agit avant tout d'une obligation légale consacrée par la loi du 12 janvier 2007.

²⁷¹ D. Tatti et M. Doutrepoint, « De quoi la "crise de l'accueil" est-elle le nom ? », *op. cit.*

²⁷² *Ibid.*

²⁷³ « Malgré l'arrêt du Conseil d'Etat, Nicole de Moor maintient sa position de ne pas accueillir les hommes seuls : « Ma politique ne changera pas », *Le Soir*, 13 septembre 2023, disponible sur <https://www.lesoir.be/536994/article/2023-09-13/malgre-larret-du-conseil-detat-nicole-de-moor-maintient-sa-position-de-ne-pas>

²⁷⁴ Nous ne reviendrons pas sur les obligations de l'Etat belge en matière d'accueil : voy. not. les pages 20 et s. *supra*.

²⁷⁵ Cass., 7 janvier 2013, R.G. n° S.11.0111.F.

analyse en 2013, en énonçant que : « le risque de saturation de la capacité d'accueil des demandeurs d'asile peut constituer une des circonstances particulières visées à l'article 11, § 3, dernier alinéa »²⁷⁶.

Toutefois, comme le souligne Nawa Youssouf Ali, cette reconnaissance jurisprudentielle de la saturation comme « circonstance particulière » ne signifie nullement qu'elle constitue une cause d'exonération des obligations de l'État. Au contraire, elle déclenche l'application de mécanismes légaux prévus par le législateur pour assurer la continuité du droit à l'accueil : le transfert de compétence vers les CPAS ou l'activation d'un plan de répartition des demandeurs d'asile entre les communes, consacrés respectivement par l'article 11, §3 et §4²⁷⁷.

Par exemple, en droit civil, l'impossibilité d'exécuter une obligation ne libère le débiteur que si elle revêt un caractère absolu, imprévisible et irrésistible, constitutif de force majeure²⁷⁸.

En l'espèce, la saturation du réseau d'accueil ne remplit manifestement pas ces conditions cumulatives. En effet, en Belgique, l'augmentation du nombre de demandeurs de protection internationale depuis 2021 ne présente pas un caractère exceptionnel justifiant l'invocation d'une impossibilité absolue. La « crise de l'accueil » n'est pas imprévisible et est documentée depuis 2021²⁷⁹. En 2023, une série d'associations observaient que le déni d'accueil devenait d'une « indécente normalité »²⁸⁰.

De plus, les flux migratoires, qui dépendent en effet d'une série de facteurs, font l'objet de prévisions régulières par les autorités compétentes²⁸¹. Ensuite, il est important de noter que l'État dispose de multiples leviers pour augmenter les capacités d'accueil, comme en témoigne la création rapide de milliers de places supplémentaires pour les réfugiés ukrainiens en 2022²⁸².

En somme, il s'agit d'une impossibilité relative, résultant de contraintes créées par l'État que celui-ci refuse de lever, et non d'une impossibilité absolue justifiant la non-exécution des décisions de justice²⁸³. Les juridictions du travail ont rappelé à plusieurs reprises que l'obligation d'accueil des demandeurs de protection internationale constitue une obligation

²⁷⁶ C.E., arrêt n° 224.068 du 25 juin 2013.

²⁷⁷ N. Youssouf Ali, « Pistes de solutions et stratégies juridiques pour observer le respect du droit à l'accueil des demandeurs d'asile », *op.cit.*, pp. 3 et s.

²⁷⁸ Désormais, l'article 5.226 du Code civil décrit la force majeure comme « *l'impossibilité pour le débiteur, qui ne lui est pas imputable, d'exécuter son obligation. A cet égard, il est tenu compte du caractère imprévisible et inévitable de l'obstacle à l'exécution. Le débiteur est libéré lorsque l'exécution de l'obligation est devenue définitivement impossible par suite de la force majeure. L'exécution de l'obligation est suspendue pendant la durée de l'impossibilité temporaire imprévisible et inévitable de l'empêchement* ».

²⁷⁹ Voy. not. les rapports de l'IFDH, Ligue des droits humains, Myria, Unia, Amnesty ou d'avocat.be

²⁸⁰ Collectif, *De la « crise de l'accueil » au déni d'accueil comme indécente normalité*, 25 mai 2023, en ligne : <https://www.cire.be/communiquede-presse/rapport-crise-accueil/>

²⁸¹ Données statistiques disponibles auprès de Myria (<https://www.myria.be/fr/chiffres/acces-au-territoire>), du CGRA (<https://www.cgra.be/fr/chiffres>), de l'Office des Étrangers (<https://dofi.ibz.be/fr/chiffres/acces-et-sejour>) et de Statbel (<https://statbel.fgov.be/fr/themes/population/mouvement-de-la-population/migrations>)

²⁸² EMN Belgium, « La Belgique délivre des attestations de protection temporaire à plus de 93.000 Ukrainiens », disponible sur <https://emnbelgium.be/fr/nouvelles/la-belgique-delivre-des-attestations-de-protection-temporaire-plus-de-93000-ukrainiens>

²⁸³ N. Youssouf Ali, *op. cit.*, p. 8.

de résultat dans le chef de l'État belge et qu'il n'y avait pas de force majeure. Les juridictions du travail ont également considéré qu'il s'agissait d'un abus procédural, sanctionnable par une amende²⁸⁴.

La Cour de cassation a d'ailleurs constaté que Fedasil « a manifestement violé la loi » et qu'« il n'existe pas de cas de force majeure ou d'une autre cause de justification »²⁸⁵.

Finalement, la grande chambre de la Cour européenne des droits de l'homme a affirmé dans les arrêts « M.S.S. c. Grèce et Belgique » et « Khlaifia et autres c. Italie » que « les facteurs liés à un afflux croissant de migrants ne peuvent pas exonérer les États contractants de leurs obligations au regard de l'article 3 ». Elle ajoute : « même un traitement infligé sans l'intention d'humilier ou de rabaisser la victime, et résultant, par exemple, de difficultés objectives liées à la gestion d'une crise migratoire, peut être constitutif d'une violation de l'article 3 de la Convention »²⁸⁶.

§3. Impossibilité en partie auto-crée : autres solutions

L'analyse chronologique révèle que la saturation du réseau d'accueil résulte de choix politiques délibérés²⁸⁷.

Nous l'avons vu²⁸⁸, les loi du 14 juillet 2025 ont réformé l'accueil en vigueur en supprimant notamment l'aide financière prévue par l'article 13 de la loi du 12 janvier 2007²⁸⁹. Parallèlement, plusieurs projets d'ouverture de centres ont été abandonnés pour des motifs politiques et plusieurs centres d'accueil ferment progressivement²⁹⁰. Le Conseil d'État a relevé ce paradoxe dans son avis sur la loi du 14 juillet 2025, soulignant que l'État ne saurait invoquer la saturation du réseau d'accueil qu'il a lui-même contribué à créer : « la disposition ne semble concerner qu'une situation systémique de saturation du réseau, à laquelle il est répondu par une mesure de portée générale prise après rapport au Conseil des ministres et sur accord de celui-ci »²⁹¹.

²⁸⁴ Voy. not. C. trav. Bruxelles, R.G 2023/CB/3, 4 mai 2023, disponible sur terralaboris.be.

²⁸⁵ Cass., 12 février 2024, R.G. n° S.23.0046.F.

²⁸⁶ Cour eur. D.H. (gde ch.), M.S.S. c. Belgique et Grèce, 21 janvier 2011, req. n° 30696/09, § 223 ; Cour eur. D.H. (gde ch.), Khlaifia et autres c. Italie, 15 décembre 2016, req. n° 16483/12, § 158.

²⁸⁷ En 2011, l'ancien directeur général de FEDASIL affirmait déjà que : « la politique de l'asile est née de crises, et non d'une vision ». Voy. B. Pleysier, *25 jaar asielopvang*, dans *Samenleving & Politiek*, 2011, n° 1, p. 4, en ligne, <https://www.sampol.be/2011/01/25-jaar-asielopvang>

²⁸⁸ Certaines mesures ont d'ailleurs été suspendues : C. const., 26 février 2026, arrêt n° 23/2026, affaires n°s 8548 à 8568.

²⁸⁹ Fedasil peut également décliner sa compétence dans un contexte de saturation du réseau, en supprimant un lieu obligatoire d'inscription. Certaines conditions précisées par arrêté royal doivent être remplies par les demandeurs d'asile pour obtenir la suppression de leur code 207.

²⁹⁰ Voy. notamment : « Fermeture d'un centre Fedasil dans la région liégeoise », *Le Soir*, 14 avril 2025, <https://www.lesoir.be/668930/article/2025-04-14/fermeture-dun-centre-fedasil-dans-la-region-liegeoise> ; « Accueil des demandeurs d'asile : les centres de Florennes et Belgrade vont fermer », *RTBF*, 27 mars 2026, disponible sur <https://www.rtbf.be/article/accueil-des-demandeurs-d-asile-les-centres-de-florennes-et-belgrade-vont-fermer-11701076>

²⁹¹ Avis du Conseil d'État n° 77.664/4 du 26 mai 2025, *Doc. parl.*, Chambre, DOC 56 0914/001, p. 13.

En outre, l'État belge dispose de nombreux outils juridiques pour faire face à la saturation, tous prévus par la loi : l'activation du plan de répartition des demandeurs d'asile entre les communes (article 11, § 4)²⁹², la non-désignation de lieu obligatoire permettant le transfert vers les CPAS (article 11, §3, alinéa 4)²⁹³ ou la création de structures d'accueil d'urgence (article 18)²⁹⁴. De plus, le législateur a expressément prévu un plan de répartition harmonieux des demandeurs de protection internationale en cas de crise²⁹⁵. Notons que certaines forces politiques sont désireuses d'avoir un texte permettant d'écarter un tel plan de répartition obligatoire²⁹⁶, et que le gouvernement actuel a affiché son intention de « [adapter] la législation pour que seule une aide matérielle puisse être accordée aux demandeurs d'asile » et de « [supprimer] la possibilité légale d'un plan de répartition obligatoire des demandeurs d'asile sur le territoire »²⁹⁷. L'attitude des autorités belges va à l'encontre des recommandations du Comité des Ministres qui les encourageaient à « prévoir d'autres mesures, comme un accueil d'urgence et/ou l'octroi d'une aide financière »²⁹⁸.

En conclusion, le refus obstiné d'activer ces mécanismes légaux démontre que l'impossibilité invoquée relève davantage d'un choix politique que d'une impossibilité matérielle absolue. La Cour de justice de l'Union européenne a d'ailleurs confirmé dans l'arrêt « Saciri » que : « la saturation des réseaux d'accueil ne [peut] pas justifier une quelconque dérogation au respect de[s] normes [minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile] »²⁹⁹.

Comme le relève Jean-Baptiste Farcy : « *la crise est politique, et est entretenue à dessein par un pouvoir politique qui, à l'instar d'autres gouvernements européens, a décidé de ne plus se conformer à ses obligations européennes* »³⁰⁰. Cette analyse rejoint celle de Myria et de l'IFDH

²⁹² Voy. N. Youssouf Ali, *op. cit.*, p. 10-14 et MYRIA, « Avis : ne supprimez pas le plan de répartition obligatoire des places d'accueil pour les demandeurs d'asile », 13 décembre 2024, disponible sur <https://www.myria.be>.

²⁹³ Voy. N. Youssouf Ali, *op. cit.*, p. 10-14 ; Cass., 7 janvier 2013, R.G. n° S.11.0111.F.

²⁹⁴ Art. 18 de la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile ; J.-B. FARCY, « La crise de l'accueil en Belgique et en France au regard de l'article 3 de la CEDH », *Cahiers de l'EDEM*, décembre 2022.

²⁹⁵ « Le plan de répartition est devenu réalité », *La Libre Belgique*, 22 décembre 2015, disponible sur : <https://www.lalibre.be/belgique/politique-belge/2015/12/22/asile-le-plan-de-repartition-est-devenu-realite-LHX6YYFCJNGDTP5LE7V4UVTIG4/> ; « Théo Francken présente son plan pour répartir l'accueil des migrants dans les communes : c'est un peu plus équilibré », *RTL Info*, 27 novembre 2015, disponible sur : <https://www.rtl.be/art/info/belgique/politique/theo-francken-presente-son-plan-pour-repartir-l-accueil-des-migrants-dans-les-communes-c-est-un-peu-plus-equilibre--774675.aspx>.

²⁹⁶ « Asile et migration - Un texte pour écarter la possibilité d'un plan de répartition obligatoire entre communes », *La Libre Belgique*, 13 janvier 2026, disponible sur : <https://www.lalibre.be/dernieres-depeches/2026/01/13/asile-et-migration-un-texte-pour-ecarter-la-possibilite-dun-plan-de-repartition-obligatoire-entre-communes-FPQRHKK2VNEY3CMOFTDJR6IH04/>

²⁹⁷ Accord de coalition fédérale 2025-2029, p. 169, disponible sur https://www.belgium.be/fr/publications/accord_de_gouvernement_du_gouvernement_federal_bart_d_e_wever.

²⁹⁸ Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, Décision H46-6 Camara c. Belgique (Application No. 49255/22), 1507th Meeting (17-19 September 2024), CM/Del/Dec(2024)1507/H46-6, 19 septembre 2024.

²⁹⁹ C.J.U.E., *Saciri*, 27 février 2014, C-79/13, EU:C:2014:103, § 50

³⁰⁰ J.-B. Farcy, *op. cit.*

qui constatent que les autorités belges ont « délibérément choisi de ne pas mobiliser l'ensemble des moyens disponibles pour respecter leurs obligations internationales »³⁰¹.

Section 2. Conséquence majeure : une atteinte à la confiance des justiciables

L'attitude de l'État belge telle qu'elle a longuement déjà été décrite équivaut à une « désobéissance institutionnelle assumée ». Elle produit un effet de contagion préoccupant .

En effet, si un État peut choisir de ne pas exécuter les décisions de justice qui le condamnent, il convient de s'interroger sur la légitimité qu'il conserve à exiger aux citoyens de respecter les décisions qui les condamnent respectivement.

Ce paradoxe a été notamment souligné par différents observateurs : un citoyen condamné à payer une amende ne peut invoquer des difficultés financières pour s'en exonérer, mais l'État refuse de payer les astreintes qui le condamnent. De même : un citoyen pourrait-il systématiquement invoquer une impossibilité dans son chef d'exécuter une obligation qui lui incombe comme le fait l'État belge concernant la fourniture d'une place d'accueil aux demandeurs de protection internationale ?

Cette érosion de l'autorité judiciaire ne se limite pas au contentieux de l'accueil : elle affecte la perception générale du respect de l'État de droit en Belgique. Selon une enquête menée par la Commission européenne, 59 % des personnes interrogées sont d'accord avec l'affirmation selon laquelle « il est fréquent que les instances publiques et les décideurs politiques ne respectent pas les décisions de justice et ne les mettent pas en œuvre »³⁰².

Cette défiance croissante s'accompagne d'un phénomène de « désespoir judiciaire » auprès de nombreux demandeurs de protection internationale, mais aussi d'avocats. Dans un rapport d'Amnesty international, plusieurs avocats belges font état de sentiments de désespoir et de colère vis-à-vis de cette non-exécution systémique³⁰³. Une des avocates consultées par Amnesty International témoigne que : « *les avocats ne faisaient plus beaucoup de recours, parce que cela ne servait plus à rien. On se sent vraiment démuni, parce que je me rends compte que quand l'État belge ne respecte pas les décisions judiciaires, on est impuissant* »³⁰⁴. Ce sentiment de découragement face à l'absence de tout recours effectif pour faire valoir ses droits a été répété par plusieurs acteurs consultés par Myria et l'IFDH.

Ce constat appelle une réflexion sur les voies d'amélioration qui sont encore possibles et sur la nécessité de restaurer l'effectivité des décisions de justice.

³⁰¹ MYRIA et IFDH, *Communication au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe au sujet de l'exécution de l'arrêt Camara c. Belgique* (n° 49255/22), 2 juillet 2025, p. 15

³⁰² Commission européenne, Rule of Law Factsheet, Belgium, 2024« Public authorities and politicians often do not respect and apply court rulings. », Commission européenne.

³⁰³ Amnesty International, *Ni logé.e.s, ni écouté.e.s*, op. cit., pp. 22-23.

³⁰⁴ *Ibid.*, p.23

Chapitre 3 – Voies d’amélioration

La multiplication des condamnations qui ne sont pas exécutées pose dès lors une question centrale : que peut faire le justiciable, et plus largement le droit, face à un exécutif qui refuse systématiquement de se conformer aux décisions de justice ? Cette interrogation dépasse le seul contentieux de l’accueil. C’est une réflexion qui touche au cœur de la démocratie et à la séparation des pouvoirs : un État de droit peut-il tolérer l’inexécution organisée de ses propres jugements ?

Face à ce qui semble être une impasse, deux types de réponses peuvent être envisagées. D’une part, le renforcement des mécanismes juridiques visant à contraindre l’exécution de l’autorité condamnée elle-même. D’autre part, des solutions puisées chez les acteurs juridiques et les citoyens, ou issus d’autres ordres juridiques.

Nous analyserons dans ce chapitre la possibilité de voir certains mécanismes existants renforcés, l’apparition d’autres mécanismes issus d’autres ordres juridiques et le rôle du juge et du justiciable dans cette crise.

Section 1. Renforcer les mécanismes d’exécution actuels

§1^{er}. Repenser le mécanisme de l’astreinte

Nous l’avons souligné, dans ce contexte particulier, le mécanisme de l’astreinte semble inefficace³⁰⁵. Les astreintes sont payées partiellement, en retard et parfois pas du tout. Dans tous les cas, elles sont vidées de leur sens et ne sont assurément plus perçues comme un moyen de pression à l’égard de Fedasil et a fortiori auprès de l’État belge³⁰⁶. À ce titre, la Ministre de l’Asile et de la Migration témoigne d’une position catégorique et transparente de refus d’exécuter le paiement des astreintes³⁰⁷.

³⁰⁵ Pour un exemple dans un autre contexte en France, voy. : Conseil d’État français, « Pollution de l’air : le Conseil d’État condamne l’État à payer deux astreintes de 5 millions d’euros », *Actualités du Conseil d’État*, 4 août 2021. Disponible sur : <https://www.conseil-etat.fr/actualites/pollution-de-l-air-le-conseil-d-etat-condamne-l-etat-a-payer-deux-astreintes-de-5-millions-d-euros>

³⁰⁶ Voy. not. « Pourquoi Fedasil n’a pas payé d’astreintes malgré les nombreuses condamnations pour défaut d’accueil de migrants », *La Libre*, 2 août 2022, disponible sur <https://www.lalibre.be/belgique/societe/2022/08/02/pourquoi-fedasil-na-pas-paye-dastreintes-malgre-les-nombreuses-condamnations-pour-defaut-daccueil-de-migrants-KX75NUIBHBCTLGLOMC5LUSVQZ4/> ; « Crise de l’accueil : la Belgique doit encore plus de 65 millions d’astreintes », *Le Soir*, 28 août 2025 disponible sur <https://www.lesoir.be/695741/article/2025-08-28/crise-de-laccueil-la-belgique-doit-encore-plus-de-65-millions-dastreintes>

³⁰⁷ A. Van Bossuyt, « Minister Anneleen Van Bossuyt over forse besparingen op asiel en migratie: "Op een bepaald moment moet je stop zeggen" », *Het Nieuwsblad*, 17 mai 2025, disponible sur : https://www.nieuwsblad.be/cnt/dmf20250516_96423637. Interrogée sur le fait qu’elle laisserait également les astreintes impayées comme son prédécesseur, la ministre répond « Absoluut ». Questionnée sur la comparaison avec Trump qui ignore les décisions judiciaires, elle déclare que « le droit est aussi là pour servir la société » et que « à un moment donné, il faut dire stop » (traduction libre).

Le problème des astreintes ne tient pas à leur montant, qui est déjà considérable ³⁰⁸, mais à l'absence de mécanismes effectifs de recouvrement³⁰⁹.

En effet, le recouvrement forcé des astreintes à l'égard des pouvoirs publics se heurte au « principe d'insaisissabilité des biens affectés au service public », ce qui permet à l'État belge de comptabiliser les sommes qui sont dues sans jamais les payer effectivement³¹⁰.

§2. La saisie des biens publics

La situation qui existe à l'heure actuelle a conduit les avocats des demandeurs de protection internationale à explorer une voie plutôt inédite : la saisie conservatoire des biens de Fedasil.

En effet, en janvier 2023, le juge des saisies de Bruxelles a autorisé la saisie de biens mobiliers de l'agence fédérale, estimant que certains équipements n'étaient pas « nécessaires à la continuité du service public »³¹¹. Toutefois, la tentative de saisie du cabinet de l'ex-Ministre Nicole de Moor en février 2023, bien que symboliquement forte, n'a rapporté qu'un « produit dérisoire »³¹². Cette opération a davantage servi de rappel médiatique que de mécanisme effectif de recouvrement.

Dès lors, l'idée, par exemple, d'une astreinte progressive de manière exponentielle, c'est-à-dire dont le montant double chaque semaine, ne semblerait pas changer la situation. Quant à la possibilité, peu plausible en réalité, de condamner personnellement la ministre responsable par le biais d'une « astreinte nominative » ou par des sanctions pénales, celle-ci fera l'objet d'un examen plus détaillé dans la section suivante.

Nous avons déjà abordé l'historique de l'absence de contrainte physique sur les États ³¹³. En outre, la pratique a offert des exemples de saisies mobilières sur les biens publics³¹⁴, mais l'effet reste purement symbolique.

Certains auteurs proposent d'introduire une exception à l'insaisissabilité et la stratégie de saisie des comptes bancaires de Fedasil semble avoir été la plus judicieuse. La Cour d'appel de Bruxelles a d'ailleurs souligné que : « une telle saisie ne porte pas atteinte à la continuité du service public »³¹⁵. Cette décision pourrait faire jurisprudence et partant, constituer pour

³⁰⁸ Environ 226 millions d'euros pour 2019-2024.

³⁰⁹ Notons à ce sujet que des associations ont souhaité, face à ce statut quo, augmenter le montant des astreintes et que « la justice leur a donné en partie raison en augmentant le montant à 10 000 euros par jour d'infraction constatée (contre 5 000 jusqu'alors) ». Voy. Trib. première inst. fr. Bruxelles (4ème ch. civ.), 29 juin 2023, R.G. n° 2022/4618/A, inédit.

³¹⁰ « Le recouvrement forcé des astreintes contre les autorités publiques », *Justice-en-ligne*, s.d, disponible sur : <https://www.justice-en-ligne.be/Le-recouvrement-force-des>

³¹¹ « Camouflet pour Fedasil, qui devra vendre des biens pour s'acquitter des astreintes », *La Libre*, 19 janvier 2023, disponible sur : <https://www.lalibre.be/belgique/2023/01/19/camouflet-pour-fedasil-qui-devra-vendre-des-biens-pour-sacquitter-des-astreintes-6OVGNHSN7VB2NCTBBJRBBDBKS4/>

³¹² « Congélateur et machine à café du cabinet de Moor saisis par huissier et vendus aux enchères », *VRT NWS*, 11 janvier 2024, disponible sur : <https://www.vrt.be/vrtnws/fr/2024/01/11/congelateur-et-machine-a-cafe-du-cabinet-de-moor-saisis-par-huis/>

³¹³ *Infra.*, p.48.

³¹⁴ Voy. not. Civ. Bruxelles (sais.), 16 janvier 2023, inéd., n° 23/83/A ; Civ. Bruxelles (sais.), 30 janvier 2023, inéd., n° 22/3868/A.

³¹⁵ Bruxelles (17e ch.), 11 juin 2024, inéd., R.G. n° 2024/AR/423.

certaines personnes, une arme efficace dans l'inexécution des décisions par le gouvernement belge.

L'enjeu, à plus grande échelle, induirait de multiplier les requêtes unilatérales devant les tribunaux en mettant Fedasil et l'État belge à la cause, afin d'obtenir des ordonnances qui ne seraient pas exécutées et « générer de nouvelles créances, pouvant ensuite être mutualisées afin de faciliter le travail de saisie par les huissiers de justice »³¹⁶.

En outre, la possibilité d'une automatisation du recouvrement ou la suppression de la prescription concernant les astreintes constituent deux hypothèses qu'il conviendrait d'analyser³¹⁷.

En conclusion, les demandeurs de protection internationale qui obtiennent le paiement des astreintes sont rares, parce que leur mise à exécution est particulièrement complexe³¹⁸. Les abus procéduraux de Fedasil ont d'ailleurs été condamnés³¹⁹ et tant les avocats, associations et juges ont déploré les conséquences dramatiques des politiques d'accueil délétères qui nuisent aux demandeurs de protection et au travail de tout un ensemble d'acteurs y compris institutionnels³²⁰.

Section 2. Les autres mécanismes potentiels

Il apparaît évident que toutes ces stratégies judiciaires s'inscrivent également dans une stratégie politique plus globale, qui vise à faire pression sur l'État belge. En effet, les associations et avocats ont multiplié les actions sur divers terrains depuis 2021³²¹. Comme l'a souligné l'avocate Marie Doutrepoint, spécialisée en droit des étrangers et engagée dans la défense des demandeurs de protection internationale, « *ces actions ont eu le mérite de mettre un coup de projecteur sur la situation, de fédérer, de créer un sentiment d'indignation collective, de mettre la pression* ».

Nous verrons dans cette section quelques autres mécanismes et leviers, moins directement contraignants mais potentiellement complémentaires, susceptibles d'améliorer l'effectivité des décisions judiciaires.

³¹⁶ N. Youssouf Ali, « Pistes de solutions et stratégies juridiques pour observer le respect du droit à l'accueil des demandeurs d'asile », *op. cit.*, p. 20.

³¹⁷ L'idée serait d'instaurer un mécanisme de prélèvement automatique sur les budgets ministériels, semblable à ce qui se fait en France. Quant à l'astreinte, celle-ci se prescrit après un délai de 6 mois, permettant parfois à l'Etat d'attendre l'écoulement de ce délai.

³¹⁸ ADDE (Avocats pour la défense des droits des étrangers), *Newsletter* n° 197, juin 2023.

³¹⁹ Trib. trav. Bruxelles, 15 décembre 2022, n° 22/183/C ; voy. Rev. dr. étr., 2022, n° 216.

³²⁰ Voy. le communiqué de presse du Tribunal du travail francophone de Bruxelles du 24 mai 2022, disponible sur « Contentieux Fedasil : plus de 1000 requêtes unilatérales depuis le 1^{er} janvier 2022 »,

³²¹ Cartes blanches, communiqués de presse, rencontres avec la Secrétaire d'État et plusieurs vice-premiers ministres, actions coup de poing « Enterrement de l'État de droit » et « Misères de Noël », ... ADDE (Avocats pour la défense des droits des étrangers), *Newsletter* n° 197, juin 2023.

§1^{er}. La responsabilité civile de l'État

A. Le mécanisme classique

Un premier mécanisme réside dans la mise en cause de la responsabilité civile de l'État belge. Nous avons déjà souligné son utilité relative dans un précédent chapitre³²².

À titre d'exemple significatif, dans un jugement du 29 juin 2023, le tribunal civil francophone de Bruxelles a identifié deux fautes distinctes constitutives de responsabilités civiles³²³ : la violation du droit à l'accueil lui-même et la non-exécution des décisions judiciaires³²⁴. Le tribunal a également rappelé que l'obligation d'accueil des demandeurs de protection internationale est une obligation de résultat³²⁵.

En outre, le tribunal rejette explicitement les arguments de la force majeure invoqués par l'État belge : l'augmentation des demandes depuis 2021 n'est pas imprévisible, les inondations survenues en juillet 2021 ne peuvent pas justifier l'inexécution plus d'un an après leur survenance, la guerre en Ukraine n'a pas eu d'impact étant donné que les personnes concernées n'ont pas été prises en charge dans le réseau d'accueil de Fedasil et enfin, que la difficulté liée à l'ouverture de nouveaux centres n'est pas un obstacle inévitable dès lors que l'État disposait d'autres options qu'il a refusé de mettre en œuvre³²⁶.

Ce mécanisme, en plus d'avoir le problème de n'intervenir qu'a posteriori, se heurte toutefois aux mêmes obstacles que les astreintes : le juge peut condamner, mais le recouvrement demeure problématique.

B. Le state shaming

À côté du recours contentieux classique, il existe toujours, en parallèle, le recours à des mécanismes de « state shaming » qui est la mise en lumière publique et internationale de la non-conformité d'un État à ses obligations.

Cette approche, documentée notamment dans les travaux du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, produit des effets indirects réels : les décisions successives du Comité des Ministres, qui surveille l'exécution de l'arrêt Camara selon la procédure de surveillance soutenue, ont eu pour effet de maintenir une pression politique et médiatique constante sur les autorités belges. Dans sa décision de septembre 2025, le Comité a encore exprimé de vives préoccupations quant à la réduction constante du nombre de places d'accueil et aux effets des mesures budgétaires prévues³²⁷.

³²² *Infra.*, pp.30 et 49.

³²³ Trib. civ. francophones Bruxelles (4e ch.), 29 juin 2023, *O.B.F.G. et autres c. État belge et Fedasil*, J.L.M.B. 2023/38, pp. 1720-1730.

³²⁴ « Une telle attitude est constitutive d'une faute dans le chef des parties défenderesses et [est] de nature à engager leur responsabilité sur le pied de l'article 1382 du Code civil ». Voy. §§51 et 53.

³²⁵ *Ibid.*, §44.

³²⁶ *Ibid.*, §49.

³²⁷ Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, décision CM/Del/Dec(2025)1537/H46-6, 1537ème réunion (15-17 septembre 2025), citée dans CEDH, *M.V. et autres c. Belgique*, n° 52836/22 et autres, 9 avril 2026, § 67.

Ainsi, comme le souligne Romain Marchant, chercheur en philosophie morale et droit international à l'Université de Gand, le « shaming » poursuit quatre objectifs distincts : la punition par atteinte à la réputation, la génération d'une indignation publique, amener l'auteur à rejeter sa conduite passée et dissuader l'auteur et d'autres acteurs de conduites similaires à l'avenir³²⁸.

En l'espèce, on peut observer que les 3 premiers objectifs ont été partiellement atteints mais que le quatrième, la dissuasion, a jusqu'ici échoué³²⁹.

Il ne s'agit pas d'un mécanisme contraignant à proprement parler, mais la pression internationale combinée à la visibilité médiatique constitue un outil non négligeable dans un État qui se définit comme démocratique et attaché aux valeurs européennes.

Il faut relativiser toutefois notre propos, le shaming peut s'avérer inefficace lorsque la réputation de l'acteur est déjà trop faible. En effet, dans le cas belge, on peut légitimement se demander si le coût réputationnel des condamnations internationales et nationales répétées n'est pas, aux yeux des décideurs politiques, largement compensé par le bénéfice électoral d'une posture perçue comme stricte en matière migratoire³³⁰.

§2. La sanction pénale

Une piste plus radicale consisterait à envisager l'introduction, en droit belge, d'une incrimination pénale du refus délibéré, par une autorité publique, d'exécuter une décision judiciaire définitive. Cette perspective rejoint les recommandations formulées par Myria et l'IFDH, qui appellent les autorités belges à « prévoir des voies de recours efficaces en cas de non-exécutions multiples de condamnations judiciaires³³¹.

Une plainte pénale avait d'ailleurs été déposée contre la ministre pour refus d'exécution, mais cette plainte a été classée sans suite par le parquet, ce qui illustre l'inadéquation actuelle de sanctions pénales en vigueur³³².

À ce jour, ni le droit belge ni le droit français ne prévoient de sanction pénale spécifique à l'égard d'un État ou de ses représentants en cas de refus délibéré d'exécuter une décision judiciaire. Par exemple, le droit pénal français (articles 434-38 et suivants du Code pénal) sanctionne l'inexécution des décisions de justice par les particuliers condamnés, mais laisse entier le cas de l'État débiteur récalcitrant.

³²⁸ R. Marchant, « Shame and shaming in international human rights advocacy », *Human Rights in Context Blog*, Ghent University, 1er décembre 2023, disponible sur : <https://www.humanrightsincontext.be/post/shame-and-shaming-in-international-human-rights-advocacy>

³²⁹ Les autorités belges n'ont en effet pas été fortement dissuadées d'arrêter l'inexécution des décisions judiciaires.

³³⁰ R. Marchant, *op. cit.*

³³¹ Myria et IFDH, *Communication au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe au sujet de l'exécution de l'arrêt Camara c. Belgique (n° 49255/22)*, 2 juillet 2025, p. 18

³³² « La plainte pénale contre la ministre Anneleen Van Bossuyt classée sans suite », *Le Soir*, 6 février 2026, disponible sur <https://www.lesoir.be/727085/article/2026-02-06/la-plainte-penale-contre-la-ministre-anneleen-van-bossuyt-classee-sans-suite>

A titre de droit comparé, le modèle espagnol mérite d'être brièvement mentionné. L'article 410, §1 du Code pénal espagnol incrimine spécifiquement le refus ouvert d'une autorité publique ou d'un fonctionnaire public d'exécuter une injonction judiciaire³³³.

Finalement, ce vide juridique dans la plupart des États révèle la présupposition selon laquelle l'État respecte naturellement ses propres jugements, ce qui n'est manifestement plus entièrement le cas en Belgique depuis quelques années. Toutefois, l'introduction d'une incrimination pénale du refus caractérisé et réitéré d'exécuter une décision judiciaire définitive rencontre plusieurs obstacles que nous développerons ci-après. Outre le fait de transformer le juge pénal en instrument de contrainte du pouvoir exécutif, une telle réforme soulèverait une question de principe au regard de la séparation des pouvoirs que le cadre constitutionnel belge ne permet pas.

§3 Condamnation personnelle de la ministre compétente

Certains auteurs et praticiens évoquent la possibilité d'une astreinte nominative, prononcée non contre l'État ou l'agence Fedasil en tant que personnes morales, mais directement à titre personnel contre la ministre compétente. L'idée peut paraître séduisante dans sa logique³³⁴, particulièrement lorsque la ministre prend à cœur de mener une politique migratoire très stricte et assume « de ne plus vouloir exécuter les décisions qui la condamnent »³³⁵.

Toutefois, il convient d'être rigoureux sur ce point. En effet, le droit comparé ne fournit, à ce stade, pas de modèle véritablement établi d'une sorte de « responsabilité pécuniaire personnelle » d'un ministre en cas d'inexécution d'une décision judiciaire. En droit français, les astreintes qui sont prononcées contre un État, y compris celles assorties d'injonctions adressées au Premier ministre, comme dans l'affaire des variétés végétales tolérantes aux herbicides³³⁶, restent des astreintes qui frappent l'État en tant que personne morale et non le ministre à titre personnel sur son patrimoine propre³³⁷.

³³³ Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal (España), art. 410, *B.O.E.* n° 281, 24 novembre 1995, disponible sur : <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1995-25444>

³³⁴ En faisant peser la contrainte sur le patrimoine personnel du décideur plutôt que sur les finances publiques, déjà largement immunisées contre l'exécution forcée, cela permettrait de restaurer une pression effective que les astreintes actuelles n'ont manifestement plus.

³³⁵ A ce titre, elle a récemment rappelé ceci : « *je suis déterminée à reprendre le contrôle des flux migratoires vers la Belgique. On met en place la politique d'asile et de migration la plus stricte de l'histoire du pays, avec moins d'arrivées, davantage de retour et aucune tolérance pour les abus* ». Voy. également : « RDC : la ministre belge de l'Asile en "mission dissuasion" », *TRT Français*, 16 avril 2026, disponible sur : <https://www.trtfrancais.com/article/8a9154b9a643>

³³⁶ Conseil d'État (France), 8 novembre 2021, n° 451264, *Confédération paysanne et autres* : le Conseil d'État a prononcé une astreinte à l'encontre de l'État, enjoignant au Premier ministre, en sa qualité d'organe de l'État, d'exécuter les injonctions relatives aux variétés végétales tolérantes aux herbicides.

³³⁷ L'article L. 911-5 du code de justice administrative français dispose que l'astreinte est prononcée « contre les personnes morales de droit public », et non contre les personnes physiques qui les représentent. Voy. Conseil d'État (France), 24 novembre 2023, n° 428409 : « l'astreinte ayant pour finalité de contraindre la personne morale de droit public (...) à exécuter les obligations qui lui ont été assignées par une décision de justice, ces dispositions ne trouvent pas à s'appliquer lorsque l'État est débiteur de l'astreinte en cause ».

En droit belge, deux obstacles constitutionnels s'y opposent plus fondamentalement encore. D'une part, l'article 103 de la Constitution soumet toute responsabilité pénale d'un ministre à un renvoi préalable de la Chambre des représentants devant la Cour d'appel³³⁸. D'autre part, la responsabilité civile personnelle d'un ministre dans l'exercice de ses fonctions se heurte au principe selon lequel l'État répond des fautes de ses organes, et non les organes eux-mêmes à titre personnel³³⁹. Finalement, notons également qu'en vertu de l'article 101, alinéa 2 de la Constitution : « aucun ministre ne peut être poursuivi ou recherché à l'occasion des opinions émises par lui dans l'exercice de ses fonctions ».

A ce titre, dans son arrêt du 11 juin 2024, la Cour d'appel de Bruxelles a ouvert une brèche symbolique dans ce raisonnement, en jugeant « inconcevable que Fedasil (...) se retranche derrière l'insaisissabilité (...) de ses avoirs bancaires pour échapper à l'exécution »³⁴⁰. Mais cette sévère mise en cause de l'attitude de l'institution n'est pas assimilable à une mise en cause de la responsabilité personnelle de la ministre qui la supervise.

Il y a lieu de s'intéresser au rôle du contre-pouvoir législatif, incarné par le Parlement, et d'analyser s'il est en mesure de contrebalancer une politique d'inexécution assumée par le pouvoir exécutif. Pour rappel, le rôle du Parlement est notamment de veiller à l'adoption des lois après délibération et d'opérer un contrôle du gouvernement via des questions ou interpellations parlementaires³⁴¹. Toutefois, malgré l'utilisation de ces mécanismes par l'opposition au Parlement, la discipline majoritaire, naturelle dans un système parlementaire, a apporté un soutien constant à la politique menée successivement par les secrétaires d'État, sans « s'effacer devant un enjeu aussi essentiel que celui du respect des règles d'un Etat de droit », et a fortiori de l'inexécution des décisions de justice³⁴².

Ce refus délibéré et publiquement revendiqué illustre que le problème n'est pas une défaillance administrative, mais un choix politique³⁴³. C'est précisément cette réalité qui justifie d'envisager des mécanismes de responsabilité plus personnalisés, tout en reconnaissant qu'une telle évolution supposerait une réforme législative ou constitutionnelle significative que le droit positif belge ne permet pas encore.

³³⁸ Ce mécanisme relève davantage d'une fiction procédurale, dans un contexte de majorité parlementaire soutenant la politique migratoire contestée.

³³⁹ Constitution belge, art. 103, coordonnée le 17 février 1994, *M.B.*, 17 février 1994 ; Sur la responsabilité des organes de l'État, voy. F. Bouhon et X. Miny, *Introduction au droit public*, 2e éd., Bruxelles, Larcier-Intersentia, 2025, pp. 401-427.

³⁴⁰ Cour d'appel de Bruxelles (17e ch.), 2024/AR/423, 11 juin 2024, cité dans Myria et IFDH, *Communication au Comité des Ministres*, 2 juillet 2025, p. 13.

³⁴¹ *Infra*, §4.

³⁴² O. Duchâtel et P. de Gendt, *Crise de l'accueil ou crise de l'État de droit ?*, Analyses & Études Migrations, n° 2024/01, Bruxelles, SIRÉAS asbl, janvier 2024, p. 13.

³⁴³ En effet, la précédente secrétaire d'État Nicole de Moor déclarait devant la Chambre en novembre 2024 : « aucune astreinte n'a été payée » et que « payer des astreintes ne résoudrait rien ». De plus la ministre actuelle Annellen Van Bossuyt a réaffirmé dès sa prise de fonctions que « ces astreintes existent et nous ne les paierons pas ». Voy. not. Chambre des Représentants, CRIV 56 COM 032, 6 novembre 2024, p. 40. . *De Standaard*, 18 mars 2025, cité dans Myria et IFDH, *op. cit.*, p. 12.

§4. Le renforcement du contrôle parlementaire

Il convient de citer un autre mécanisme, davantage institutionnel, qui réside dans un contrôle parlementaire renforcé à l'égard des décisions judiciaires qui ne sont pas exécutées par le gouvernement.

Il serait concevable d'instaurer une obligation accrue pour le gouvernement de se justifier devant le Parlement en cas de non-exécution d'une décision de justice, avec plusieurs mécanismes possibles : rapports trimestriels, débat parlementaire obligatoire, engagement formel de la responsabilité politique du ministre concerné.

En droit belge, le contrôle parlementaire du gouvernement est consacré à l'article 101, alinéa 1^{er} de la Constitution, qui dispose que : « les ministres sont responsables devant la Chambre des représentants »³⁴⁴. Cette responsabilité politique s'exerce notamment par des questions orales et écrites, des interpellations, des motions de censure constructives³⁴⁵. À ces mécanismes s'ajoutent également les commissions d'enquête parlementaires, instituées par l'article 56 de la Constitution.

Ces outils ont été activement utilisés face à la crise de l'accueil. Des interpellations répétées ont eu lieu en commission de l'Intérieur de la Chambre, au cours desquelles la secrétaire d'État Nicole de Moor a dû rendre compte du montant des astreintes dues et non payées³⁴⁶.

Ces échanges parlementaires constituent en eux-mêmes une documentation précieuse de la désobéissance institutionnelle. Pourtant, ils n'ont pas produit d'effet contraignant. La majorité parlementaire a soutenu sans faille la politique gouvernementale contestée, illustrant la limite structurelle du contrôle parlementaire dans un régime où la discipline de coalition prime sur le contrôle institutionnel.

Ce qui distingue la crise de l'accueil des autres défaillances de l'exécutif, c'est qu'elle a suscité des prises de position institutionnelles d'une solennité et d'une rareté exceptionnelles, émanant non d'acteurs politiques mais des sommets de l'ordre judiciaire lui-même. À ce titre, rappelons qu'en juillet 2024, les présidents de la Cour constitutionnelle, de la Cour de Cassation et du Conseil d'État ont pris l'initiative exceptionnelle d'adresser conjointement un memorandum exprimant ainsi une « vive préoccupation » quant au non-respect des décisions de justice, et rappelant « le devoir de l'État de respecter et d'exécuter les décisions de justice définitives »³⁴⁷. Il est précisé que le comportement du gouvernement belge est « non seulement préoccupant, mais tout simplement inacceptable (...) une telle situation est une atteinte grave à l'État de droit, dans un contexte où bon nombre de citoyens s'interrogent de plus en plus sur la légitimité de nos institutions »³⁴⁸.

³⁴⁴ Constitution belge, art. 101, al. 1er, coordonnée le 17 février 1994, *M.B.*, 17 février 1994

³⁴⁵ Sur les mécanismes de contrôle parlementaire, voy. F. Bouhon et X. Miny, *Introduction au droit public*, 2e éd., Bruxelles, Larcier-Intersentia, 2025, pp. 401-427 ; « interpellation parlementaire », *Vocabulaire politique*, CRISP, disponible sur : <https://www.vocabulairepolitique.be/interpellation-parlementaire/>.

³⁴⁶ Chambre des représentants de Belgique, Compte rendu intégral de la Commission de l'Intérieur, de la Sécurité, de la Migration et des Matières administratives, CRIV 56 COM 032, 6 novembre 2024, p. 40.

³⁴⁷ Cour constitutionnelle, Cour de cassation et Conseil d'État, *Mémorandum commun*, juillet 2024, *op. cit.*, p. 4, disponible sur : <https://node04.const-court.be/public/pbcp/f/pbcp-2024-002f.pdf>

³⁴⁸ *Ibid.*, pp. 2 et 7-8

Ce mémorandum, qui réitérait une démarche déjà accomplie en 2019, est resté sans réponse institutionnelle formelle de la part du Parlement ou du gouvernement constitué en janvier 2025³⁴⁹.

Face à ces constats, la proposition d'une obligation légale de rapport gouvernemental périodique au Parlement sur l'état d'exécution des décisions judiciaires définitives prononcées contre l'État mérite d'être sérieusement envisagée. Il convient toutefois d'être lucide sur les limites d'un tel mécanisme. Un rapport, même obligatoire, ne contraint pas l'exécutif à agir. Comme l'a illustré Frédéric Van Leeuw, procureur général de Bruxelles, qui n'hésite pas à qualifier le refus d'exécuter les décisions judiciaires « *d'attaque frontale contre la séparation des pouvoirs* » : la transparence sans l'existence de sanction reste sans prise réelle sur le comportement d'un gouvernement³⁵⁰.

§5. Le transfert de compétence aux CPAS et le plan de répartition obligatoire

Comme nous l'avons évoqué précédemment, il existe d'autres mécanismes légaux, qui n'ont délibérément pas été activés par les gouvernements successifs, et qui constituent paradoxalement des solutions structurelles « prêtes à l'emploi ».

En effet, la loi accueil du 12 janvier 2007 prévoyait la possibilité d'octroyer l'aide sous la forme financière via les CPAS (article 11, §4) et d'activer un plan de répartition obligatoire sur le territoire national³⁵¹. Toutefois, ces mécanismes sont en voie de disparaître de l'ordonnancement juridique belge.

Premièrement, la suppression de la possibilité d'accorder une aide sous la forme d'une aide financière au lieu d'une aide matérielle s'est matérialisée par l'adoption de la loi du 14 juillet 2025 dont les dispositions ont été ensuite suspendues par un arrêt de la Cour constitutionnelle du 26 février 2026³⁵². Le Conseil d'État, dans son avis du 26 mai 2025, avait pourtant clairement indiqué qu'en situation d'insuffisance de places dans le réseau d'accueil, la suppression de ces possibilités poserait « un problème de compatibilité avec les articles 17 et 18 de la directive accueil, l'article 3 de la CEDH et avec l'obligation de standstill »³⁵³.

Deuxièmement, quant à la potentielle suppression du plan de répartition obligatoire des places d'accueil pour demandeurs de protection internationale, Myria a recommandé à la commission des Affaires Intérieures de la Chambre de ne pas le supprimer³⁵⁴. En effet, cela

³⁴⁹ Notons également que le Conseil supérieur de la Justice (CSJ) a également adopté le 19 juin 2024 un mémorandum distinct dans lequel diverses recommandations sont inscrites. Voy. Conseil supérieur de la Justice, *Mémorandum au formateur du prochain gouvernement fédéral*, approuvé par l'Assemblée générale le 19 juin 2024, p. 5, disponible sur : <https://csj.be/admin/storage/hrj/2024-memorandum-conseil-superieur-de-la-justice.pdf>

³⁵⁰ « Crise de l'accueil en Belgique : Anneleen Van Bossuyt défie la justice, Frédéric Van Leeuw alerte sur l'État de droit », *BX1*, 14 janvier 2026, disponible sur : <https://bx1.be/categories/news/crise-de-laccueil-en-belgique-aneleen-van-bossuyt-defie-la-justice-frederic-van-leeuw-alerte-sur-letat-de-droit/>

³⁵¹ Nous ne reviendrons pas sur le contenu et les possibilités de déploiement de ces mécanismes en détails. Voy. à ce sujet : N. Youssouf Ali, « Pistes de solutions et stratégies juridiques pour observer le respect du droit à l'accueil des demandeurs d'asile », *Revue du droit des étrangers*, 2024, n° 221.

³⁵² C. const., 26 février 2026, n° 23/2026. Voy. *infra*.

³⁵³ Conseil d'État, avis n° 77.664/4, 26 mai 2025, cité dans Myria et IFDH, *op. cit.*, p. 9.

³⁵⁴ Ce mécanisme est consacré à l'article 57ter/1 de la loi organique du 8 juillet 1976.

limiterait la capacité du gouvernement fédéral à faire face à de futures crises dans le respect des droits fondamentaux. En outre, ce plan de répartition constitue un instrument complet juridiquement et un filet de sécurité potentiel pour garantir le droit à l'accueil, dans une période de pénurie structurelle de places d'accueil ³⁵⁵.

En conclusion, le droit belge contient deux mécanismes structurels précisément conçus pour les situations où le réseau d'accueil serait saturé. Aucun des deux n'a été activé et plus significativement, le gouvernement « De Wever » a choisi de supprimer le premier et de restreindre le second, alors que les conditions ont été jugées incompatibles avec la Constitution et autres dispositions internationales par la Cour constitutionnelle. Ceci a pour conséquence de refermer une soupape de sécurité prévue expressément par le législateur pour prévenir les crises futures.

§6. La modernisation des mécanismes d'exécution des décisions

Au-delà des mécanismes spécifiques au contentieux de l'accueil, il est intéressant de mentionner une réflexion plus large développée par Patrick Gielen, Secrétaire général de l'Union internationale des huissiers de justice (UIHJ)³⁵⁶. Dans son analyse des bonnes pratiques nationales, l'auteur identifie plusieurs leviers qui sont susceptibles d'améliorer structurellement l'effectivité des décisions judiciaires³⁵⁷.

Ce sont des réflexions qui s'appliquent aux créances de droit privé, mais illustrent la tendance suivante : l'effectivité de la justice ne peut être améliorée qu'avec une approche systémique qui repense complètement la chaîne, du prononcé de la décision à son exécution effective. Dans le contexte belge, cela plaiderait pour la création d'un mécanisme de suivi automatisé de l'exécution des décisions judiciaires en matière d'accueil — monitoring que Myria et l'IFDH appellent également de leurs vœux³⁵⁸.

³⁵⁵ Myria — Centre fédéral Migration, *Avis sur la proposition de loi visant à supprimer la possibilité d'activer, en situation de crise, un plan de répartition obligatoire pour les demandeurs d'asile*, 13 mars 2026, disponible sur : https://www.myria.be/files/2026_MYRIA_Avis_Plan_de_repartition

³⁵⁶ P. Gielen, « Innover pour une exécution plus efficace : bonnes pratiques nationales », *Union internationale des huissiers de justice (UIHJ)*, document de travail

³⁵⁷ Il plaide notamment pour un accès réglementé aux données patrimoniales des débiteurs dès l'entame de la procédure judiciaire, ce qui aurait pour conséquence d'orienter chaque dossier vers la voie d'exécution la plus appropriée et plus utile. Il cite en exemple les systèmes suédois et danois, dans lesquels l'interconnexion des bases de données financières et administratives a permis de réduire significativement le nombre de procédures inutiles et d'améliorer les taux de recouvrement.

³⁵⁸ Myria et IFDH, *op. cit.*, p. 19, recommandations n° 8 et 14.

Section 3. Le rôle du juge et du citoyen

§1^{er}. Le rôle actif du juge face à l'inertie de l'exécutif

Face à l'inertie persistante de l'État belge dans l'exécution des décisions de justice³⁵⁹, le juge a progressivement développé une posture plus active, cherchant à renforcer l'effectivité de ses décisions. Cette évolution jurisprudentielle, tant au niveau national qu'international, témoigne de la volonté de restaurer l'autorité de la chose jugée dans un contexte de désobéissance institutionnalisée.

Nous l'avons déjà souligné, entre 2022 et 2025, l'agence Fedasil a été condamnée à plus de 16.000 reprises avec des astreintes dont le montant cumulé dépasse plusieurs dizaines de millions d'euros. La décision de justice « classique » a perdu toute effectivité, et certaines juridictions ont tenté d'aller plus loin pour sanctionner ce comportement.

En effet, le Conseil d'État a prononcé ainsi à plusieurs reprises des arrêts de suspension générale de l'application de dispositions législatives ou de pratiques administratives ordonnées par la ministre de l'Asile et de la Migration³⁶⁰. Le juge administratif a ainsi assumé une fonction de gardien de l'État de droit. De même, la Cour d'appel de Bruxelles a autorisé pour la première fois la saisie des comptes bancaires de Fedasil afin de garantir le paiement des astreintes prononcées³⁶¹.

En outre, la Cour européenne des droits de l'homme, dans son arrêt « M.V. et autres c. Belgique » du 9 avril 2026, a une nouvelle fois constaté la violation par la Belgique des articles 3, 6 §1 et 34 de la Convention, réitérant que « la pratique consistant à ne pas respecter la législation interne et à ne pas exécuter les décisions de justice ordonnant le respect de la loi est incompatible avec le principe de l'État de droit qui sous-tend l'ensemble du système de la Convention »³⁶². Cette formule, reprise mot pour mot de l'arrêt « Camara c. Belgique », souligne à quel point la Cour estime que le problème systémique persiste.

Plus globalement, dans des situations où le juge développe des instruments contraignants, car il est confronté à l'inaction structurelle du pouvoir politique, le droit comparé offre quelques pistes, dans lesquelles les modèles non-européens interrogent le droit belge³⁶³. Un juge belge

³⁵⁹ L'inertie au sens figuré désigne un manque d'activité, d'énergie, ou une passivité volontaire ou involontaire face à une action nécessaire

³⁶⁰ Voy. C.E., arrêt n°257.300 du 13 septembre 2023 ; C.E., arrêt n°261.887 du 27 décembre 2024 ; C.E., arrêt n°266.219 du 27 mars 2026.

³⁶¹ Cour d'appel de Bruxelles (17ème chambre), 2024/QR/3, 23 janvier 2024

³⁶² CEDH, *M.V. et autres c. Belgique*, n° 52836/22 et autres, 9 avril 2026, § 149, renvoyant à CEDH, *Camara c. Belgique*, n° 49255/22, 18 juillet 2023, § 145

³⁶³ Aux Etats-Unis, la pratique des « structurals injunctions » permet aux juridictions fédérales de prononcer des injonctions complexes et détaillée qui imposent aux administrations de se réorganiser pour se conformer à la Constitution et aux lois fédérales. Cela découle notamment de l'arrêt *Brown v. Board of Education of Topeka*, 347 U.S. 483 (1954). En Afrique du Sud, l'arrêt *Grootboom* de la Cour constitutionnelle a marqué une étape décisive dans la reconnaissance du pouvoir du juge d'imposer des obligations positives à l'Etat en matière de droits socio-économiques. Voy. S. GARDBAUM, « The New Commonwealth Model of Constitutionalism », *American Journal of Comparative Law*, vol. 49, 2001, pp. 707-760 ; M. TUSHNET, *Weak Courts, Strong Rights*, Princeton, Princeton University Press, 2008.

pourrait-il aujourd'hui ordonner non seulement la fourniture d'une place d'accueil dans un cas individuel, mais également une réforme structurelle du réseau d'accueil assortie d'un suivi judiciaire ?

La séparation des pouvoirs constitue ici une limite réelle car le juge ne saurait, ni pourrait, se substituer au pouvoir exécutif dans ses choix budgétaires et politiques. Cette limite est d'ailleurs soulignée par le Comité des Ministres lui-même, qui rappelle qu'il appartient à l'État de choisir les moyens de s'acquitter de ses obligations³⁶⁴.

De même, dans un jugement du 29 juin 2023, le tribunal de première instance francophone de Bruxelles a rappelé au sujet des ministres que :

« si le tribunal peut leur donner injonction de mettre un terme aux fautes constatées ci-avant en adoptant des mesures adéquates pour permettre d'y remédier, il ne peut, toutefois, dans ce cadre, priver l'administration de sa liberté d'appréciation et se substituer à elle dans le cadre de l'exercice de son pouvoir discrétionnaire. Il s'agit d'une application du principe constitutionnel de la séparation des pouvoirs »³⁶⁵.

Néanmoins, le juge pourrait recourir plus systématiquement au renvoi préjudiciel à la Cour de justice de l'Union européenne, dans la mesure où la crise de l'accueil engage largement le droit de l'union.

En conclusion, dans un tel contexte de remise en question de l'effectivité des décisions de justice et d'impuissance du juge face à cette désobéissance assumée, ce dernier doit continuer à garantir que les droits reconnus par la loi et la Constitution soient effectivement protégés. Ainsi, le juge doit continuer à se dresser contre l'inexécution, y compris en innovant dans ses moyens d'action. Comme l'ont rappelé conjointement la Cour constitutionnelle, la Cour de cassation et le Conseil d'État dans leur memorandum commun du mois de juillet 2024 : « l'exécution des décisions de justice est une condition fondamentale de l'État de droit »³⁶⁶.

§2. Le rôle du citoyen et de la société civile

Toutes les voies d'amélioration évoquées jusqu'ici supposent une action des institutions (Parlement, gouvernement, juges, organisations internationales, etc.). Cependant, l'amélioration de l'exécution des décisions judiciaires ne saurait reposer uniquement sur des réformes institutionnelles. Il convient de se demander, en guise de conclusion de ce chapitre, ce que peut faire le citoyen ordinaire, notamment le demandeur de protection internationale lui-même, face à cette impasse.

À notre avis, le rôle du citoyen ne se limite pas à subir passivement les défaillances de l'État car il consiste à les dénoncer, à les documenter et exercer également une pression sur les pouvoirs publics afin de garantir le respect de la légalité. Toutefois, ce rôle n'est pas aisé à endosser puisque même les acteurs juridiques impliqués dans la protection du droit à l'accueil

³⁶⁴ CEDH, *M.V. et autres c. Belgique*, op. cit., § 70, renvoyant à Conv. EDH, art. 46 § 2

³⁶⁵ Tribunal civil francophone Bruxelles (4^e ch.) 29/06/2023, *J.L.M.B.*, 2023/38, p. 1720-1730.

³⁶⁶ Cour constitutionnelle, Cour de cassation et Conseil d'État, *Mémorandum commun*, juillet 2024, disponible sur : <https://node04.const-court.be/public/pbcp/f/pbcp-2024-002f.pdf>

se sentent démunis³⁶⁷. Ce sentiment de découragement, répété par de nombreux acteurs consultés par Myria et l'IFDH, révèle une érosion profonde du recours effectif et de la confiance dans la justice³⁶⁸.

Dans un récent arrêt « M.V. et autres c. Belgique », du 9 avril 2026, la Cour européenne des droits de l'homme a souligné l'importance cruciale de la vigilance citoyenne³⁶⁹. Cet arrêt confirme notamment le refus persistant de l'État belge d'exécuter les décisions judiciaires comme constituant une atteinte systémique aux droits fondamentaux des justiciables et citoyens.

La Cour a notamment relevé que « l'inexécution prolongée et systématique de décisions de justice définitives (...) porte atteinte à la confiance du public dans le système judiciaire et sape l'autorité du pouvoir judiciaire »³⁷⁰. Elle a également insisté sur le fait que « le droit d'accès à un tribunal serait illusoire si l'ordre juridique interne d'un État permettait qu'une décision judiciaire définitive et contraignante reste inopérante au détriment d'une partie »³⁷¹. Enfin, la Cour a constaté que la Belgique a manqué à son obligation de créer les conditions nécessaires à l'exécution effective des décisions de justice rendues en matière d'accueil, ce qui constitue une violation structurelle de la Convention »³⁷².

Cette reconnaissance internationale n'a pu être obtenue que grâce à l'action déterminée de justiciables individuels, soutenus par leur conseil et des organisations de défense des droits humains. En effet, l'État de droit, dans les composantes retenues dans le cadre de ce travail, ne se maintient pas par la seule volonté des institutions, mais également par la vigilance constante des citoyens et de la société civile.

Dans ce contexte, les actions collectives et symboliques telles que les interpellations parlementaires, les occupations de bâtiments vacants réalisées conformément à la législation, la diffusion d'informations sur les droits à l'aide sociale du CPAS auprès des demandeurs d'asile, ainsi que les campagnes de state shaming à l'échelle européenne, contribuent véritablement à maintenir une pression politique. Ces démarches apportent un complément essentiel aux mécanismes judiciaires et renforcent leur efficacité.

³⁶⁷ Comme en témoigne une avocate consultée par Amnesty International : « les avocats ne faisaient plus beaucoup de recours, parce que cela ne servait plus à rien. On se sent vraiment démunie, parce que je me rends compte que quand l'État belge ne respecte pas les décisions judiciaires, on est impuissant ». Amnesty International, *Ni logé·e·s, ni écouté·e·s – Les manquements persistants de la Belgique en matière d'accueil bafouent les droits des personnes demandeuses d'asile*, avril 2025, p. 23

³⁶⁸ Myria et IFDH, *Communication au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe au sujet de l'exécution de l'arrêt Camara c. Belgique (n° 49255/22)*, 2 juillet 2025, p. 18

³⁶⁹ Cour eur. D.H., *M.V. et autres c. Belgique*, n° 52836/22, 9 avril 2026.

³⁷⁰ *Ibid.*, § 116

³⁷¹ *Ibid.*, § 125

³⁷² *Ibid.*, §§148-149

Section 4. Conclusion

L'analyse des voies d'amélioration potentielles menée dans cette troisième partie révèle un certain paradoxe : les mécanismes juridiques susceptibles de renforcer l'effectivité des décisions de justice existent déjà pour la plupart dans l'ordre juridique belge, mais aucun n'est en mesure, à lui seul, d'enrayer la dynamique de la non-exécution. En effet, qu'il s'agisse de la responsabilité civile de l'État, de l'astreinte, de la saisie conservatoire, du transfert de compétence aux CPAS ou du plan de répartition obligatoire, ces outils ont été prévus par le législateur ou développés par la jurisprudence sans qu'aucun d'entre eux n'ait permis, à ce jour, de contraindre effectivement l'État belge à exécuter les décisions judiciaires rendues en matière d'accueil des demandeurs de protection internationale.

De plus, le second chapitre a montré que l'argumentation de la saturation du réseau, qui est régulièrement invoquée, ne résiste pas à cette analyse. En effet, la Cour de cassation a écarté « l'impossibilité matérielle » comme étant une cause d'exonération³⁷³.

Ce constat invite le lecteur à dépasser la théorie de la crise de la non-exécution. Le problème n'est pas l'absence d'instruments juridiques, mais bien le refus politique de les mobiliser ou de s'y soumettre. Ainsi, chercher la responsabilité civile de l'État reste davantage théorique tant que les condamnations pécuniaires ne sont pas payées. Il en va de même pour les astreintes qui, bien qu'atteignant des montants considérables, demeurent sans effet si l'exécutif refuse de les payer, ou qu'aucun mécanisme réel de contrainte ne vient sanctionner ce refus.

La question n'est plus de savoir s'il existe des mécanismes d'amélioration mais plutôt de comprendre les raisons pour lesquelles ils demeurent sans effet. L'État de droit repose sur le postulat que le pouvoir politique accepte de se soumettre au contrôle du juge et à l'exécution de ses décisions, malgré le fait que celles-ci semblent contrarier les choix politiques qui sont entrepris. Toutefois, ce qui a été qualifié « d'inacceptable » par les trois plus hautes juridictions du pays, consiste dans le fait que l'État se place au-dessus de la loi et choisisse les décisions qu'il veut exécuter³⁷⁴. De cette façon, la séparation des pouvoirs devient davantage symbolique car le contrôle juridictionnel n'a plus aucun effet³⁷⁵.

Les voies d'amélioration examinées dans cette partie constituent des réponses techniques à un problème qui, fondamentalement, n'est pas technique. Elles peuvent renforcer l'effectivité des décisions de justice, mais ne produiront leurs effets que si le pouvoir politique accepte de s'y soumettre. Restaurer l'autorité de la justice ne passera donc pas uniquement par l'adoption de nouvelles lois, mais par un changement d'attitude des gouvernants à l'égard de leurs obligations constitutionnelles.

³⁷³ Voy. *supra.*, Cass., 12 février 2024, R.G. n° S.23.0046.F.

³⁷⁴ Cour constitutionnelle, Cour de cassation et Conseil d'État, *Mémoire commun*, *op.cit.*

³⁷⁵ Le 1er octobre 2025, la Cour de cassation, le Collège des procureurs généraux et le Collège des cours et tribunaux ont publiquement affirmé que les déclarations de la ministre « portent atteinte au principe de séparation des pouvoirs. Voy. « La déclaration de la ministre Van Bossuyt porte atteinte à la séparation des pouvoirs », *La Libre Belgique*, 1er octobre 2025.

Conclusion

Au terme de cette analyse, la question initiale appelle une réponse nuancée. Le refus récurrent et systémique de l'État belge d'exécuter les décisions rendues dans le contentieux de l'accueil des demandeurs de protection internationale ne traduit pas l'effondrement définitif de l'État de droit belge. Comme la Cour européenne des droits de l'homme l'a souligné le 9 avril 2026 : « lorsqu'un État refuse de manière répétée et délibérée de se conformer à des décisions de justices définitives, il porte atteinte à la substance même de l'État de droit »³⁷⁶.

Ce sont donc des atteintes répétées qui font vaciller l'État de droit, sans que la société ne sache, chaque jour, à quelle énième violation de l'État de droit elle va assister. Ce qui se déroule depuis 2021 dans le contentieux des étrangers dépasse largement la simple défaillance administrative. En effet, plus de 16.000 condamnations sans effet, des arrêts de suspension du Conseil d'État et de la Cour constitutionnelle ignorés, des condamnations de la Cour européenne des droits de l'homme et surtout l'attitude publique assumée de la ministre compétente, ne constituent assurément plus des exemples isolés.

Une illustration frappante est certainement la posture de la Ministre Anneleen Van Bossuyt concernant les astreintes qui marque une nette rupture avec le principe selon lequel l'exécutif est soumis au contrôle du juge³⁷⁷. En faisant du non-paiement des astreintes une ligne politique revendiquée, le gouvernement transforme une défaillance administrative en choix stratégique délibéré.

En définitive, il s'agit d'une crise localisée³⁷⁸ mais profonde, qui touche au cœur du principe selon lequel « la solution donnée de manière définitive à tout litige par les tribunaux ne soit plus remise en cause ». C'est précisément cette situation que les trois hautes juridictions du pays ont qualifiée « d'inacceptable »³⁷⁹. Le terme n'est pas anodin, car il ne signifie pas seulement qu'il est critiquable ou regrettable, mais qu'il est incompatible avec les principes fondamentaux sur lesquels repose l'ordre constitutionnel belge.

De plus, cette situation belge aussi préoccupante qu'elle soit, ne constitue pas une exception. Le rapport 2025 de la Commission européenne sur l'État de droit identifie une régression dans plusieurs États membres³⁸⁰ tandis que la Commission de Venise, dans sa check-list actualisée

³⁷⁶ Cour eur. D.H., *M.V. et autres c. Belgique*, précit., §148

³⁷⁷ Pour rappel : « Ces astreintes existent et nous ne les paierons pas » voy. « Minister van Asiel en Migratie Anneleen Van Bossuyt: "We gaan verbod op opsluiten van gezinnen met kinderen misschien moeten herzien" », *De Standaard*, 18 mars 2025, disponible sur : <https://www.standaard.be/politiek/minister-van-asiel-en-migratie-anneleen-van-bossuyt-we-gaan-verbod-op-opsluiten-van-gezinnen-met-kinderen-misschien-moeten-herzien/51338226.html>

³⁷⁸ En ce sens qu'elle ne touche majoritairement et, pour l'instant, que le contentieux de l'accueil des demandeurs de protection internationale

³⁷⁹ Mémoire commun, précit., p. 3.

³⁸⁰ Commission européenne, *Communication sur le rapport 2025 sur l'état de droit dans l'Union européenne*, COM(2025) 800 final, Strasbourg, 8 juillet 2025

en 2025, consacre désormais une section entière au phénomène du « rule of law regression »³⁸¹

L'enjeu pour la Belgique, à notre opinion, est avant tout de constater l'état de la crise actuelle telle qu'elle a été décrite tout au long de ce travail, mais il est surtout essentiel d'éviter que ce contentieux particulier ne s'installe comme un précédent. Si l'État accepte une première fois de choisir les décisions qu'il exécute, rien ne garantit que cette logique ne s'étendra pas demain à d'autres matières où l'enjeu politique sera conséquent (exécution des peines, environnement, droits sociaux, etc.) Le contentieux de l'accueil peut s'analyser à cet égard comme un test grandeur nature de la capacité du système belge à résister à la tentation de renforcer le pouvoir discrétionnaire de l'exécutif.

Comme l'observe la doctrine à propos de la crise de l'accueil, « le coup d'État n'est pas le seul moyen de faire tomber une démocratie car celle-ci peut également s'effacer par accumulation de petits renoncements politiques »³⁸². L'attitude du pouvoir exécutif s'explique également par la crainte d'être considéré comme trop laxiste dans la gestion de la crise migratoire. En effet, « respecter la loi, et les droits fondamentaux de surcroît, aurait un coût politique que les partis au pouvoir ne seraient pas prêts à payer »³⁸³. Cela revient toutefois à réaliser une mise en balance des choix politiques et du respect des principes juridiques.

Par conséquent, l'affaiblissement des pouvoirs autres que l'exécutif³⁸⁴, et des contre-pouvoirs issus de la société civile, constitue un mouvement de fond qui est à l'œuvre actuellement dans de nombreuses démocraties³⁸⁵. De plus, comme l'observent O. Duchâtel et P. De Gendt, vouloir éliminer ou affaiblir toute source de contrôle ou de contestation de ses actions peut devenir facilement une tentation d'autant plus forte qu'elle rencontre l'assentiment d'une partie de la population lassée des débats, des nuances et des compromis qu'impose la démocratie parlementaire représentative.

Attention toutefois à rester vigilant car l'histoire nous a déjà enseigné plusieurs fois que dans les systèmes donnant une place dominante au pouvoir exécutif, les victimes de l'arbitraire ne sont pas seulement les migrants ou les demandeurs d'asile.

L'État de droit n'est donc pas, à l'issue de cette analyse, une réalité acquise une fois pour toutes. C'est une exigence quotidienne, qui se mesure moins à la perfection des textes qu'à la manière dont les institutions, mises à l'épreuve, choisissent de leur être fidèles. Le contentieux de l'accueil des demandeurs de protection internationale aura, en ce sens, fonctionné comme un malheureux témoin. À la Belgique, désormais, de décider ce qu'elle entend en faire.

³⁸¹ Commission de Venise, Updated Rule of Law Checklist, CDL-AD(2025)002, déc. 2025, particulièrement la nouvelle section sur la restoration of the rule of law disponible sur : <https://www.coe.int/fr/web/venice-commission/-/cdl-ad-2025-002-e>

³⁸² O. Duchâtel et P. de Gendt, Crise de l'accueil ou crise de l'État de droit ?, Analyses & Études Migrations, n° 2024/01, Bruxelles, SIRÉAS asbl, janvier 2024, p. 13

³⁸³ *Ibid.*, p. 13

³⁸⁴ Le rôle du parlement face à l'attitude du pouvoir exécutif durant cette crise est relatif. Entre les interpellations et questions parlementaires, une partie de l'opposition s'est heurtée à la discipline des membres de partis majoritaires soutenant la politique menée par la secrétaire d'État.

³⁸⁵ *Ibid.*, p.13

BIBLIOGRAPHIE

I. Législation

Droit international et européen

Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signées à Rome le 4 novembre 1950.

Convention relative au statut des réfugiés, signée à Genève le 28 juillet 1951.

Déclaration universelle des droits de l'homme, adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 10 décembre 1948, Rés. AGNU 217 A (III).

Directive 2011/95/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, *J.O.U.E.*, L 337/9, 20 décembre 2011.

Directive 2013/32/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale (refonte), *J.O.U.E.*, L 180/60, 29 juin 2013.

Directive 2013/33/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale (refonte), *J.O.U.E.*, L 180/96, 29 juin 2013.

Droit belge

Constitution belge, coordonnée le 17 février 1994, *M.B.*, 17 février 1994.

Code civil.

Code judiciaire.

Lois coordonnées sur le Conseil d'État du 12 janvier 1973.

Loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale, *M.B.*, 5 août 1976.

Loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, *M.B.*, 31 décembre 1980.

Loi du 31 janvier 1980 instaurant l'astreinte (insertion de l'art. 1385bis C. jud.).

Loi du 30 juin 1994 modifiant le Code judiciaire (insertion de l'art. 1412bis).

Loi-programme du 2 janvier 2001, *M.B.*, 13 janvier 2001.

Loi-programme du 19 juillet 2001, *M.B.*, 28 juillet 2001.

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

Loi du 19 janvier 2012 modifiant la législation concernant l'accueil des demandeurs d'asile.

Loi du 25 décembre 2016 modifiant le statut juridique des détenus et la surveillance des prisons et portant des dispositions diverses en matière de justice.

Loi du 21 novembre 2017 modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers et la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et certaines autres catégories d'étrangers, *M.B.*, 12 mars 2018.

Loi du 17 décembre 2017 modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, *M.B.*, 12 mars 2018.

Loi du 14 juillet 2025 modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers en ce qui concerne le traitement d'une demande ultérieure de protection internationale, *M.B.*, 23 juillet 2025.

Loi du 14 juillet 2025 modifiant la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers, *M.B.*, 23 juillet 2025.

Droit étranger

Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal (España), *B.O.E.*, n° 281, 24 novembre 1995.

Code de justice administrative (France), art. L. 911-5.

Documents parlementaires

Avis du Conseil d'État n° 59.226/1/2/3 du 19 mai 2016 sur le projet devenu la loi du 25 décembre 2016, *Doc. parl.*, Ch. repr., 2015-2016, n° 54-1986/001.

Avis du Conseil d'État n° 77.664/4 du 26 mai 2025, *Doc. parl.*, Chambre, 2024-2025, DOC 56-0914/001.

Chambre des représentants de Belgique, *Compte rendu intégral de la Commission de l'Intérieur, de la Sécurité, de la Migration et des Matières administratives*, CRIV 56 COM 032, 6 novembre 2024.

Exposé des motifs, *Doc. parl.*, Chambre, 2024-2025, DOC 56-0914/001.

Proposition de résolution relative à la crise de l'accueil des demandeurs d'asile, *Doc. parl.*, Chambre, 2010-2011, n° 53-57/1.

Auditions organisées par le Parlement wallon sur l'évaluation du CWATUPE, *Doc., Parl. w.*, CRIC n° 177, 30 juin 2011.

Question écrite n° 56-418 de M. François De Smet (DéFI) à la ministre de l'Asile, de la Migration et de l'Intégration sociale sur « Le paiement des astreintes par Fedasil », 7 novembre 2025, *Q.R.*, Chambre, 2025-2026.

Rapport Demon, *Doc. parl.*, Chambre, 2024-2025, DOC 56-0912/004, 20 juin 2025.

Doc. parl., Chambre, 2024-2025, DOC 56-0912/001, DOC 56-0913/001 et DOC 56-0914/001.

II. JURISPRUDENCE

Juridictions internationales et européennes

1. Cour européenne des droits de l'homme

Cour eur. D.H., *Golder c. Royaume-Uni*, 21 février 1975, req. n° 4451/70.

Cour eur. D.H., *Lemke c. Turquie*, 5 juin 1997.

Cour eur. D.H., *Aerts c. Belgique*, 30 juillet 1998.

Cour eur. D.H., *Čonka c. Belgique*, 5 février 2002.

Cour eur. D.H. (gde ch.), *Roche c. Royaume-Uni*, 19 octobre 2005.

Cour eur. D.H. (gde ch.), *Maaouia c. France*, 5 octobre 2000.

Cour eur. D.H. (gde ch.), *Mamatkulov et Askarov c. Turquie*, 4 février 2005.

Cour eur. D.H. (gde ch.), *Markovic c. Italie*, 14 décembre 2006.

Cour eur. D.H., *Vidal Escoll et Guillan Gonzales c. Andorre*, 29 juillet 2008.

Cour eur. D.H. (gde ch.), *M.S.S. c. Belgique et Grèce*, 21 janvier 2011, req. n° 30696/09.

Cour eur. D.H., *Trabelsi c. Belgique*, 4 septembre 2014, req. n° 140/10.

Cour eur. D.H. (gde ch.), *Baka c. Hongrie*, 23 juin 2016.

Cour eur. D.H. (gde ch.), *Khlaifia et autres c. Italie*, 15 décembre 2016, req. n° 16483/12.

Cour eur. D.H., *M.A. c. Belgique*, 27 octobre 2020, req. n° 19656/18.

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

Cour eur. D.H., *Sahiti c. Belgique*, 9 octobre 2025, req. n° 24421/20.

Cour eur. D.H., *M.V. et autres c. Belgique*, 9 avril 2026, req. n° 52836/22.

2. Cour de justice de l'Union européenne

C.J.U.E., *Saciri*, 27 février 2014, C-79/13, EU:C:2014:103.

C.J.U.E. (gde ch.), *M. c. Ministerstvo vnitra et X et X c. Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides*, 14 mai 2019, aff. jointes C-391/16, C-77/17 et C-78/17, EU:C:2019:403.

C.J.U.E. (gde ch.), *Commission européenne c. Pologne*, 5 juin 2023, C-204/21.

C.J.U.E., *Stadt Graz c. Strabag AG e.a.*, 30 septembre 2010, C-314/09.

Juridictions belges

1. Cour de cassation

Cass., 11 juin 1903, *Pas.*, 1903, I, p. 294.

Cass., 5 novembre 1920, *Pas.*, 1920, I, p. 193.

Cass., 30 décembre 1841, *Pas.*, 1841, I, p. 25.
Cass., 21 mars 1985, *Pas.*, 1985, I, p. 925, concl. J. Velu.
Cass., 7 janvier 2013, R.G. n° S.11.0111.F.
Cass., 12 février 2024, R.G. n° S.23.0046.F, *Rev. dr. étr.*, 2024, n° 221, p. 51.
Cass., 13 mai 2024, n° S.23.0070.F.

2. Cour constitutionnelle

C. const., 27 mai 2008, n° 81/2008.
C. const., 30 septembre 2010, n° 109/2010.
C. const., 12 juillet 2012, n° 99/2012.
C. const., 18 octobre 2012, n° 122/2012.
C. const., 8 mai 2014, n° 75/2014.
C. const., 19 septembre 2014, n° 130/2014.
C. const., 23 avril 2015, n° 45/2015.
C. const., 30 avril 2015, n° 49/2015.
C. const., 29 octobre 2015, n° 152/2015.
C. const., 22 septembre 2016, n° 122/2016.
C. const., 14 mai 2019, n° 46/2019.
C. const., 3 avril 2025, n° 53/2025.
C. const., 26 février 2026, n° 23/2026.

3. Conseil d'État

C.E., 25 juillet 2001, X.X.X., n° 97.954.
C.E., 25 juin 2013, n° 224.068.
C.E., 13 septembre 2023, n° 257.300.
C.E., 27 décembre 2024, n° 261.887.
C.E., 27 mars 2026, n° 266.219.

4. Juridictions de fond

Bruxelles (17e ch.), 23 janvier 2024, R.G. n° 2024/QR/3.
Bruxelles (17e ch.), 11 juin 2024, R.G. n° 2024/AR/423.
C. trav. Bruxelles, 4 mai 2023, R.G. n° 2023/CB/3.
Civ. Bruxelles (sais.), 16 janvier 2023, n° 23/83/A, inédit.

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

Civ. Bruxelles (sais.), 31 mars 2025, R.G. n° 24/1010/A.

Civ. fr. Bruxelles (4e ch.), 29 juin 2023, *O.B.F.G. et autres c. État belge et Fedasil*, *J.L.M.B.*, 2023, n° 38, pp. 1720-1730.

Civ. fr. Bruxelles (4e ch.), 29 juin 2023, R.G. n° 2022/4618/A, inédit.

Trib. trav. Bruxelles (réf.), 22 juillet 2022, inédit.

Trib. trav. Bruxelles (réf.), 29 novembre 2022, R.G. n° 22/189/C.

Trib. trav. Bruxelles, 15 décembre 2022, n° 22/183/C.

Trib. trav. Bruxelles (réf.), 12 janvier 2023, *J.L.M.B.*, 2023, n° 5, p. 234.

5. Jurisprudence étrangère

Conseil d'État (France), 8 novembre 2021, *Confédération paysanne et autres*, n° 451264.

Conseil d'État (France), 24 novembre 2023, n° 428409.

Brown v. Board of Education of Topeka, 347 U.S. 483 (1954).

Government of the Republic of South Africa v. Grootboom, Cour constitutionnelle d'Afrique du Sud, 4 octobre 2000, CCT 11/00.

III. DOCTRINE

Ouvrages et monographies

Balzacq, T., Baudewyns, P., Jamin, J., Legrand, V., Paye, O. et Schiffino, N., *Fondements de science politique*, Louvain-la-Neuve, De Boeck Supérieur, 2014.

Behrendt, C., *L'État de droit, une perspective de droit comparé : Belgique*, étude, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), Unité Bibliothèque de droit comparé, PE 745.680, juin 2023.

Benhessa, G., *Le totem de l'État de droit. Concept flou, conséquences claires*, Paris, L'Artilleur, 2021.

Bouhon, F., Jousten, A. et Miny, X., *Droit d'exception, une perspective de droit comparé – Belgique : Entre absence d'état d'exception, pouvoirs de police et pouvoirs spéciaux*, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), Unité Bibliothèque de droit comparé, PE 690.581, avril 2021.

Bouhon, F. et Miny, X., *Introduction au droit public*, 2e éd., Bruxelles, Larcier-Intersentia, 2025.

Carlier, J.-Y. et Saroléa, S., *Droit des étrangers*, Bruxelles, Larcier, 2016.

Carré de Malberg, R., *Contribution à la théorie générale de l'État*, t. I, Paris, CNRS, 1920.

Chevallier, J., *L'État de droit*, 6e éd., Paris, LGDJ, 2017.

Dardot, P. et Laval, C., *Dominer. Enquête sur la souveraineté de l'État en Occident*, Paris, La Découverte, 2020.

De Gerlache, É., *Histoire du Royaume des Pays-Bas*, t. II, Bruxelles, Hayez, 1839.

Duguit, L., *Traité de droit constitutionnel*, t. I, 3e éd., Paris, E. de Boccard, 1927.

Duhamel, O. et Tusseau, G., *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 3e éd., Paris, Seuil, 2013.

Fassassi, I., *La légitimité du contrôle juridictionnel de la constitutionnalité des lois aux États-Unis : étude critique de l'argument contre-majoritaire*, Paris, Dalloz, 2017.

Frydman, B. et Rorive, I., *Introduction au droit*, Bruxelles, Presses Universitaires de Bruxelles, 2021.

Garapon, A. et Papadopoulos, I., *Juger en Amérique et en France*, Paris, Odile Jacob, 2003.

Graeber, D. et Wengrow, D., *Au commencement était... Une nouvelle histoire de l'humanité*, Paris, Les Liens qui libèrent, 2021.

Heuschling, L., *État de droit, Rechtsstaat, Rule of Law*, Paris, Dalloz, 2002.

Martiniello, M. et Rea, A., *Une brève histoire de l'immigration en Belgique*, Bruxelles, Fédération Wallonie-Bruxelles, 2012.

Meierhenrich, J., *The Remnants of the Rechtsstaat: An Ethnography of Nazi Law*, New York, Oxford University Press, 2018.

Merkel, A., *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Berlin, Springer, 1927.

Merkel, A., *Die Lehre von der Rechtskraft entwickelt aus dem Rechtsbegriff*, Leipzig, Deuticke, 1923.

Montesquieu, *De l'esprit des lois*, Paris, Flammarion, 2008.

Morelli, A., *Histoire des étrangers... et de l'immigration en Belgique de la préhistoire à nos jours*, Bruxelles, Couleur livres, 2004.

Pâques, M., *Droit public élémentaire en quinze leçons*, coll. de la Faculté de Droit de l'Université de Liège, Bruxelles, Larcier, 2005.

Pâques, M. et Donnay, L., *Contentieux administratif*, 1re éd., Bruxelles, Larcier, 2023.

Rosanvallon, P., *Le bon gouvernement*, Paris, Seuil, 2015.

Rouvillois, F., *Le gouvernement des juges. Histoire d'un mythe politique*, Paris, Desclée de Brouwer, 2023.

Saroléa, S., *100 questions sur les droits des réfugiés*, Liège, Éditions jeunesse et droit, 2005.

Scott, J.-C., *Homo domesticus. Une histoire profonde des premiers États*, Paris, La Découverte, 2019.

Tushnet, M., *Weak Courts, Strong Rights*, Princeton, Princeton University Press, 2008.

Velu, J. et Ergéc, R., « Convention européenne des droits de l'homme », *R.P.D.B.*, Bruxelles, Bruylant, 1991.

von Mohl, R., *Das Staatsrecht des Königreiches Württemberg*, 2 vol., Tübingen, Laupp, 1829-1831.

von Mohl, R., *Die deutsche Polizeiwissenschaft nach den Grundsätzen des Rechtsstaats*, 3 vol., Tübingen, Laupp, 1832-1834.

Ouvrages collectifs et contributions

Bouhon, F. et Miny, X., *Introduction au droit public*, 2e éd., Bruxelles, Larcier-Intersentia

Brondel, S., Foulquier, N. et Heuschling, L. (dir.), *Gouvernement des juges et démocratie*, Paris, Publications de la Sorbonne, 2001.

Colas, D. (dir.), *L'État de droit : travaux de la mission sur la modernisation de l'État*, coll. Questions, Paris, PUF, 1987.

Dumont, H., « La démocratie, moteur des mutations de l'État de droit et vice-versa. Points de repère pour penser une relation dialectique équilibrée », in R. Leysen, K. Muylle, J. Theunis et W. Verrijdt (dir.), *Semper Perseverans. Liber Amicorum André Alen*, Anvers, Intersentia, 2020, p. 82.

Gaudemet, Y., « L'État de droit », in *L'État de droit : mélanges en l'honneur de Guy Braibant*, Paris, Dalloz, 1996, p. 309.

Grote, R., « Rule of Law, État de droit and Rechtsstaat – the Origins of the Different National Traditions and the Prospects of their Convergence in the Light of Recent Constitutional Developments », in C. Starck (dir.), *Constitutionalism. Universalism and Democracy*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 1999, p. 271.

Heuschling, L., « Why Should Judges Be Independent? Reflections on Coke, Montesquieu and the French Tradition of Judicial Dependence », in D. Baranger, K. Ziegler et A.W. Bradley (dir.), *Constitutionalism and the Role of Parliaments*, Oxford, Hart, 2007, pp. 199-223.

Martiniello, M., Rea, A., Timmerman, C. et Wets, J. (dir.), *Nouvelles migrations et nouveaux migrants en Belgique*, Gand, Academia Press, 2010.

Merkel, A., « Prolegomena einer Theorie des rechtlichen Stufenbaues », in A. Verdross (dir.), *Gesellschaft, Staat und Recht. Untersuchungen zur reinen Rechtslehre. Festschrift Hans Kelsen zum 50. Geburtstag gewidmet*, Vienne, Springer, 1931, pp. 252 et s.

Miaille, M., « Le retour de l'État de droit », in D. Colas (dir.), *L'État de droit : travaux de la mission sur la modernisation de l'État*, coll. Questions, Paris, PUF, 1987, p. 218.

Pâques, M. et Donnay, L., *Contentieux administratif*, 1re éd., Bruxelles, Larcier, 2023.

Priester, J.-M., « Die Grundnorm als Chimäre », in W. Krawietz et H. Schelsky (dir.), *Rechtssystem und gesellschaftliche Basis bei Hans Kelsen*, Rechtstheorie Beiheft 5, Berlin, Duncker & Humblot, 1984, p. 238.

Troper, M. (dir.), *L'État de droit*, Cahiers de philosophie politique et juridique, Caen, Presses universitaires de Caen, 1993.

Van Compernelle, J. et de Leval, G., « Le référé administratif : une institution en sursis ? », in *L'administration face à ses juges*, Liège, Éditions du Jeune Barreau de Liège, 1987, p. 211.

Articles de revues scientifiques

Andoulsi, I., « Le nouveau Pacte européen sur la migration et l'asile : un séisme juridique en droit des étrangers », *La Tribune (AVOCATS.BE)*, Tribune européenne n° 23, mars 2026.

Carpano, E., « La crise de l'État de droit en Europe. De quoi parle-t-on ? », *RDLF*, 2019, chron. n° 29.

Charpin, J.-M., « Statistiques : les voies de la confiance », *Revue économique*, 2010, vol. 61, n° 3, pp. 371-393.

Dhoore, A.-M., « Un an d'application de l'astreinte », *J.T.*, 1981.

Bouchat, D., Grafé, C. et Doyen, I. (dir.), « Procédure d'asile, politique d'accueil et rôle des intervenants », *R.D.E.*, 2010, n° 161, pp. 636-639.

Delva, J., « Draagwijdte van de immuniteit der openbare besturen inzake gedwongen tenuitvoerlegging », *Tijds. v. Bestuursw.*, 1964, pp. 17-27 et 79-87.

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

Gardbaum, S., « The New Commonwealth Model of Constitutionalism », *American Journal of Comparative Law*, 2001, vol. 49, pp. 707-760.

Gilissen, J., « Le caractère collégial des premières formes de gouvernement et d'administration de l'État belge », *Belgisch Tijdschrift voor Nieuwste Geschiedenis*, 1981, p. 615.

Hamon, L., « L'État de droit et son essence », *Rev. fr. dr. const.*, 1990, p. 709.

Kelsen, H., « Reichsgesetz und Landesgesetz nach österreichischer Verfassung », *AöR*, 1914, vol. 32, pp. 202-245.

Le Brun, J. et Déom, D., « L'exécution des créances contre les pouvoirs publics », *J.T.*, 1983, pp. 261-272.

Leboeuf, L., « La Cour européenne des droits de l'homme sanctionne le "ping-pong procédural" à l'égard des étrangers », *Justice en ligne*, 19 février 2026.

Leclercq, « Nouveau pacte européen pour la migration et l'asile : accès à la protection internationale en péril, la réinstallation comme contrepoids au durcissement des mesures aux frontières ? », *Cahiers de l'EDEM*, janvier 2024.

Lefebvre, V., « L'État de droit : une notion à géométrie variable ? », *Les @nalyses du CRISP en ligne*, 11 février 2025.

Lombaert, B., « Ordre illégal et obéissance hiérarchique dans le droit disciplinaire de la fonction publique », *J.T.*, 1998, n° 5879, pp. 265-273.

Lys, M., « Crise de l'accueil des demandeurs d'asile : après les juridictions du travail et la Cour européenne des droits de l'homme, le Conseil d'État sanctionne à son tour la politique du gouvernement belge », *Cahiers de l'EDEM*, octobre 2023.

Lys, M., « Le seuil de gravité de l'article 3 de la CEDH est franchi : la Cour européenne des droits de l'homme condamne la Belgique pour ses défaillances systémiques dans la prise en charge des demandeurs d'asile », *La Tribune (AVOCATS.BE)*, 2026, n° 289.

Merkel, A., « Das doppelte Rechtsantlitz », *Juristische Blätter*, 1918, vol. 47, pp. 425 et s.

Miaile, M., « Les paradigmes contemporains : l'État de droit », *Sciences de la Société*, 1994, n° 33, pp. 177-192.

Mockle, D., « L'État de droit et la théorie du rule of law », *C. de D.*, 1994, vol. 35, n° 4, p. 833.

Nihoul, P., « L'indépendance et l'impartialité du juge », *Ann. dr. Louvain*, 2011, vol. 71, n° 3.

Paluku Matata, G., « L'exécution des décisions de justice relatives à l'accueil des demandeurs de protection internationale fait partie intégrante du procès au sens de l'article 6, § 1, CEDH », *Cahiers de l'EDEM*, août 2023.

Pleysier, B., « 25 jaar asielopvang », *Samenleving & Politiek*, 2011, n° 1, p. 4.

Raz, J., « Kelsen's Theory of the Basic Norm », *The American Journal of Jurisprudence*, 1974, p. 99.

Rolin, H., « Le contrôle international des juridictions nationales », *R.B.D.I.*, 1967, vol. 1, p. 123.

Stevens, J.-C., « La légalité de certaines pratiques en matière d'accueil », *R.D.E.*, 2011, n° 164, pp. 328-332.

Tatti, D. et Doutrepont, M., « De quoi la "crise de l'accueil" est-elle le nom ? Les réfugiés entre signifiants juridiques, discours gouvernementaux, traitements médiatiques et pratiques de solidarité », *C@hiers du CRHiDI*, 2024, vol. 48, n° 1844.

Vanderstichele, A., « De l'exécution des décisions juridictionnelles en matière administrative », *R.J.D.A.*, 1975, pp. 1-22.

Youssef Ali, N., « Pistes de solutions et stratégies juridiques pour observer le respect du droit à l'accueil des demandeurs d'asile », *Rev. dr. étr.*, 2024, n° 221.

IV. RAPPORTS ET ETUDES

ADDE (Avocats pour la défense des droits des étrangers), *Newsletter*, n° 197, juin 2023.

ADDE (Avocats pour la défense des droits des étrangers), « L'enfant en migration à l'épreuve des règles de reconnaissance en droit international privé et des considérations migratoires : questions choisies », *Newsletter ADDE*, n° 220, juillet-août 2025.

ADDE, *Le droit au regroupement familial*, Module I – Séjour (1), formation du 2 octobre 2025.

Accord de coalition fédérale 2025-2029.

Amnesty International, *Ni logé·e·s, ni écouté·e·s – Les manquements persistants de la Belgique en matière d'accueil bafouent les droits des personnes demandeuses d'asile*, avril 2025.

BelRefugees, Caritas International, CIRÉ, Hub humanitaire, Médecins du Monde, MSF – Médecins sans Frontières et Vluchtelingenwerk Vlaanderen, *Crise de l'accueil : état des lieux*, 24 mai 2023.

CIRÉ (Coordination et Initiatives pour Réfugiés et Étrangers), *Recommandations – Loi accueil : Synthèse*, Bruxelles, CIRÉ, 2011.

CIRÉ, *Décryptage du pacte européen sur la migration et l'asile*.

Collectif (CIRÉ, Vluchtelingenwerk Vlaanderen, Hub Humanitaire, Médecins du Monde, Médecins Sans Frontières, BelRefugees et Caritas International), *Politique de non-accueil. État des lieux, juillet-décembre 2025*, Bruxelles, janvier 2026.

Collectif, *De la « crise de l'accueil » au déni d'accueil comme indécente normalité*, 25 mai 2023.

Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, *Décision H46-6 Camara c. Belgique (Application No. 49255/22)*, 1507e réunion (17-19 septembre 2024), CM/Del/Dec(2024)1507/H46-6, 19 septembre 2024.

Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, décision CM/Del/Dec(2025)1537/H46-6, 1537e réunion (15-17 septembre 2025).

Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides, *Rapport annuel 2023 et Rapport annuel 2025*.

Commission de Venise, *Report on the Rule of Law*, adopté à la 86e session plénière (Venise, 25-26 mars 2011), CDL-AD(2011)003rev.

Commission de Venise, *Updated Rule of Law Checklist*, CDL-AD(2025)002, décembre 2025.

Commission européenne, *Communication sur le rapport 2025 sur l'état de droit dans l'Union européenne*, COM(2025) 800 final, Strasbourg, 8 juillet 2025.

Commission européenne, *Rule of Law Factsheet, Belgium*, 2024.

Conseil supérieur de la Justice, *Mémoire au formateur du prochain gouvernement fédéral*, approuvé par l'Assemblée générale le 19 juin 2024.

Cour constitutionnelle, *Communiqué de presse du 26 février 2026 relatif à l'arrêt n° 23/2026*.

Cour constitutionnelle, Cour de cassation et Conseil d'État, *Mémoire commun*, juillet 2024.

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.

Duchâtel, O. et De Gendt, P., *Crise de l'accueil ou crise de l'État de droit ?*, Analyses & Études Migrations, n° 2024/01, Bruxelles, SIRÉAS asbl, janvier 2024.

ENNHRI, *Belgium 2025 Rule of Law Report*, 2025.

Gielen, P., « Innover pour une exécution plus efficace : bonnes pratiques nationales », Union internationale des huissiers de justice (UIHJ), document de travail.

Institut fédéral pour la protection et la promotion des droits humains, *Rapport sur l'État de droit en Belgique 2025*, Bruxelles, 2025.

Myria, *Avis : ne supprimez pas le plan de répartition obligatoire des places d'accueil pour les demandeurs d'asile*, 13 décembre 2024.

Myria, *Migrations en chiffres et en droits 2023*, Bruxelles, 2023.

Myria, *Rapport annuel Migrations 2022*, Bruxelles, 2022.

Myria, *Rapport de réunion de contact protection internationale – septembre 2023*, 20 septembre 2023.

Myria – Centre fédéral Migration, *Avis sur la proposition de loi visant à supprimer la possibilité d'activer, en situation de crise, un plan de répartition obligatoire pour les demandeurs d'asile*, 13 mars 2026.

Myria et IFDH, *Communication au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe au sujet de l'exécution de l'arrêt Camara c. Belgique (n° 49255/22)*, 2 juillet 2025.

Myria et IFDH, *Crise de l'accueil : l'Europe pointe à nouveau les manquements de la Belgique*, communiqué du 20 septembre 2024.

Oette, L. et Babiker, M., *The Rule of Law and Human Rights in Sudan: Challenges and Prospects for Reform*, Institutional Reforms Series, Paper n° 2, Sudan Democracy First Group, 2014.

Rizzo, A., « Sous-financement de la Justice : l'asphyxie du droit d'accès à la justice », in Ligue des droits humains, *État des droits humains en Belgique. Rapport 2025*, Bruxelles, LDH, 2025.

V. SOURCES INSTITUTIONNELLES

CGRA (Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides), « Chiffres » : <https://www.cgra.be/fr/chiffres>

Croix-Rouge de Belgique, « 30 ans d'accueil des demandeurs d'asile pour la Croix-Rouge de Belgique » : <https://croix-rouge.be/fr>.

EMN Belgium, « La Belgique délivre des attestations de protection temporaire à plus de 93.000 Ukrainiens » : <https://emnbelgium.be/>.

Fedasil, « À propos de Fedasil » : <https://www.fedasil.be/fr/propos-de-fedasil>.

Fedasil, « Statistiques de l'accueil » : <https://www.fedasil.be/fr/statistics>.

Myria, « Populations et mouvements – Chiffres » : <https://www.myria.be/fr/chiffres/populations-et-mouvements>.

Office des Étrangers (IBZ), « Rapports d'activités » : <https://dofi.ibz.be/>.

Statbel, « Migrations » : <https://statbel.fgov.be/fr/themes/population/mouvement-de-la-population/migrations>.

VI. SOURCES DE PRESSE

Le Soir : <https://www.lesoir.be/>

La Libre Belgique : <https://www.lalibre.be/>

L'écho : <https://www.lecho.be/>

VRT NWS : <https://www.vrt.be/nl>

Het Nieuwsblad : <https://www.nieuwsblad.be/>

De Standaard : <https://www.standaard.be/>

Le Parisien : <https://www.leparisien.fr/>

RTBF : <https://www.rtbf.be/>

RTL Info : <https://www.rtl.be/>

TRT Français : <https://www.trtfrancais.com/>