



Mesdames et Messieurs,
Chers collègues,

Tout d'abord, je suis très honorée d'être ici avec vous pour parler au nom de l'Association Syndicale des Magistrats sur un sujet qui nous préoccupe beaucoup depuis quelques années, à savoir la non-exécution des décisions judiciaires par l'État belge en matière d'asile.

Pour ceux qui ne nous connaissent pas, l'Association Syndicale des Magistrats est une organisation à but non lucratif, fondée dans les années 1970, composée de juges belges et de membres du ministère public. Notre organisation est un membre fondateur de MEDEL.

Notre organisation vise à promouvoir le bon fonctionnement de la justice et de l'État de droit, en Belgique et à l'étranger, la protection et la défense des droits de l'homme et des libertés fondamentales, en particulier le droit à un procès équitable et l'accès à la loi et aux droits individuels.

Je concentrerai mon exposé sur les difficultés rencontrées en Belgique en ce qui concerne l'accueil des demandeurs d'asile.

J'articulerai ma présentation comme suit:

- premièrement, je présenterai brièvement les institutions qui prennent part à une demande d'asile; en d'autres termes: Qui est qui? et qui fait quoi?
- deuxièmement, et ce sera le cœur de ma présentation, j'expliquerai l'impact de ce que l'on appelle la «*crise de l'accueil*» ou la «*crise de l'asile*» sur les tribunaux belges et l'état de droit en Belgique.

Qui est Qui? et Qui fait quoi?

En Belgique, un demandeur d'asile doit d'abord enregistrer sa demande auprès d'une administration, l'Office des étrangers. Si elle est estimée recevable, la demande est examinée par une autre autorité administrative, le Commissariat Général aux Réfugiés et aux Apatrides (CGRA), qui décide d'accorder ou non l'asile.

En cas de refus, un recours est ouvert devant une juridiction administrative, le Conseil du contentieux des étrangers (CCE).

Conformément au droit de l'Union, lors de l'examen de sa demande, le demandeur dispose d'un droit à un accueil qui lui assure un niveau de vie digne.

Il doit bénéficier d'un soutien matériel (hébergement, assistance médicale, aide juridique, etc.).

En droit interne, ces droits lui sont accordés par la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers (dite « *loi accueil* »).

Cette loi transpose en droit belge la directive « *Accueil* » 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.

La loi a créé une agence dotée de la personnalité juridique, à savoir l'Agence fédérale pour l'accueil des demandeurs d'asile, ou en abrégé FEDASIL. Cette agence est placée sous la responsabilité du secrétaire d'État chargé de l'asile et de la migration.

FEDASIL, avec ses partenaires,¹ a l'obligation de fournir des conditions matérielles d'accueil dès l'introduction de la demande d'asile. Cette assistance matérielle est normalement due pendant toute la durée de la procédure d'asile.

La crise

Ces dernières années, avec l'augmentation du nombre de demandeurs d'asile, FEDASIL n'a plus rempli ses obligations.²

Par exemple, depuis janvier 2022, les demandeurs pour lesquels aucune assistance matérielle n'est disponible à la date de leur demande d'asile doivent s'inscrire sur une liste d'attente en ligne et doivent vivre dans la rue pendant la durée de leur procédure.³

En octobre 2022, les femmes et les enfants ont également été contraints de dormir dehors.⁴

Le secteur associatif, très actif sur le terrain, compense comme il peut les carences de l'État, mais ne peut compenser toutes les défaillances de ce dernier, notamment en matière d'hébergement.

Litiges / Contentieux/Procédures

Cette situation, qui n'est rien de moins qu'une catastrophe humanitaire, a contraint les demandeurs d'asile à s'adresser aux tribunaux pour contraindre FEDASIL à remplir ses obligations en matière d'assistance matérielle.

Cela a conduit à un nombre écrasant de litiges.

Voici quelques exemples:

¹ Centre public d'action sociale (CPAS) et diverses organisations non gouvernementales (ONG).

² Après la précédente « *crise* » de 2015, le gouvernement belge avait fermé à la hâte des centres d'accueil, ce qui avait réduit le nombre de lits disponibles.

³ <https://www.fedasil.be/fr/liste-dattente-ca>.

⁴ <https://www.rtbef.be/article/des-familles-et-des-enfants-contraints-de-dormir-en-rue-la-crise-de-l-accueil-en-belgique-franchit-un-nouveau-cap-11085098>.

1) les actions individuelles d'urgence devant le Tribunal du travail francophone de Bruxelles

Le but de ces actions est de contraindre FEDASIL à fournir l'assistance matérielle requise par la loi et la législation internationale, éventuellement sous peine d'astreintes.

Il existe deux types d'actions urgentes:

- a) une procédure contradictoire d'urgence ("en référé")
- b) une procédure unilatérale d'extrême urgence (unilatérale, c'est-à-dire en l'absence de Fedasil devant le président du Tribunal)

2) Les actions ordinaires au fond devant le Tribunal du travail

Ces actions visent à faire reconnaître la responsabilité de FEDASIL et de l'État belge et à obtenir des dommages et intérêts.

Le tribunal du travail (francophone) de Bruxelles a donc dû traiter un nombre extrêmement important d'affaires.

Les quelques chiffres que je vais vous donner illustrent l'ampleur prise par ce contentieux. Cette augmentation du nombre d'affaires déstabilise et noie cette juridiction.

Ainsi :

Le nombre de procédures d'extrême urgence devant le tribunal du travail (francophone) de Bruxelles entre 2014 et 2019 (5 ans) s'élevait à 361 recours.

Pour les années 2020 à 2023, c'est-à-dire une période plus courte de trois ans, le total a atteint 799.

En 2019, le Tribunal du travail (francophone) de Bruxelles avait reçu 49 requêtes unilatérales en extrême urgence. Le nombre d'affaires était donc assez réduit.

En 2020, ce nombre est passé à 1 249 et a même atteint 6 706 requêtes en 2022 et 2 651 en 2023.

En mai 2022, cette juridiction a publié un communiqué de presse sur son site Internet pour alerter sur cette situation.⁵ Le communiqué précise que dans le cadre de ces procédures, FEDASIL ne conteste pas la demande et se limite à invoquer la saturation de son réseau d'accueil.

L'année dernière, FEDASIL a été condamné à une amende par le tribunal pour défense abusive. Il est à noter que la condamnation d'une partie à une telle amende est extrêmement rare en droit judiciaire belge.

La Cour d'appel du travail de Bruxelles note:

«Fedasil commet un abus procédural manifeste en contraignant les demandeurs de protection internationale à agir en justice alors que la tenue d'un procès n'était manifestement justifiée par aucun

⁵ <https://www.tribunaux-rechtbanken.be/fr/tribunal-du-travail-francophone-de-bruxelles/news/902>.

*motif sérieux ni raisonnable, le droit réclamé en justice n'étant pas contesté. La gravité du comportement et la proportionnalité de l'amende doivent être appréciées en tenant compte des circonstances aggravantes, telles que la vulnérabilité particulière des demandeurs et la perturbation du service public de la justice engendrée par le nombre de dossiers similaires et l'urgence dans laquelle ils doivent être traités ».*⁶

Dans 90% des cas, le demandeur d'asile obtient une décision ordonnant à FEDASIL de remplir ses obligations.

Aucun recours n'est formé contre ces décisions judiciaires, qui deviennent exécutoires, mais restent dans de nombreux cas sans aucune suite.

Depuis 2020, des milliers de décisions de justice, prises pour la plupart dans l'extrême urgence (sur requête unilatérale), sont restées sans exécution par l'État.

En raison de la non-exécution des décisions, des centaines de requérants se sont alors adressés à la Cour européenne des droits de l'homme.

Compte tenu de la gravité de la situation, la Cour européenne des droits de l'homme a prononcé des centaines de mesures provisoires enjoignant à l'État belge d'exécuter les décisions du tribunal du travail (francophone) de Bruxelles pour chaque requérant, et de leur fournir un hébergement et une assistance matérielle pour répondre à leurs besoins essentiels pendant la durée de la procédure devant la Cour.

Le 18 juillet 2023, dans l'affaire *Camara contre la Belgique*, la Cour européenne des droits de l'homme a rendu un arrêt très ferme contre l'État belge.

Elle note que les autorités belges ont fait preuve d'une **défaillance systémique** en n'exécutant pas les décisions de justice exécutoires visant à protéger la dignité humaine.⁷

La Cour relève en outre que cette défaillance systémique a eu une incidence significative sur le fonctionnement d'une juridiction nationale et sur le fonctionnement de la Cour elle-même.

Elle a constaté une violation de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, parce, car « les autorités belges ont opposé non pas un « simple » retard mais plutôt un refus caractérisé de se conformer aux injonctions du juge interne qui a porté atteinte à la substance même du droit protégé par l'article 6 § 1 de la Convention ».⁸

On pourrait penser qu'une telle condamnation change la situation.

Cependant, les retours que nous avons reçus des activités du Tribunal du travail de Bruxelles au début de cette année prédisent que la situation ne s'améliorera guère cette année.

⁶ Cour d'appel du travail de Bruxelles, 25 mai 2023, Revue de jurisprudence de Liège, Mons et Bruxelles, n° 2023/38, p. 1.710.

⁷ Cour européenne des droits de l'homme, 18.7.2023, *Camara c. Belgique*, 49255/22, n° 118, <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-225884%22%5D%7D>.

⁸ Ibidem, n° 121.

Le non-respect de l'obligation d'accueil a également donné lieu à d'autres procédures.

3) Plusieurs actions d'intérêt collectif en référé et sur le fond devant les juridictions civiles ordinaires

Cette procédure, introduite par les barreaux francophone et germanophone, a abouti à des décisions reconnaissant la responsabilité de l'État belge et de Fedasil pour la violation systémique du droit de l'Union dans l'accueil des demandeurs d'asile.

Ces décisions ont rejeté le motif de *force majeure* invoqué par l'État belge.

L'État belge et Fedasil ont été condamnés à mettre fin à cette violation systémique sous peine d'astreinte.

En 2023, le tribunal civil francophone de Bruxelles (4e chambre) a condamné « *l'État belge et l'Agence fédérale pour l'accueil des demandeurs d'asile in solidum à mettre un terme à la violation systémique du droit de l'Union en matière d'accueil et à prendre les mesures nécessaires pour permettre, sans délai, à tous les demandeurs de protection internationale de bénéficier de l'aide matérielle conformément à l'article 6 de la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers, sous peine d'une astreinte de 10.000 euros pour chaque jour, à dater de la signification du jugement, où au moins une personne souhaitant mettre en œuvre son droit à l'accueil, se sera vu refuser le bénéfice de cette aide matérielle alors qu'elle y avait droit, avec un maximum de 2.000.000 euros* ». ⁹

4) Demande d'astreintes devant le juge des saisies

Comme pour les décisions du Tribunal du travail francophone de Bruxelles, les décisions rendues à la suite d'actions collectives devant les juridictions civiles ordinaires n'ont pas non plus été exécutées.

Les astreintes ont atteint un montant de plusieurs millions d'euros. ¹⁰

Ces affaires ont été portées devant le juge des saisies – le juge de l'exécution des décisions civiles – afin d'exécuter une partie des astreintes.

Pour l'une de ces décisions, les astreintes autorisées ont atteint un montant de 2,9 millions d'euros. ¹¹

Toutefois, il convient de mentionner que ces montants sont difficiles à recouvrer étant donné que la plupart des biens de l'État ne peuvent pas être saisis en vertu du droit belge. ¹²

5) Les juges de paix (demande d'expulsion sans titre ni droit)

⁹ Tribunal civil francophone de Bruxelles, 4e chambre, 29 juin 2023, Revue de jurisprudence de Liège, Mons et Bruxelles, n° 2023/38, p. 1720.

¹⁰ <https://www.rtb.be/article/crise-de-laccueil-les-astreintes-imposees-a-fedasil-grimpent-a-2785-millions-deuros-11160757>.

¹¹ <https://www.brusselstimes.com/907275/ngos-allowed-to-seize-e2-9-million-from-fedasil-for-failure-to-shelter-asylum-seekers>.

¹² <https://www.justice-en-ligne.be/Le-recouvrement-force-des-1771>.

Les procédures qui se déroulent devant les juges de paix méritent également d'être mentionnées. Ce sont des juges locaux compétents en matière de bail et d'occupation de bâtiments sans titre ni droit. L'absence d'assistance matérielle fournie par l'État donne lieu à des occupations sans titre ni droit. Dans l'un de ces cas, le juge de paix a condamné l'État et Fedasil à payer les factures de consommation d'eau et d'électricité¹³.

6) Conseil d'État

Pour être tout à fait complet, je dois également mentionner qu'en septembre dernier, le Conseil d'État, la plus haute juridiction administrative de Belgique, a annulé une ordonnance illégale de la secrétaire d'État chargée de l'Asile et de la Migration.

La Secrétaire d'État a décidé de refuser le droit à l'assistance matérielle aux demandeurs d'asile ou de protection internationale lorsqu'ils sont des hommes célibataires.

Le Conseil d'État a jugé cette instruction illégale, car le bénéfice de l'assistance matérielle s'applique à tous les demandeurs d'asile conformément à la loi:

« L'article 3 de la loi précitée du 12 janvier 2007 prévoit que « tout » demandeur d'asile a droit à un accueil devant lui permettre de mener une vie conforme à la dignité humaine, que 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 ». L'article 6, § 1er, de la même loi dispose que le bénéfice de l'aide matérielle s'applique à « tout » demandeur d'asile dès la présentation de sa demande d'asile et produit ses effets pendant toute la procédure d'asile.

*La loi du 12 janvier 2007 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 ».*¹⁴

Immédiatement après cette décision, la secrétaire d'État chargée de l'Asile et de la Migration a annoncé sur X (ex-Twitter) que ses instructions ne changeraient pas malgré la décision du Conseil d'État.¹⁵

Pas une crise de l'accueil, mais une crise de l'État de droit

Comme vous l'aurez compris, la situation en Belgique est telle qu'on oserait parler d'une crise de l'État de droit, car l'État s'abstient de respecter le droit et les décisions judiciaires qui l'appliquent.¹⁶

¹³ <https://www.lesoir.be/532546/article/2023-08-22/squat-rue-de-la-loi-la-justice-condamne-letat-belge-et-fedasil-qui-feront-appel>.

¹⁴ Conseil d'État de Belgique, 15.9.2023, n° 257.300, <http://www.raadvst-consetat.be/arr.php?nr=257300>.

¹⁵ <https://www.lesoir.be/536994/article/2023-09-13/malgre-larret-du-conseil-detat-nicole-de-moor-maintient-sa-position-de-ne-pas>.

¹⁶ Marie Doutrepoint, « *Quand on veut, on peut* ». *La feinte impuissance du gouvernement face à la « crise » de l'accueil : analyse d'une énième condamnation de l'État belge resté lettre morte*, Revue de jurisprudence de Liège, Mons et Bruxelles, n° 2023/38, p. 1731 ; H. Crokart et V. Van Der Plancke, « *Faire respecter le droit d'asile?: des avocat.e.s contre l'Exécutif renégat* », *Revue Politique*, juin 2023, <https://www.revuepolitique.be/faire-respecter-le-droit-dasile-des-avocat%c2%b7es-contre-l-executif-renegat/>; Olivier Moreno, « *Les critères fixant*

Cela a suscité de nombreuses réactions indignées dans le monde universitaire¹⁷ et associatif¹⁸ – l'Association Syndicale des Magistrats (ASM) a réagi à de nombreuses reprises à ce sujet, en particulier à l'occasion de la Journée de la justice qui a lieu chaque année le 20 mars¹⁹

Les barreaux, en collaboration avec plusieurs organisations, ont même organisé des funérailles symboliques pour l'État de droit.²⁰

Même les travailleurs de FEDASIL ont exprimé leur mécontentement dans la presse, se plaignant que cette situation persistante avait un impact sur leurs conditions de travail. Ils ont également honte de ne pas avoir les moyens de faire correctement leur travail au service des demandeurs d'asile.²¹

Une autre conséquence de cette situation dramatique se trouve dans les décisions judiciaires des Pays-Bas qui refusent d'appliquer le principe de confiance mutuelle en matière d'asile, considérant que la Belgique ne respecte pas l'État de droit.

Le 12 décembre 2023, le Tribunal de La Haye a refusé d'appliquer le principe de confiance mutuelle interétatique à l'égard de la Belgique en raison du manque de places d'accueil et de l'absence de recours effectif, à la suite du non-respect des décisions judiciaires rendues par le Tribunal du travail, pour les demandeurs d'asile masculins non mariés, adultes et non vulnérables.²²

Le rapport de la Commission européenne sur l'état de droit en Europe y consacre quelques lignes. Le rapport parle de «*préoccupations*»²³, le mot étant bien trop faible pour décrire la situation.

Nous concluons avec une pensée quelque peu pessimiste: La Belgique est allée très loin dans l'atteinte aux droits fondamentaux des demandeurs d'asile. Faut-il craindre la prochaine régression?

l'état de droit retenu par la Commission de Venise : la Belgique est dans le collimateur ! », Justine 2023/63, p.15, <https://asm-be.be/wp-content/uploads/2023/03/Justine-63-Mars-2023-compressé.pdf>

¹⁷<https://www.lesoir.be/538243/article/2023-09-20/migration-quallons-nous-pouvoir-dire-nos-etudiants>

¹⁸<https://www.myria.be/fr/evolutions/crise-de-laccueil-8-institutions-de-defense-des-droits-humains-invitent-leurope-et-les-nations-unies-a-examiner-les-violations-de-droits-humains>.

¹⁹<https://www.youtube.com/watch?v=ubL7ZLPp0WY&t=1538s>; <https://66jours.be/#2>.

²⁰<https://www.lesoir.be/480638/article/2022-12-01/crise-de-laccueil-des-avocats-enterrent-letat-de-droit-belge>; <https://www.rtb.be/article/asile-des-avocats-font-part-symboliquement-du-deces-de-letat-de-droit-au-ministre-de-la-justice-11115288>; <https://asm-be.be/2022/crise-daccueil/>.

²¹<https://www.lesoir.be/571775/article/2024-03-01/asile-et-migration-jai-honte-de-dire-que-je-travaille-pour-fedasil>.

²²Tribunal de La Haye, 12 décembre 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:19965, <https://uitspraken.rechtspraak.nl/details?id=ECLI:NL:RBDHA:2023:19965&showbutton=true&keyword=dublin&idx=51>.

²³Commission européenne, Rapport 2023 sur l'état de droit, chapitre consacré à la situation de l'état de droit en Belgique, juillet 2023, SWD(2023) 801 final, p. 25, https://commission.europa.eu/document/download/d60ca7ce-3628-4c22-9245-67c77a93a093_fr?nom_du_fichier=7_1_52566_coun_chap_belgium_fr.pdf.

