D'une tragédie de l'État de droit en trois actes : comment l'inexécution des décisions de justice est devenue un mode de gouvernance en matière d'asile en Belgique ?

Mathilde Hardt

Dans Revue interdisciplinaire d'études juridiques **2026/1 Volume 96** , pages 121 à 155
Éditions Presses de l'Université Saint-Louis

ISSN 0770-2310
DOI 10.3917/riej.096.0121
Date de mise en ligne : 04/09/2026

Article disponible en ligne à l'adresse
https://droit.cairn.info/revue-interdisciplinaire-d-etudes-juridiques-2026-1-page-121?lang=fr

CAIRN.INFO

Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...
Scannez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.

Distribution électronique Cairn.info pour Presses de l'Université Saint-Louis.
Vous avez l'autorisation de reproduire cet article dans les limites des conditions d'utilisation de Cairn.info ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Détails et conditions sur cairn.info/copyright.
Sauf dispositions légales contraires, les usages numériques à des fins pédagogiques des présentes ressources sont soumises à l'autorisation de l'Éditeur ou, le cas échéant, de l'organisme de gestion collective habilité à cet effet. Il en est ainsi notamment en France avec le CFC qui est l'organisme agréé en la matière.

D'une tragédie de l'État de droit en trois actes : comment l'inexécution des décisions de justice est devenue un mode de gouvernance en matière d'asile en Belgique ?

Mathilde HARDT
Assistante à l'UCLouvain Saint-Louis Bruxelles, membre du CIRC
Avocate au barreau de Bruxelles

Résumé

Cet article analyse la crise de l'accueil des demandeurs de protection internationale en Belgique à l'aune des transformations contemporaines de l'État de droit. Il prend pour point de départ un phénomène jusqu'alors inédit en Belgique : l'inexécution devenue systémique, par les autorités publiques, des décisions de justice ordonnant l'hébergement de demandeurs d'asile. En mobilisant la grille d'analyse proposée par Jacques Chevallier sur l'émergence d'un « nouvel air du temps » caractérisé par l'affaiblissement des croyances dans le bien-fondé de l'État de droit, il montre comment cette situation s'est progressivement construite en trois temps. Il analyse d'abord la manière dont la rhétorique de la « crise » et de l'« appel d'air » a contribué à construire la question migratoire comme un péril justifiant le recours à des mesures exceptionnelles. Il examine ensuite l'institutionnalisation progressive des atteintes aux principes fondamentaux de l'État de droit. Il montre enfin comment les politiques migratoires belges et européennes participent à la stabilisation de régimes juridiques dérogatoires et à la banalisation de l'exception dans le champ du droit des étrangers.

Abstract : A Three-Act Tragedy of the Rule of Law: How the Systematic Non-Enforcement of Judicial Decisions Became a Mode of Governance in Belgian Asylum Policy

This article examines the reception crisis affecting applicants for international protection in Belgium through the lens of contemporary transformations of the rule of law. It takes as its starting point a phenomenon previously unprecedented in Belgium: the systemic failure of public authorities to comply with judicial decisions ordering the provision of accommodation to asylum seekers. Drawing on Jacques Chevallier's analytical framework of the emergence of a "new spirit of the times", characterised by a weakening of confidence in the legitimacy of the rule of law, the article shows how this situation gradually developed in three stages. It first analyses how the rhetoric

Presses de l'Université Saint-Louis | Téléchargé le 02/10/2026 sur https://droit.cairn.info via Université Catholique de Louvain UCL (IP: 130.104.43.85)

of "crisis" and the "pull factor" has contributed to framing migration as a threat warranting exceptional measures. It then examines the progressive institutionalisation of infringements upon the fundamental principles of the rule of law. Finally, it shows how Belgian and European migration policies contribute to the consolidation of derogatory legal regimes and to the normalisation of exceptional measures in the field of immigration and asylum law.

Peu de phénomènes illustrent avec tant de force l'érosion des garanties de l'État de droit en Belgique que l'inexécution des décisions de justice rendues à l'égard de l'Agence fédérale pour l'accueil des demandeurs d'asile (Fedasil). Au-delà des questions que cette situation pose sur le plan des principes, elle a un coût humain considérable, puisque des milliers de demandeurs de protection internationale sont laissés à la rue, en contradiction avec leur droit à la dignité humaine, dont le droit à l'aide sociale et le droit au logement constituent des dimensions essentielles[1].

Dans son arrêt *Camara* du 18 octobre 2023, la Cour européenne des droits de l'homme a jugé que le refus d'exécuter les jugements du Tribunal du travail en matière d'accueil constituait une « carence *systématique* » des autorités, portait atteinte à la « *substance* » de l'article 6 § 1 de la Convention et était incompatible « avec le principe de l'État de droit qui sous-tend l'ensemble du système de la Convention »[2]. Cette condamnation n'a pas provoqué pas les changements attendus. La coalition Arizona a poursuivi la voie ouverte sous la législature précédente en diminuant cette fois-ci le nombre total de places d'accueil, passées de 36.205 du 1er janvier 2025 à 35.322 au 15 juillet 2025[3]. En 2025, Fedasil a été condamnée plus de 17 000 fois pour non-respect du droit à l'accueil des demandeurs de protection

[1] Art. 34, § 3 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE. La Cour européenne des droits de l'homme a déjà souligné que : « Le fait de laisser une personne vulnérable en rue, sans aucun soutien matériel constitue un traitement inhumain et dégradant tel que privé par l'article 3 de la Convention » (Cour E.D.H., *M.S.S. c. Belgique*, 21 janvier 2011). Selon la Cour de justice : « L'interprétation des dispositions de la directive 2003/9 doit également être effectuée à la lumière de l'économie générale et de la finalité de celle-ci, ainsi que, conformément au considérant 5 de cette directive, dans le respect des droits fondamentaux et des principes reconnus notamment par la Charte. Selon ce considérant, la directive vise en particulier à garantir le plein respect de la dignité humaine et à favoriser l'application des articles 1er et 18 de la Charte » (C.J.U.E., *Cimade et GISTI,* 27 septembre 2012, aff. C-179/11, point 56 ; article 3 et 6 de la loi accueil).
[2] Cour E.D.H., arrêt *Camara c. Belgique*, 18 juillet 2023, § 118-119, 121 et 145 (nous soulignons).
[3] CIRÉ, *Politique de non-accueil: état des lieux*, octobre 2025, p. 4.

Presses de l'Université Saint-Louis | Téléchargé le 02/10/2026 sur https://droit.cairn.info via Université Catholique de Louvain UCL (IP: 130.104.43.85)

internationale[4] et a ainsi accumulé plus de 6,6 millions d'euros d'astreintes[5]. La condamnation prononcée par la Cour européenne des droits de l'homme n'a donc pas été suivie d'effet, mais le phénomène d'inexécution des décisions de justice s'est également étendu aux plus hautes juridictions nationales, notamment le Conseil d'État[6] et, plus récemment encore, la Cour constitutionnelle[7].

Ces éléments esquissent les contours d'une tragédie de l'État de droit. Afin d'en analyser les ressorts, cette contribution s'appuie sur le cadre théorique proposé par J. Chevallier au sujet d'« un affaiblissement des croyances dans le bien-fondé de l'État de droit »[8]. Les germes de ce « nouvel air du temps »[9] sont à trouver dans le domaine de la lutte contre le terrorisme. Celle-ci a favorisé le passage d'une « société d'insécurité » à un « État sécuritaire » qui s'est accompagné de la construction d'un péril présenté comme « imminent », « grave » et « exceptionnel » que le droit commun ne serait plus en mesure de contenir. Fondé sur un « jeu de présomptions » autour de la « dangerosité supposée des individus »[10], ce récit a légitimé l'adoption de mesures d'exception temporaires dictées par l'urgence. Une fois instaurés, ces régimes d'exception tendent toutefois à se pérenniser, à s'institutionnaliser sous la forme de dispositifs « dérogatoires » et, progressivement, à transformer l'exception en mode ordinaire de gouvernance[11]. L'« impératif sécuritaire » s'est ensuite progressivement diffusé au-delà du seul domaine du terrorisme et a contribué à infléchir la rationalité même qui sous-tend la construction de l'État de droit[12].

La situation de l'accueil des demandeurs de protection internationale en Belgique offre un terrain particulièrement éclairant pour observer cette dynamique. L'objet du présent article est précisément d'examiner les conditions dans lesquelles la « crise » de l'accueil a été construite et

[4] H. OUHNAOUI, « La Belgique hors-la-loi ? Dérive répressive de la politique migratoire belge », *Ligue des droits humains (LDH), État des droits humains 2025 – Article 6 : Droits des étrangers*, 2025, en ligne, https://www.liguedh.be/wp-content/uploads/2026/01/EDH_2025_Article-6_Droits desetrangers.pdf (consulté le 7 juillet 2026).
[5] BX1, *Crise de l'accueil en Belgique : Aneleen Van Bossuyt défie la justice, Frédéric Van Leeuw alerte sur l'État de droit*, 2025.
[6] C.E., arrêt *Ordre des barreaux francophones et germanophone e.a. c. État belge*, n° 257.300 du 13 septembre 2023.
[7] C.C., n° 24/2026 du 26 février 2026.
[8] J. CHEVALLIER, « L'État de droit controversé », *Rev. dr. homme*, 2024, p. 1, en ligne, https://journals.openedition.org/revdh/20063 (consulté le 7 juillet 2026).
[9] *Ibidem*.
[10] J. CHEVALLIER, « L'État de droit au défi de l'État sécuritaire », in *Le droit malgré tout. Liber amicorum François Ost*, Y. Cartuyvels *et al.* (dir.), Bruxelles, Presses universitaires Saint-Louis Bruxelles, 2018, p. 293-312.
[11] *Ibidem*, p. 193-196.
[12] *Ibidem*, p. 196-198.

Presses de l'Université Saint-Louis | Téléchargé le 02/10/2026 sur https://droit.cairn.info via Université Catholique de Louvain UCL (IP: 130.104.43.85)

mobilisée, puis de montrer comment cette rhétorique a contribué, d'une part, à légitimer l'adoption de pratiques administratives contraires aux exigences ordinaires de l'État de droit et, d'autre part, à préparer l'émergence de régimes juridiques explicitement dérogatoires.

L'évolution des politiques d'accueil des demandeurs de protection internationale en Belgique peut ainsi être analysée à travers ces trois temps et mise en perspective, dans une mesure nécessairement limitée par les contraintes propres à la présente contribution, avec certaines évolutions du droit européen de l'asile. Le *premier acte* (1) de cette tragédie montre que, depuis le tournant des années 2000 et la création de Fedasil, les politiques publiques d'accueil nationales, mais aussi européennes, se sont structurées autour de la crainte de l'« appel d'air » et ont été davantage guidées par des objectifs de dissuasion que par souci d'effectivité des droits fondamentaux. Plutôt que de prévenir la rupture du système d'accueil et de remédier rapidement aux épisodes de saturation qui l'ont traversé, les situations de « crises » de l'accueil se sont auto-entretenues, ont ensuite *favorisé*, puis *normalisé* les pratiques de gouvernance illégales. Le *deuxième acte* (2) se concentre sur la séquence ouverte en 2021 et sur le passage d'une *crisis* conjoncturelle à une *krisis* institutionnalisée. Comme le révèle la distinction étymologique éclairante rappelée par D. Tatti et M. Doutrepont[13], la « crise » de l'accueil en Belgique relève moins d'un épisode *crisis* latin – un « assaut », en rupture soudaine avec l'ordinaire et appelée à se résoudre – que d'une situation *krisis*, tirée du verbe grec *krinein* qui désigne l'action de « distinguer », « choisir » ou « séparer ». En matière d'accueil, la *krisis* est désormais perpétuelle et témoigne de l'émergence de ce nouveau rapport au droit dans le champ du droit des étrangers, parfois aussi qualifiée d'« exception migratoire ». Le *troisième acte* (3), enfin, examine l'horizon que dessinent ces évolutions. Les mesures annoncées dans l'accord de gouvernement en Belgique et dans le Pacte migratoire européen suggèrent que l'exception migratoire, qui a déjà conduit à relativiser certains principes fondateurs de l'État de droit, tend aujourd'hui à s'approfondir et à s'étendre au-delà du seul champ de l'accueil.

[13] D. TATTI et M. DOUTREPONT, « 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, p. 2 et 11, citant V. LONGHI, « Crise, du grec krisis ? », *Tracés. Revue de Sciences humaines*, 2023, n° 3 et V. LONGHI, Krisis ou la décision génératrice. Épopée, médecine hippocratique, Platon, Presses universitaires du Septentrion, Villeneuve d'Ascq, 2020, p. 289.

Presses de l'Université Saint-Louis | Téléchargé le 02/10/2026 sur https://droit.cairn.info via Université Catholique de Louvain UCL (IP: 130.104.43.85)

1. L'accueil des demandeurs d'asile au passé : la construction du péril migratoire et l'émergence d'un régime d'exception

L'introduction d'une demande d'asile ouvre, pour les candidats réfugiés, un droit à l'aide matérielle. Celle-ci est aujourd'hui encadrée par la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers (ci-après : « loi accueil »)[14] (A). Si ce droit revêt une importance considérable pour les conditions de vie des demandeurs d'asile et pour le bon déroulement de leur procédure, les politiques d'accueil menées au cours de la dernière décennie montrent également que l'aide matérielle est fortement associée, dans le débat politique, à la crainte d'un « appel d'air », qui a servi de toile de fond aux réformes successives du système (B). Cette crainte, ainsi que le recours croissant au registre de la « crise » pour qualifier la situation de l'accueil en Belgique, semblent avoir nourri une tentation récurrente de légiférer aux marges – voire en dehors – des frontières de la légalité, au détriment de l'effectivité des droits fondamentaux des demandeurs d'asile (C).

A. Le droit à l'accueil, une condition d'exercice d'autres droits fondamentaux

Le droit d'asile garantit une protection aux personnes victimes de persécutions dans leur pays d'origine. Il est consacré notamment aux articles 14 §1 de la Déclaration universelle des droits de l'homme et 18 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Il s'inscrit dans le cadre de la Convention relative au statut des réfugiés du 28 juillet 1951, dont l'article 1(2) définit la notion de réfugié, ainsi que dans la directive 2011/95/UE dite « qualification », qui fixe les conditions d'octroi de la protection internationale[15].

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

[15] Le corpus européen complet est composé des directives 2013/32/UE du 26 juin 2013 relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale (refonte) ; 2011/95/UE du 13 décembre 2011 concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants de pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et au contenu de cette protection (refonte) et des Règlements n° 604/2013 du 26 juin 2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale (refonte) (Dublin III) ; n° 603/2013 du 26 juin 2013 relatif à la création d'Eurodac.
Transposées aux articles 48/3 et 48/4 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, *M.B.*, 31 décembre 1980 (ci-après : « loi du 15 décembre 1980 »).

Presses de l'Université Saint-Louis | Téléchargé le 02/10/2026 sur https://droit.cairn.info via Université Catholique de Louvain UCL (IP: 130.104.43.85)

Le Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides (CGRA) est l'autorité administrative chargée d'examiner les demandes de protection internationale et de statuer sur la reconnaissance du statut de réfugié ou sur l'octroi de la protection subsidiaire. La durée de traitement d'une demande d'asile en Belgique varie en fonction de nombreux facteurs (nature de la procédure, charge de travail des autorités, complexité du dossier, pays d'origine du demandeur, etc.) et s'étend, dans la majeure partie des cas sur plus d'un an[16]. Durant toute cette période d'attente, le candidat réfugié bénéficie, en principe, d'un droit à l'accueil. Cet accueil est défini et encadré par la directive 2013/33/UE dite « accueil » destinée à garantir un socle de normes minimales et relativement uniformes de protection[17]. Il naît dès qu'un ressortissant de pays tiers présente une demande de protection internationale[18]. Il est inconditionnel et attaché à la seule qualité de demandeur d'asile dans le besoin. Il constitue une obligation de résultat[19] et ne peut être suspendu, même temporairement[20].

Au niveau national, le droit à l'accueil prend en principe la forme d'une *aide matérielle* garantie au sein d'une structure d'accueil gérée par l'Agence fédérale pour l'accueil des demandeurs d'asile (Fedasil)[21] ou l'un de ses partenaires[22], mais peut, subsidiairement, constituer une *aide sociale* délivrée par les CPAS[23].

[16] En 2024, elle s'élevait à 318 jours seulement devant le Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides (CGRA). À ce délai s'ajoute toutefois le temps d'attente entre l'enregistrement de la demande et sa prise en charge effective par le CGRA, phase qui connaît un important arriéré, ainsi que, le cas échéant, la durée d'une procédure de recours suspensive devant le Conseil du contentieux des étrangers (CCE), dont le traitement a duré en moyenne cinq mois en 2024 (CGRA, *Les délais de décisions*, 2025 ; CCE, *Rapport annuel (rapport d'activité)*, 2025 et Conseil européen sur les réfugiés et les exilés (ECRE), *Country Report: Belgium – Update on 2024*, Asylum Information Database (AIDA), 2025.

[17] Directive 2013/33/UE du 26 juin 2013 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale (refonte).

[18] Voy. l'article 17.1 de la directive 2013/33/UE précitée et l'article 6, § 1er, al. 1er, de la loi du 12 janvier 2007 précitée ; C.J.U.E., arrêts *Mengesteab*, 26 juillet 2017, aff. C-670/16, point 93 et *VL*, 25 juin 2020, aff. C-36/20, points 93-94.

[19] C.J.U.E., arrêt *Saciri e.a.*, 27 février 2014, aff. C-79/13 dans lequel la Cour précise que « la saturation des réseaux d'accueil ne saurait justifier une dérogation aux normes d'accueil des demandeurs d'asile » et, plus récemment : S*.A. et R.J.*, 1er août 2025, aff. C-97/24 ; Cour E.D.H., arrêt *N. H. et autres c. France*, 2 juillet 2020 : « les facteurs liés à un afflux croissant de migrants ne peuvent pas exonérer les États contractants » de leurs obligations en matière d'accueil.

[20] C.J.U.E., arrêt *Saciri*, 27 février 2014, aff. C-79/13, point 35.

[21] Fedasil est un organisme d'intérêt public placé sous la tutelle de l'actuelle ministre de l'Asile et de la Migration.

[22] Croix-Rouge, CPAS, CARITAS, CIRE.

[23] Article 3 de la loi accueil ; renvoyons à cet égard à la contribution de F. BELENGER du même dossier.

Presses de l'Université Saint-Louis | Téléchargé le 02/10/2026 sur https://droit.cairn.info via Université Catholique de Louvain UCL (IP: 130.104.43.85)

L'aide matérielle est définie à l'article 2, 6° de la loi du 12 janvier 2007 et consiste « notamment en l'hébergement, les repas, l'habillement, l'accompagnement médical, social et psychologique et l'octroi d'une allocation journalière ». Elle comprend aussi « l'accès à l'aide juridique, l'accès à des services tels que l'interprétariat et des formations ainsi que l'accès à un programme de retour volontaire »[24]. Les centres d'accueil concentrent de la sorte l'essentiel des accompagnements nécessaires au bon déroulement d'une procédure d'asile[25]. La qualité du dispositif d'accueil influe dès lors directement sur la probabilité d'obtenir une protection et, en définitive, de se maintenir sur le territoire[26].

Lorsqu'un demandeur de protection internationale est privé d'un centre d'accueil il se retrouve, bien souvent, dans les rues d'un pays qu'il ne connaît pas et dont il ne maîtrise pas la langue. Au-delà de son exposition à l'insécurité, au froid et aux maladies[27], l'accès au droit à l'accompagnement social, médical, psychologique et juridique s'en trouve aussi entravé. Refuser d'octroyer un centre d'accueil peut alors produire des effets en cascade. Ainsi que le souligne le Conseil européen pour les réfugiés et les exilés dans son dernier rapport sur la Belgique, le manque d'information sur le déroulement de la procédure qui découlait de l'inaccessibilité du réseau d'accueil a conduit des candidats réfugiés à manquer leur première audition et le refus ou la clôture de leur demande d'asile[28]. D'autres se sont présentés à leur entretien devant le CGRA sans avocat, alors que leur présence lors de ces auditions est un droit couvert par l'aide juridique.

---

[24] Encadré par la loi du 12 janvier 2007 précitée, art. 23 pour l'aide médicale, art. 33 pour l'aide juridique, art. 30 pour l'aide psychologique et 14 et 31 pour le droit à l'information.

[25] Déjà parfois difficiles d'accès au sein des centres d'accueil : A. VAN NESTE-GOTTIGNIES et V. MISTIAEN, « Une communication peu visible : l'Agence fédérale belge pour l'accueil des demandeurs d'asile, les centres ouverts et le retour volontaire », *Langage et société*, vol. 3, 2018, n° 165, p. 59-60.

[26] Voy. note HCR, *Observations du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés relatives au projet de loi modifiant la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers*, 5 juin 2025 : « En effet, la qualité des procédures d'asile est étroitement liée aux conditions d'accueil des demandeurs de protection internationale, en ce que des conditions d'accueil appropriées sont essentielles à un examen juste et efficace des besoins de protection internationale. Il est donc primordial de permettre aux demandeurs de protection internationale de bénéficier d'un soutien leur permettant de subvenir à leurs besoins et garantissant un niveau de vie adéquat à compter du moment où ils introduisent leur demande de protection internationale jusqu'à ce qu'une décision finale soit prise quant au bien-fondé de celle-ci » (p. 4).

[27] MÉDECINS SANS FRONTIÈRES, BXLREFUGEE, CARITAS INTERNATIONAL, CIRÉ, HUB HUMANITAIRE, MÉDECINS DU MONDE, ET VLUCHTELINGENWERK VLAANDEREN, *Crise de l'accueil. États des lieux*, 2023, p. 10.

[28] ECRE, *Country Report: Belgium – Update on 2024*, *op. cit.*, note 18, p. 119-120.

Presses de l'Université Saint-Louis | Téléchargé le 02/10/2026 sur https://droit.cairn.info via Université Catholique de Louvain UCL (IP: 130.104.43.85)

L'absence de suivi médical et psychologique empêche l'identification des vulnérabilités invisibles et entravent – voire empêchent – la reconnaissance des besoins procéduraux spéciaux devant le CGRA[29]. Elle peut également faire obstacle à l'octroi d'une protection lorsque la vulnérabilité constitue un élément déterminant du dossier[30]. Le Conseil du contentieux des étrangers (CCE) a ainsi annulé un décision d'irrecevabilité du CGRA concernant un homme seul palestinien bénéficiant d'une protection en Grèce, au motif qu'il n'avait pas pu obtenir d'attestation psychologique en raison du sans-abrisme provoqué par la politique de non accueil en Belgique[31].

Enfin, l'absence d'hébergement stable compromet les démarches d'insertion, au premier rang desquelles l'accès à l'emploi, facteur déterminant de stabilisation et d'autonomie dans le pays d'accueil.

Si la qualité d'un système d'accueil tend à favoriser le bon déroulement de la procédure d'asile et, partant, la probabilité d'une protection et d'une insertion durable sur le territoire, elle devient aussi une variable sensible sur le plan politique. Ce constat a ainsi pu contribuer à *associer* sur le plan politique, l'amélioration du dispositif d'accueil à un crainte d'« appel d'air » : mieux accueillir, risque d'apparaître « plus attractif » que les autres pays et, partant, de susciter un nombre plus important d'arrivées.

B. La dissuasion, dès la genèse du système d'accueil

La notion d'« appel d'air » désigne, selon l'ancien directeur du Centre fédéral migration (MYRIA) « le mouvement qui, au sein du marché [de la migration], incite les migrants à s'orienter vers l'une ou l'autre destination par effet d'aubaine ou d'attractivité, informés par la presse, la rumeur ou le bouche-à-oreille »[32]. Nombreuses sont les études qui contestent les

[29] Voy. l'article 48/9 de la loi du 15 décembre 1980 précitée.
[30] 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*, 2025, p. 11.
[31] Le Conseil du Contentieux des étrangers (CCE), a jugé que « Bien qu'il revient, en principe, au requérant d'étayer la vulnérabilité psychologique qu'il invoque, le Conseil estime que, s'il s'avère qu'il a effectivement été privé de la possibilité de le faire en raison des défaillances de l'État belge, il convient de faire preuve de la plus grande diligence à cet égard et, à tout le moins, d'en tenir compte. Il ne saurait en effet pas être reproché au requérant de ne pas étayer la vulnérabilité psychologique qu'il invoque si, dans les faits, il n'a bénéficié d'aucune opportunité raisonnable de le faire. » (n° 309 295 du 4 juillet 2024).
[32] MYRIA, *[Opinion] Migration : « L'appel d'air » ou la victoire des peurs*, 8 mars 2016.

Presses de l'Université Saint-Louis | Téléchargé le 02/10/2026 sur https://droit.cairn.info via Université Catholique de Louvain UCL (IP: 130.104.43.85)

fondements empiriques cette crainte[33]. Elle n'en produit pas moins des effets très concrets sur l'action publique.

Celle-ci se manifeste d'abord au niveau européen. En effet, « depuis les années 1990, l'Union européenne n'a cessé de multiplier les initiatives destinées à dissuader les nouveaux arrivants »[34]. À partir du traité d'Amsterdam, l'Union a progressivement fait rentrer le champ migratoire dans un thème sécuritaire[35]. Les objectifs initiaux de créer un régime commun d'asile interne à l'Union, ont ainsi « évolué vers une politique visant à endiguer les arrivées, en agissant en amont de celle-ci »[36]. Celle-ci s'incarne notamment par une politique d'externalisation qui délègue la gestion de l'accueil, de l'asile, du retour et du contrôle des frontières à des pays tiers, tels que la Libye, la Turquie ou le Niger ou à des organismes externes, tels que l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) et Frontex, l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes. Ces accords – critiqués de toute part[37] – sont allés de pair avec une intensification des violations des droits fondamentaux des personnes migrantes[38].

La crainte des États d'apparaître « plus attractifs » que leurs voisins nourrit également un nivellement par le bas et une restriction progressive des conditions d'accueil au sein des pays de l'Union[39]. Les condamnations des

---

[33] Voy. références n° 111 et 112 dans S. SAROLÉA, « Les carences de l'accueil des réfugiés en Belgique à l'aune de l'arrêt Camara de la Cour européenne des droits de l'homme : "Ceci n'est pas une crise" », *Rev. trim. d. h.*, 2025, n° 141. Voy aussi : J. LÈBRE, « "Appel d'air", attractivité libérale et inhospitalité absolue », *Lignes*, vol. 3, 2019, n° 60, p. 15-38 ; A. PÉCOUD, « Comment Lampedusa incarne les mythes migratoires européens », *The Conversation*, 22 octobre 2023 ; T. S. MÜLLER, « Evidence for the Welfare Magnet Hypothesis ? A global examination using exponential random graph models », *Social Forces*, Oxford University Press, 2025, p. 1-24.

[34] C. WIHTOL DE WENDEN, « Crise des migrations ou crise des politiques d'asile et ses effets sur les territoires d'accueil », *Hommes & Migrations*, vol. 4, 2018, n° 1323.

[35] *Ibidem*.

[36] S. SAROLÉA, « Asile et Union européenne face à la crise », *Revue Québécoise de Droit International*, Hors-série, 2018, p. 15 ; C. WIHTOL DE WENDEN, *op. cit*., note 36, points 6-8.

[37] P. CHAPPART, « Le cas archétypique du Niger. Le droit d'asile à l'épreuve de l'externalisation des politiques migratoires », *GISTI*, 2020, p. 97-117.

[38] À titre d'exemples : AMNESTY INTERNATIONAL, *Union européenne-Libye. La coopération de l'UE avec la Libye en matière de migration est « dépourvue de moralité » et revient à se rendre complice de violations*, 8 juillet 2025, O. ULUSOY et H. BATTJES, « Situation of Readmitted Migrants and Refugees from Greece to Turkey under the EU-Turkey Statement », *ACMRL Migration Law Series*, 2017, n° 15.

[39] R. DICKSON, *Migration Law, Policy and Human Rights: The Impact of Crisis in Europe*, Abingdon/New York, Routledge, 2022, p. 166 ; E. TSOURDI, « Solidarity through EU Funding in the EU's Migration Policies », in *Transnational Solidarity in Crisis: How Law Shapes Critical Transformations of Our Time*, A. Farahat, M. Hildebrand et T. Violante (eds.), Nomos Verlag, 2024, p. 247-276 ; S. SAROLÉA, « Les carences de l'accueil des réfugiés en Belgique à l'aune de l'arrêt Camara de la Cour européenne des droits de l'homme : "Ceci n'est pas une crise" », *op. cit*., note 35, référence n° 107.

Presses de l'Université Saint-Louis | Téléchargé le 02/10/2026 sur https://droit.cairn.info via Université Catholique de Louvain UCL (IP: 130.104.43.85)

États membres pour des carences constatées en matière d'accueil se sont en effet multipliées au fil des dernières années[40].

La Belgique n'échappe pas à cette dynamique. À l'origine, la politique d'accueil se construisait « par à-coups », au gré de l'afflux d'enregistrements des candidats réfugiés en Belgique d'une part et de la jurisprudence nationale d'autre part[41]. Le cadre normatif était alors morcelé dans plusieurs sources[42] et les demandeurs s'inséraient dans le système des aides financières de droit commun, ce qui leur permettait de se tourner vers le CPAS du lieu de leur résidence lorsqu'ils n'étaient pas en mesure de subvenir à leurs besoins. Dès 1980, certaines communes et CPAS ont commencé à « refuser illégalement d'inscrire et d'aider les demandeurs d'asile se présentant à leur guichet, certains d'entre eux se retrouvaient alors à la rue »[43]. Un « plan de répartition » assurant un équilibre des contributions entre communes est adopté. Dans la foulée sont aussi créées les premières structures d'accueil par le ministère de l'Intégration sociale, notamment le Petit-Château en 1986 et des centres Croix-Rouge à partir de 1990. Les candidats réfugiés étaient ainsi soit hébergés dans un centre d'accueil soit aidés financièrement par un CPAS.

Les années 2000 marquent un « tournant »[44] historique pour la politique d'accueil belge. Un premier pic d'enregistrement des demandes d'asile est dépassé[45] et, débordées, les structures d'accueil renvoient de plus en plus les candidats réfugiés vers les CPAS pour obtenir une aide financière.

---

[40] Des États tels que la Grèce, l'Italie ou encore la France ont ainsi été sanctionnés à de multiples reprises pour des défaillances affectant les conditions matérielles d'accueil, la détention, l'accès à l'hébergement ou la dignité des personnes concernées (Cour E.D.H., arrêts *O.R. c. Grèce*, 23 janvier 2024 ; *Sh.D. e.a. c. Grèce, Autriche, Croatie, Hongrie, Macédoine du Nord, Serbie et Slovénie*, 13 juin 2019 ; *Darboe et Camara c. Italie*, 21 juillet 2022 ; *M.A. c. Italie*, 31 août 2023 ; *N.H. e.a. c. France*, 2 juillet 2020 ; *N.T.P. e.a. c. France*, 24 mai 2018 ; *B.G. e.a. c. France*, 10 septembre 2020).

[41] *Doc. parl*., Chambre, sess. ord. 2004-2005, n° 51-2565/001, exposé des motifs (loi accueil), 2005, p. 5.

[42] *Ibidem*, p. 9 : la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale (CPAS), *M.B*., 5 août 1976, une loi-programme du 19 juillet 2001, *M.B.*, 28 juillet 2001 ainsi que de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, *M.B.*, 31 décembre 1980.

[43] MYRIA, *Rapport « Migration 2016 », Focus : afflux de demandeurs d'asile et politique d'accueil en Belgique : comparaison des années 2000 et 2015*, p. 130, en ligne, https://www.myria.be/files/Migration2016-Focus-2000_vs_2015.pdf (consulté le 7 juillet 2026).

[44] *Ibidem*.

[45] L'exposé motif de la loi programme du 19 juillet 2001 parle d'un « accroissement explosif de l'afflux de demandeurs d'asile au cours des années 1995-2000 » : *Doc. parl.,* Chambre, sess. ord. 2000-2001, n° 50-1262/001, exposé des motifs (loi programme du 19 juillet 2001), 2001, p. 34.

Presses de l'Université Saint-Louis | Téléchargé le 02/10/2026 sur https://droit.cairn.info via Université Catholique de Louvain UCL (IP: 130.104.43.85)

Craignant l'« attractivité » des aides financières[46], les conditions dans lesquelles les personnes peuvent solliciter une assistance ont été restreintes et généralisé le système d'aide matérielle en structure d'accueil. En 2001 Fedasil a vu le jour[47]. La loi accueil de 2007 a ensuite codifié le droit de l'accueil et a approfondi la réforme initiée par ce tournant en arrêtant le principe selon lequel le demandeur d'asile ne peut en principe prétendre qu'à une aide matérielle, à l'exclusion d'un soutien financier.

En 2010 une nouvelle proposition de loi modifiant cette législation en vue de résoudre la « crise de l'asile » est déposée. L'exposé des motifs indique que « les chiffres (…) d'Eurostat confirment ce que plus personne n'ignorait : la Belgique attire les nouveaux demandeurs d'asile comme un aimant. (…) Il s'impose donc de mettre en œuvre d'urgence une politique plus stricte en matière d'asile et de faire en sorte que les mesures en question aient un effet dissuasif plutôt qu'un effet d'aspiration »[48]. Elle aboutira à l'introduction de deux grandes mesures. D'une part Fedasil se voit attribuer une nouvelle compétence en matière de « trajet de retour » dont le but est passé de « permettre le retour à ceux qui l'attendent » à celui de « pousser (…) ceux qui ne sont plus autorisés à rester »[49] à quitter le pays. Des mesures de dissuasion ont ainsi été intégrées au sein même du réseau d'accueil[50]. D'autre part, elle centralise les compétences en matière de retour volontaire et forcé entre les mains du Secrétaire d'État à l'asile à la migration. Cette fonction, née de la sixième réforme de l'État et sonne « l'institutionnalisation de tous les aspects migratoires intégrés au sein d'un seul et même cabinet »[51]. Combiné à la centralisation de l'accueil au sein de Fedasil, cette

[46] *Ibidem*, p. 5 ; COUR DES COMPTES, *L'accueil des demandeurs d'asile en Belgique*, 2017, p. 20.
[47] Voy. la loi programme du 19 juillet 2001, précitée.
[48] *Doc. parl.*, Chambre, sess. ord. 2011-2012, n° 530813/001, p. 3 et 4 et *Doc. parl.*, Chambre, sess. ord. 2010-2011, n° 53 0057/001.
[49] I. LIETAERT, E. BROEKAERT et I. DERLUYN, « From Social Instrument to Migration Management Tool: Assisted Voluntary Return Programmes – The Case of Belgium », *Social Policy & Administration*, 2017, n° 51, p. 961-980. cité par A. VAN NESTE-GOTTIGNIES et V. MISTIAEN, *op. cit.*, note 27, p. 56.
[50] Une enquête empirique menée entre 2014 et 2017 des communications institutionnelles de Fedasil montre que l'agence accorde une place prépondérante à l'information relative au retour, au détriment de celle portant sur l'accueil et l'exercice des droits attachés à la procédure d'asile. A. VAN NESTE-GOTTIGNIES et V. MISTIAEN relèvent ainsi que le lexique du retour volontaire est significativement surreprésenté dans les communiqués de presse et documents stratégiques de l'institution, tandis que l'accueil y apparaît essentiellement comme une étape transitoire, subordonnée à une logique de sortie du territoire (A. VAN NESTE-GOTTIGNIES et V. MISTIAEN, *op. cit.*, note 27, p. 51-74) ; CIRÉ, *Note politique Francken (15 décembre 2016)*, 2016 ; « Theo Francken aux Afghans : "Ne venez pas en Belgique" », *Le Soir*, 25 novembre 2015.
[51] A. VAN NESTE-GOTTIGNIES et V. MISTIAEN, *op. cit.*, note 27, p. 54.

Presses de l'Université Saint-Louis | Téléchargé le 02/10/2026 sur https://droit.cairn.info via Université Catholique de Louvain UCL (IP: 130.104.43.85)

réforme accroît la capacité de l'exécutif à faire de l'accueil un instrument de pilotage migratoire.

En 2015, l'augmentation des demandes d'asile, combinée au sous-financement de l'accueil, a conduit à l'engorgement des guichets et à l'émergence du campement du parc Maximilien[52]. Le rétablissement de la capacité d'accueil s'est opéré par une hausse rapide des places, mais principalement au sein de grands centres collectifs, dans une logique de prise en charge minimale *(« bed, bad, brood »)*[53]. Cette orientation s'est faite au détriment des initiatives locales d'accueil (ILA), alors même que la Cour des comptes a relevé le coût plus élevé des structures collectives et leurs effets moins favorables en termes d'intégration[54].

C. Normalisation du réflexe de l'illégalité dans des contextes exceptionnels

Parallèlement à la crainte de l'« afflux », qui a structuré les politiques d'accueil tant au niveau européen qu'en Belgique, la rhétorique de la « crise » s'est, elle aussi, imposée comme un cadre de référence normatif durable et permanent.

Les études qui examinent les effets politiques et juridiques du *« crisis labelling »* ou de l'« étiquetage de crise » dans les politiques de l'Union européenne foisonnent[55].

---

[52] A. REA, A. ROBLAIN et J. HERTAULT, « Les crises de la politique d'accueil des exilé·es », in *Héberger des exilé·es : Initiatives citoyennes et hospitalité*, Éditions de l'Université de Bruxelles, 2023, p. 19-55 ; A. COSTA SANTOS, « De la Suédoise à l'Arizona : fabrique de l'exclusion et désintégration de l'État de droit », *Revue nouvelle*, à paraître.

[53] FEDASIL, *Rapport annuel 2015*, 2015.

[54] COUR DES COMPTES, *op. cit.*, note 48, p. 64.

[55] T. BASARAN, «The Saved and the Drowned : Governing Indifference in the Name of Security », *Security Dialogue*, vol. 46, 2015, n° 3, p. 205-220 ; J. JEANDESBOZ et P. PALLISTER-WILKINS, « Crisis, Routine, Consolidation: The Politics of the Mediterranean Migration Crisis », *Mediterranean Politics*, vol. 21, 2016, n° 2, p. 316-320 ; F. TRAUNER, « Asylum policy: the EU's "crises" and the looming policy regime failure », *Journal of European Integration*, 2016, n° 38, p. 311-325 ; C. HELLER et A. PÉCOUD, « Compter les morts aux frontières : des contre-statistiques de la société civile à la récupération (inter)Gouvernementale », *Revue européenne des migrations internationales*, vol. 33, 2017, n° 2, p. 63-90 ; L. CALABRESE, C. GABORIAUX et M. VENIARD, « L'accueil en crise : pratiques discursives et actions politiques », *Mots. Les langages du politique*, 2022, n° 129, p. 9-21 ; L. ARIADNA RIPOLL SERVENT, « The EU's refugee "crisis": Framing policy failure as an opportunity for success », *Politique européenne*, vol. 3, 2019, n° 65, p. 178-210 ; S. CARRERA, J. SANTOS VARA et T. STRIK, *Constitutionalising the external dimensions of EU migration and asylum policies in times of crisis*, Cheltenham, Northampton, Edward Elgar, 2019 ; N. EL QADIM, « Les politiques migratoires européennes : à la recherche d'un impossible compromis ? », *Migrations société*, vol. 4, 2021, n° 186, p. 11-27 ; B. N. OSSO, « A Creeping Crisis of Migration Management? Institutional Responses and Implications for "Access" at the

Presses de l'Université Saint-Louis | Téléchargé le 02/10/2026 sur https://droit.cairn.info via Université Catholique de Louvain UCL (IP: 130.104.43.85)

En Belgique, qu'elle concerne « l'accueil » entre 2011 et 2012, « l'asile » à partir de 2015 ou encore « la transmigration » en 2018, la notion de « crise » apparaît, elle aussi, récurrente – sinon quasi permanente[56].

L'usage de ce référentiel n'est pour autant pas anodin puisqu'il permet d'« imput[er] les difficultés du moment à un événement indépendant de la volonté des gouvernants » et de rendre plus acceptable l'idée de « gouverner par l'exception en s'émancipant de la norme »[57].

Ainsi, dans le champ de l'externalisation des politiques migratoires de l'Union, la « crise » a opéré comme un accélérateur : au nom de l'urgence, les instruments informels de coopération avec les États tiers – déclarations conjointes, arrangements politiques, modalités de réadmission – se sont multipliés, en marge des voies ordinaires tracées par les traités[58]. Cette dynamique s'est opérée au prix d'un affaiblissement des garanties issues du Traité de Lisbonne, en particulier du contrôle démocratique et du contrôle juridictionnel, et, partant, de l'effectivité de la protection des droits fondamentaux[59]. Paradoxalement, cette rhétorique de crise n'a guère conduit à mobiliser les mécanismes dont l'Union s'est pourtant dotée pour organiser la solidarité entre États membres en cas « d'afflux massif » de personnes déplacées et pour structurer une réponse collective[60].

Trois occurrences emblématiques de ce phénomène peuvent aussi être observées en Belgique : *Primo*, suite à deux arrêts de la Cour

EU's Physical, Legal, and Social Borders », *Journal of Immigrant & Refugee Studies*, 2025, n° 23, p. 367-383.

[56] C. BALTY et V. MISTIAEN, « De la crise de l'accueil à la crise provoquée. Évolution des dénominations en contexte migratoire belge », *Mots. Les langages du politique*, vol. 2, 2022, n° 129, p. 23-46 ; L. CALABRESE, C. GABORIAUX et M. VENIARD, *op. cit*., note 57, p. 9-21.

[57] CALABRESE, C. GABORIAUX et M. VENIARD, *op. cit*., note 57, p. 18 ; T. BASARAN parle de « discours crisologiques » qui permettent un « Gouvernement de l'indifférence », *op. cit*., note 52, p. 205-220 ; J. CHEVALLIER, « L'État de droit controversé », *op. cit*., note 9, p. 3 et 8.

[58] S. CARRERA, J. SANTOS VARA et T. STRIK, *op. cit*., note 52, p. 1-19.

[59] *Ibidem* ; B. GRABOWSKA-MOROZ et D. KOCHENOV, «The Loss of Face for Everyone Concerned: EU Rule of Law in the Context of the "Migration Crisis" », *Reconnect - Working Paper No. 14* (Leuven), 2021 ; F. LUIGI GATTA, « Migration and the Rule of (Human Rights) Law: Two Crises Looking in the Same Mirror », *Y.B. Eur. L. & Pol'y*, 2019, n° 99.

[60] Exception faite pour les Ukrainiens. Voy. la décision d'exécution (UE) 2022/382 du 4 mars 2022 constatant l'existence d'un afflux massif de personnes déplacées en provenance d'Ukraine, au sens de l'article 5 de la directive 2001/55/CE du 20 juillet 2001 relative à des normes minimales pour l'octroi d'une protection internationale en cas d'afflux massif de personnes déplacées et à des mesures tendant à assurer un équilibre entre les efforts consentis par les États membres pour accueillir ces personnes et supporter les conséquences de cet accueil ; M. INELI-CIGER, « Time to activate the Temporary Protection Directive », *Eur J Migr & L*, 2016, p. 18 ; S. SAROLEA, « Asile et Union européenne face à la crise », *op. cit.*, note 38, p. 3-4.

Presses de l'Université Saint-Louis | Téléchargé le 02/10/2026 sur https://droit.cairn.info via Université Catholique de Louvain UCL (IP: 130.104.43.85)

constitutionnelle (alors Cour d'arbitrage) en 2003 et 2004[61], le législateur a prévu un droit à une aide matérielle sous forme d'accueil dans un centre pour les mineurs étrangers et leurs parents, en séjour irrégulier, lorsque ceux-ci ne parviennent pas à assumer leur devoir d'entretien. Malgré sa consécration dans la loi[62], à partir de 2009, Fedasil a systématiquement refusé d'appliquer ce droit à l'égard des familles[63], invoquant qu'elles ne constituaient le « public-cible » de l'Agence et que, « dans le cadre de la crise de l'accueil »[64] et d'une situation de « force majeure »[65], elle devait se concentrer sur les demandeurs d'asile. Fedasil « s'écartait de sa position uniquement dans des cas individuels en exécution d'une ordonnance d'un tribunal ou d'une intervention du Médiateur fédéral »[66]. *Secundo*, en 2018, le Secrétaire d'État à l'asile et à la Migration, Théo Francken donnait l'instruction « de limiter le nombre de demandes d'asile à 50 par jour », justifié par l'augmentation du nombre de candidats réfugiés mettant « le réseau d'accueil sous pression »[67]. Cette politique de quotas issue d'une instruction gouvernementale a toutefois été rapidement désavouée : saisies par plusieurs organisations, le Conseil d'État

[61] Dans l'arrêt n° 106/2003 du 22 juillet 2003, la Cour d'arbitrage dit pour droit que l'ancienne mouture de 57, § 2, de la loi du 8 juillet 1976 organique des CPAS, en ce qu'elle ne permet pas d'héberger les enfants en séjour irrégulier, est contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec les articles 2, 3, 24.1, 26 et 27 de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant. Ensuite, dans l'arrêt n° 131/2005 du 19 juillet 2005, elle annule le deuxième alinéa du nouvel article 57, § 2, de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale au motif qu'il violait l'article 22 de la Constitution ainsi que les dispositions conventionnelles qui ont une portée analogue, en ce qu'il ne garantit pas que les parents puissent également être accueillis dans le centre où leur enfant reçoit l'aide matérielle.

[62] D'abord dans l'arrêté royal du 24 juin 2004 visant à fixer les conditions et modalités pour l'octroi d'une aide matérielle à un étranger mineur qui séjourne avec ses parents illégalement dans le Royaume, *M.B.*, 1er juillet 2004 et ensuite, à l'article 57, § 2 Loi organique du 8 juillet 1976 des centres publics d'action sociale, *M.B.*, 5 août 1976 et à l'article 6 § 2 et 60 de la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers, *M.B.*, 7 mai 2007. A l'heure actuelle, l'aide matérielle est uniquement proposée dans un centre ouvert de retour géré par l'Office des Étrangers (Fedasil, Information sur l'aide matérielle et le trajet de retour des familles avec mineurs accueillis en vertu de l'AR du 24 juin 2004).

[63] Le Rapport médiateur indique rien qu'au mois d'août 2009, « l'accueil a été refusé à 79 enfants, répartis sur 32 familles. Ainsi, fin août, la situation touchait 341 enfants, pour un total de 139 familles » (Médiateur fédéral, *Rapport Accueil de familles en séjour illégal avec enfants*, septembre 2009, p. 3).

[64] PLATE-FORME MINEURS EN EXIL, « Analyse critique de la mise en œuvre du protocole de coopération entre l'office des étrangers et Fedasil concernant le trajet d'accompagnement des familles avec mineurs qui séjournent irrégulièrement sur le territoire et qui sont accueillies en vertu de l'arrêté royal du 24 juin 2004 », novembre 2012, p. 9.

[65] Rapport médiateur fédéral, p. 1.

[66] Médiateur fédéral, *Rapport Accueil de familles en séjour illégal avec enfants*, septembre 2009, p. 1. En 2011, 43 familles avaient saisi le Tribunal du travail avant d'être hébergées. Seule une minorité des familles (8 %) auraient initié des procédures judiciaires (p. 8 et 12 du Rapport de la PLATE-FORME MINEURS EN EXIL, *op. cit.*, note 66).

[67] CIRÉ, *Note politique Francken (15 décembre 2016)*, 2016, p. 8.

Presses de l'Université Saint-Louis | Téléchargé le 02/10/2026 sur https://droit.cairn.info via Université Catholique de Louvain UCL (IP: 130.104.43.85)

a suspendu en extrême urgence cette mesure, et réaffirmé l'exigence d'un accès effectif à la procédure d'asile[68]. *Tertio*, le refus d'enregistrer des demandes d'asile a également été observé en mars 2020, à l'arrivée de la première vague de la pandémie COVID-19[69], mesure finalement remplacée par l'introduction de demande d'asile par voie électronique. Fedasil a ainsi été condamné près de 1 000 fois en 2020 pour défaut d'accueil[70] avant que le 7 octobre 2020, le Tribunal de première instance francophone de Bruxelles ne laisse trente jours au gouvernement belge pour rétablir un système permettant aux candidats réfugiés d'être hébergés[71]. Ce fut chose faite le 30 octobre 2020, date où Fedasil reprit les enregistrements des demandes d'asile en présentiel.

Ces exemples montrent à quel point les politiques migratoires en Belgique, prises dans des contextes qualifiés d'urgence, sont à « l'antithèse » d'une bonne gouvernance[72] : refus de se conformer à un arrêt de la Cour d'arbitrage, instauration de mesures contraires au cadre légal en vigueur par voie d'instructions orales, systématisation de la nécessité de recourir à un juge pour faire respecter les droits des individus.

En outre, en ajoutant des obstacles à l'accès effectif au droit à l'accueil (files d'attente, quotas, suspensions d'enregistrement, incertitudes quant au « public-cible », renvoi vers des démarches contentieuses) ces politiques *amplifient* plutôt qu'endiguent le phénomène du « non-recours » au droit qui théorise les situations et les causes expliquant que de nombreux individus n'accèdent pas, en pratique, à des droits sociaux dont ils sont pourtant titulaires[73].

---

[68] C.E., arrêt *CIRE et. al. c. EB*, n° 243.306 du 20 décembre 2018, considérants 6-7.

[69] Pour un aperçu général des mesures adoptées dans le champ du droit des étrangers durant la pandémie Covid-19, voy. I. HACHEZ *et al.*, « Des personnes vulnérables aux situations de vulnérabilité : à quoi sert le droit en temps de Covid ? », *Rev. trim. d. h.*, vol. 4, 2021, n° 128, p. 971-982.

[70] T. GUILLAUME, « Fedasil a reçu mille condamnations pour défaut d'accueil cette année : "Ce sont les droits fondamentaux qui sont en jeu dans ce dossier" », *La Libre*, 21 septembre 2020 ; Réponse à la question n° 07416 de Darya Safai du 17 juillet 2020, Q.R., Ch. repr., 2019-2020, n° 55-024, p. 360.

[71] Trib. trav. Bruxelles, 5 octobre 2020, R.G. n° 20/105/C, publié sur le site de l'Agentschap Migratie en Integratie.

[72] S. SAROLÉA, « Les carences de l'accueil des réfugiés en Belgique à l'aune de l'arrêt Camara de la Cour européenne des droits de l'homme : "Ceci n'est pas une crise" », *op. cit.*, note 35, p. 140.

[73] Ce phénomène appellerait normalement à ce que les politiques publiques opèrent en direction, notamment, d'une « simplification » des règlementations et des procédures, d'une « automatisation » des droits et d'un renforcement de la diffusion d'informations. Pour un aperçu du phénomène, de ses causes et les recommandations formulées par divers acteurs voy. :

Presses de l'Université Saint-Louis | Téléchargé le 02/10/2026 sur https://droit.cairn.info via Université Catholique de Louvain UCL (IP: 130.104.43.85)

Le recours au référentiel de la « crise » opère aussi en facteur de normalisation : il rend des solutions *ad hoc* acceptables, conçues et pilotées par l'exécutif au nom de la nécessité, susceptibles de se stabiliser, de structurer durablement l'action publique. Enfin et surtout, il montre que la crainte de l'« afflux » et la rhétorique de la « crise » se sont renforcées mutuellement : la peur de l'effet d'attraction a conduit à diminuer la qualité du système global de l'accueil, accrut la probabilité de dysfonctionnements ensuite érigés en « crise », autorisant en retour l'adoption de nouvelles politiques encore plus restrictives.

2. L'accueil des demandeurs d'asile au présent : la gouvernance par l'illégalité

Aussi critiquables qu'elles aient pu être, les politiques d'accueil menées jusqu'en 2021, le recours au juge permettait d'assurer, *in fine*, l'effectivité du droit à l'accueil. La séquence ouverte en 2021 présente, à cet égard, un caractère inédit. Elle marque le passage d'une situation d'ineffectivité du droit à une rupture avec la prééminence du droit. L'acte 2 analyse le présent de la politique d'accueil et l'instauration progressive d'un nouveau rapport au droit. Trois grandes séquences peuvent être distinguées : la première est celle du gouvernement par l'urgence, où la réaction administrative reproduit des réflexes déjà observés : l'introduction de mesures illégales justifiées par une situation de crise (A). La seconde, plus singulière, se caractérise par la banalisation puis l'institutionnalisation progressive de ces pratiques administratives illégales qui témoigne du nouveau rapport des autorités au droit (B). La troisième souligne la manière dont ce nouveau rapport au droit a essaimé au-delà du seul champ de l'accueil des demandeurs d'asile (C).

A. Gestion de l'urgence et rhétorique de crise

Le premier chapitre s'ouvre en 2021. L'été de cette année-là est marqué par un assouplissement des mesures sanitaires, d'importantes inondations, la prise de pouvoir des Talibans en Afghanistan et une hausse de 68 % des demandes d'asile par rapport à 2020, avec une surreprésentation des Afghans. Le 18 octobre, un piquet de grève de 24h du personnel de Fedasil bloque les portes du centre d'arrivée « Petit Château » pour dénoncer la dégradation des conditions de travail et d'accueil des demandeurs d'asile. La catastrophe annoncée par les grévistes frappe alors

H. VAN HOOTEGEM et F. DEMONTY., « Lutter contre le non-recours aux droits pour les rendre plus effectifs », *Droit & Pauvreté*, 2024, n° 4, p. 125-140.

Presses de l'Université Saint-Louis | Téléchargé le 02/10/2026 sur https://droit.cairn.info via Université Catholique de Louvain UCL (IP: 130.104.43.85)

de plein de fouet et chaque jour, des dizaines de personnes, principalement des hommes isolés[74], se voient refuser la désignation d'un centre d'accueil.

D'un côté, associations et citoyens se mobilisent pour pallier l'inertie des pouvoirs publics. Le Hub Humanitaire, qui héberge un consortium d'associations[75], devient un centre névralgique incontournable. Les demandeurs d'asile y sont orientés vers des soins médicaux et psychologiques de première ligne et trouvent notamment une assistance juridique et sociale et des distributions de nourriture[76]. Autant de missions qui relèvent normalement de Fedasil et de ses partenaires.

De l'autre, des milliers de requêtes unilatérales sont introduites devant le tribunal du travail de Bruxelles. Ces procédures ont abouti à des milliers de condamnations ordonnant l'hébergement des demandeurs d'asile, ainsi qu'à des centaines de milliers d'euros d'astreintes. Ainsi, à peine quelques mois après le début de la « crise », ce même Tribunal publiait un communiqué alertant que l'inertie des autorités avait entraîné une « explosion » du contentieux de l'accueil, alors même que Fedasil ne contestait pas, en principe, la violation des droits subjectifs des requérants. Il déplorait également que le « travail administratif » qui lui était ainsi transféré « épuise » les acteurs du monde judiciaire et « pèse lourdement » sur le reste du contentieux social[77].

À l'instar de ce qui a été observé au sujet des précédentes périodes de saturation du réseau ou des « crises » précédentes, Fedasil a donc « structuralis[é] le passage à la rue pour les hommes isolés en demande de protection internationale et désautomatis[é] l'accès aux droits »[78]. Le juge est donc une nouvelle fois devenu un canal indispensable d'accès à l'effectivité du droit à l'accueil. L'originalité de cette première séquence de l'actuelle crise de la politique de l'accueil tient sans doute au fait que le référentiel de la crise soit cette fois mobilisé pour justifier de se départir de l'exigence de respecter les décisions de justice. En effet, pour la première fois sans doute d'une façon aussi systématique, Fedasil refuse d'exécuter les ordonnances du Tribunal du travail, en empruntant généreusement au référentiel de crise

[74] En 2023, 67,6 % des demandeurs d'asile était des hommes (CGRA, *Statistiques décembre : bilan 2023*, 2023).
[75] Médecins du Monde, Médecins Sans Frontières, la Croix-Rouge de Belgique, SOS Jeunes, Quartier Libre AMO et la Plateforme citoyenne BelRefugees. Voy. le site du HUB.
[76] CIRÉ, *Politique de non-accueil : état des lieux*, octobre 2025, *op. cit.*, note 3, p. 9.
[77] Trib. trav. fr. Bruxelles, *Communiqué de presse - Contentieux Fedasil : plus de 1000 ordonnances sur requête unilatérale depuis le 1er janvier 2022*, mai 2022.
[78] CARITAS INTERNATIONAL BELGIQUE, *Ceci n'est plus une crise, mais une politique de non-accueil*, décembre 2023, p. 8.

Presses de l'Université Saint-Louis | Téléchargé le 02/10/2026 sur https://droit.cairn.info via Université Catholique de Louvain UCL (IP: 130.104.43.85)

conjoncturelle[79]. Cette situation force les uns à introduire des demandes de mesures provisoires devant la Cour européenne des droits de l'homme[80] et les autres à recourir à des procédures (parfois symboliques) de saisie exécutoire[81]. L'argument tiré de la force majeure et du contexte de l'été 2021 est néanmoins écarté par les Tribunaux[82]. En dépit de ces condamnations, Fedasil continue toutefois d'interjeter appel de nombreuses ordonnances et jugements. Les premières amendes pour procédure téméraire et vexatoires sont alors prononcées[83].

Parallèlement, un contentieux s'est développé contre les CPAS : faute de désignation d'un lieu d'inscription, certains demandeurs d'asile soutenaient que cette carence faisait naître dans le chef des CPAS une obligation d'octroyer une aide sociale. À la différence des décisions rendues à l'encontre de Fedasil, les condamnation des CPAS rendues dans ce cadre ont, dans l'ensemble, été exécutées[84].

[79] D. TATTI et M. DOUTREPONT, *op. cit.*, note 15, p. 1-20.
[80] 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 ; « The Belgian reception crisis before the ECtHR : The Court orders Belgium to respect the rule of law », *Strasbourg Observers*, 2 décembre 2022.
[81] Celles-ci se sont néanmoins trouvées peu efficaces, en raison du principe de l'immunité d'exécution consacré par l'article 1412bis du Code judiciaire (E. VANHOVE, « Le recouvrement forcé des astreintes dues par Fedasil : peut-on saisir les biens d'une institution publique », *Justice-en-ligne*, 4 avril 2023 ; J.-C. STEVENS, « La responsabilité des agents de l'État dans le contentieux de l'accueil des personnes en demande de protection internationale », *ADDE, Newsletter*, novembre 2025, p. 15 ; J. POPPOELMONDE, « Deurwaarder klopt aan bij premier De Croo omdat regering geen dwangsommen aan asielzoekers betaalt », *De Standaard*, 3 mars 2023 ; M. GHYSELINGS, « Pourquoi un congélateur et une machine à café ont été saisis au cabinet de Nicole de Moor », *Moustique*, 11 janvier 2024). Voy. également la contribution de A. GILLET du même dossier.
[82] T.P.I. (Bruxelles), 29 juin 2023, n° 2022/4618/A ; Voy aussi Cass., 12 février 2024, R.G. n° S.23.0046.F, *Rev.dr.étr.*, 2024, n° 221, p. 51. « Fedasil « a commis une faute dans l'exécution de la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'autres étrangers (...) ; a manifestement violé la loi du 12 janvier 2007, qui lui impose d'agir d'une manière déterminée, d'autant qu'il n'existe pas de cas de « force majeure ou [d']une autre cause de justification (...) ; a manifestement abusé de ses droits procéduraux (...) » ; M. LYS, « Crise de l'accueil des demandeurs d'asile : après les juridictions du travail et la Cour européenne des droits de l'homme, le Conseil d'État sanctionne à son tour la politique du Gouvernement belge », *Cahiers de l'EDEM*, octobre 2023 ; M. DOUTREPONT, « "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 restée lettre morte », *J.L.M.B.*, 2023, n° 38, p. 1731-1735.
[83] D. TATTI et M. DOUTREPONT, *op. cit.*, note 15, p. 9, voir not. : C. Trav. (Bruxelles), R. G. 2023/CB/3, 4 mai 2023, disponible sur *Terra Laboris*.
[84] Cette question est analysée par F. BELENGER dans une autre contribution du présent dossier.

Presses de l'Université Saint-Louis | Téléchargé le 02/10/2026 sur https://droit.cairn.info via Université Catholique de Louvain UCL (IP: 130.104.43.85)

B. Inexécution des décisions de justice et institutionnalisation des carences.

Le second chapitre signe le temps de l'institutionnalisation de l'illégalité. Alors que le caractère exceptionnel de la situation commence à s'estomper, les mesures provisoires répétées ordonnées à l'encontre de l'État par la Cour européenne des droits de l'homme[85] et les juridictions nationales s'accumulent[86]. Aucune réforme structurelle du système n'est proposée[87] et les condamnations judiciaires de l'Agence font désormais partie du fonctionnement du système d'accueil et sont intégrées comme un paramètre de gestion administrative.

Un des *premiers* marqueurs de l'institutionnalisation réside sans doute dans la gestion de la *liste d'attente* des personnes souhaitant bénéficier d'un centre d'accueil. Officiellement, la désignation des places d'accueil s'opère selon un critère temporel, fondé sur l'ordre d'inscription sur cette liste d'attente. Toutefois, l'observation du fonctionnement concret du dispositif révèle que l'obtention d'une condamnation judiciaire contre Fedasil, l'introduction de procédures devant le juge des saisies en vue de l'exécution forcée des astreintes, ou encore l'adoption de mesures provisoires par la Cour européenne des droits de l'homme, accélère le processus de désignation d'un centre[88].

Dans son arrêt *Camara c. Belgique*, du 18 juillet 2023, la Cour strasbourgeoise constate que l'inexécution des décisions de justice par les autorités belges revêt un caractère systémique[89]. Dans son arrêt, elle prend acte de l'ampleur de la défaillance en qualifiant la situation de « carence

[85] Cour E.D.H., arrêt *Msallem et 147 autres c. Belgique*, 15 novembre 2022.
[86] En 2023, Fedasil avait été condamné 3.000 fois (Fedasil, *Rapport annuel 2023*, 2023, p. 7), en 2024 on dépassait le seuil des 10.000 condamnations (Médecins du Monde, *Quatrième année de la politique de non-accueil : plus de 10.000 condamnations pour l'État belge et toujours 3.000 personnes dans la rue*, mars 2025).
[87] En 2022, une cinquantaine d'associations signait un corpus de recommandations (*La sortie de crise de l'accueil des demandeurs de protection*, septembre 2022). Voy. aussi : HCR, La crise de l'accueil en Belgique est préoccupante, mais des solutions sont à portée de main, septembre 2023 ; N. YOUSSOUF ALI, « Pistes de solutions et stratégies juridiques pour observer le respect du droit à l'accueil des demandeurs d'asile », *Rev. dr. étr.*, n° 221, 2024, p. 7-23 ; J.-M. PICARD, « Respecter l'État de droit ? Nos électeurs ne comprendraient pas ! », *J.T.*, 2023, p. 59-60.
[88] Cour E.D.H., arrêt *Camara c. Belgique*, précité, § 63.
[89] Cet arrêt a été généreusement commenté : S. SAROLÉA, « Les carences de l'accueil des réfugiés en Belgique à l'aune de l'arrêt Camara de la Cour européenne des droits de l'homme : "Ceci n'est pas une crise" », *op. cit.*, note 35 ; A. BRUCHER, « Le respect du droit à l'accueil en Belgique devant la Cour européenne des droits de l'homme », *Droit & Pauvreté*, 2024, n° 1, p. 20-33 ; R. WISSING, « Belgisch opvangbeleid asielzoekers ondergraaft de rechtsstaat », *Tijd voor Mensenrechten*, 11 octobre 2023.

Presses de l'Université Saint-Louis | Téléchargé le 02/10/2026 sur https://droit.cairn.info via Université Catholique de Louvain UCL (IP: 130.104.43.85)

Presses de l'Université Saint-Louis | Téléchargé le 02/10/2026 sur https://droit.cairn.info via Université Catholique de Louvain UCL (IP: 130.104.43.85)

systémique », soulignant qu'elle « grevait lourdement le fonctionnement d'une juridiction nationale et celui de la Cour elle-même » (§ 119). Elle y voit un « problème systémique dans l'État défendeur » quant à la capacité des autorités belges à se conformer à leur propre législation interne, jugeant cette pratique « incompatible avec le principe de l'État de droit » (§ 145). En d'autres termes, la Cour consacre ce que les juridictions nationales constataient déjà : une désobéissance institutionnalisée des autorités administratives à l'égard des décisions de justice. Cet arrêt rappelle l'importance de la « prééminence du droit » dans l'exécution des décisions de justice, exigence qui revêt une acuité particulière lorsque le contentieux met en cause l'administration nationale, laquelle constitue elle-même un pilier de l'État de droit[90].

Un *troisième* trait d'institutionnalisation s'observe dans la réaction à cet arrêt et la catégorisation officielle des bénéficiaires et la gestion différenciée assumée des droits subjectifs des demandeurs d'asile. Le 30 août 2023, Fedasil publie une annonce selon laquelle « la secrétaire d'État a pris hier la décision de ne plus accueillir temporairement (…) les hommes seuls demandeurs d'asile ». Dans ce même communiqué, Fedasil rattache cette décision à une logique de priorisation des places au profit des familles et enfants, et reconnaît une pratique déjà installée depuis fin 2021 : « Depuis la fin de l'année 2021, les hommes isolés (…) ne reçoivent plus systématiquement l'accueil le même jour (…). Ils sont invités progressivement (…) en fonction des places disponibles ». Cette annonce marque la pérennisation d'un régime d'exception de gestion de crise, coulé en nouvelle règle de gestion. Nicole de Moor déclare qu'elle n'exécutera pas l'arrêt du Conseil d'État enjoignant de suspendre cette décision[91], car elle serait dans l'impossibilité de créer plus de places dans le réseau d'accueil[92]. L'inexécution concerne désormais tant des jugements rendus dans des litiges individuels par les juridictions judiciaires que des décisions issues du contentieux objectif devant les juridictions administratives, y compris au niveau international.

---

[90] A. BRUCHER, *op. cit*., note 91, p. 28 ; Cour E.D.H., arrêt *Hornsby c. Grèce*, 19 mars 1997, § 41.
[91] C.E., arrêt *Ordre des barreaux francophones et germanophone e.a. c. État belge*, *op. cit*., note 6, commenté notamment par : C. FLAMAND, « Le Conseil d'État a tranché : le droit des demandeurs d'asile de vivre dans des conditions dignes ne souffre pas d'exceptions », *Justice en ligne*, 27 septembre 2023, en ligne, https://www.justice-en-ligne.be/Le-Conseil-d-Etat-a-tranche-le (consulté le 7 juillet 2026).
[92] « 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 ». (LE VIF, « Crise de l'accueil : Nicole de Moor ne changera pas sa politique, la gauche réagit », *Le Vif,* 13 septembre 2023 ; O. ARENDT, « Nicole de Moor, secrétaire d'État à l'Asile confirme qu'elle a le soutien du Premier ministre », *RTBF*, 25 septembre 2023).

Sur le terrain, toujours plus de personnes se trouvent ainsi privées de leur droit d'hébergement. La persistance de défaillances structurelles est telle qu'elle a conduit les Pays-Bas et le Danemark[93] à suspendre les transferts de demandeurs de protection internationale vers la Belgique en application du règlement Dublin, estimant qu'elles étaient susceptibles de remettre en cause le principe de confiance mutuelle[94].

C. Quand l'échec devient politique : la dissuasion par la défaillance

La troisième séquence de la politique belge de non-accueil s'ouvre sur une nouvelle législature. La ministre de l'Asile et de la Migration hérite d'une politique de non-accueil désormais institutionnalisée, qui a traversé une législature entière, impliqué deux secrétaires d'État successifs et donné lieu à des milliers de condamnations judiciaires, en ce compris par la Cour européenne des droits de l'homme, sans entraîner ni réforme structurelle, ni mise en cause de responsabilités politiques. Le niveau de tolérance institutionnelle face à des carences que la Cour strasbourgeoise qualifie de « systémiques » est inédit et pose inéluctablement la question des mesures effectivement mises en place à l'arrivée du nouveau gouvernement.

Dans sa dernière mise à jour des critères de l'État de droit, la Commission de Venise identifie des « défis particuliers » qui traversent l'États de droit et propose, pour les situations de régression, un cadre de restauration : un « diagnostic complet » des causes et des effets du recul, suivi de « plans cohérents à court et à long terme » de redressement[95]. Elle invite en outre à vérifier si l'État entend effectivement mettre en œuvre les décisions contraignantes des juridictions internationales et prendre au sérieux les recommandations des organes de contrôle, si les mesures envisagées respectent les principes constitutionnels de base et si l'indépendance des instances appelées à arbitrer est pleinement garantie[96].

À rebours de cette logique de restauration, l'arrivée au pouvoir de l'Arizona marque l'entrée dans une phase de gouvernance qualifiée de « radicalisation »[97] : elle se manifeste d'abord par un changement de posture à l'égard de la prétendue « crise » de l'accueil – dont il n'est même plus fait

[93] EUAA, "DK: The Refugee Appeals Board overturned three decisions in which it had allowed Dublin transfers to Belgium (…)", juin 2023.
[94] KNACK, *Nederlandse rechters vrezen onmenselijke behandeling voor asielzoekers in België*, 13 October 2023 ; Rechtbank Den Haag, case n°NL25.3179, 11 avril 2025.
[95] COMMISSION DE VENISE, *Mise à jour de la liste des critères de l'État de droit*, 145e session plénière, Venise, décembre 2025, encadré de la page 57.
[96] *Ibidem*.
[97] CIRÉ, *Politique de non-accuei l: état des lieux*, octobre 2025, *op. cit*., note 3, p. 16.

Presses de l'Université Saint-Louis | Téléchargé le 02/10/2026 sur https://droit.cairn.info via Université Catholique de Louvain UCL (IP: 130.104.43.85)

mine de vouloir assurer la résorption – puis par l'adoption de nouvelles dispositions législatives traduisant un recul net des droits fondamentaux.

Dès son entrée en fonction, la ministre annonce une « politique migratoire la plus stricte jamais appliquée »[98]. Le ton de l'accord de gouvernement s'inscrit toujours dans le champ lexical de la saturation et de l'urgence. La migration est qualifiée d'« afflux excessif », d'« illégale » de « non contrôlée » qu'il convient de « maîtriser » et les capacités d'accueil sont « complètement saturées » et en situation de « force majeure ». L'accord emprunte aussi à la dichotomie du bon et du mauvais migrant et opère ainsi une distinction entre ressortissants qui « viennent ici pour obtenir de l'aide » de ceux qui « apportent une valeur ajoutée directe »[99].

L'accord prévoit un arsenal de « mesures de crise » tant que la « crise de l'asile perdure », pour « limiter l'afflux » et « lutter contre les abus »[100]. À leur lecture, l'on constate qu'il n'est cependant plus véritablement question de « résoudre » la situation de l'accueil. Rien, dans l'accord de gouvernement, ne prévoit une augmentation des capacités d'accueil. Au contraire, le discours politique se recentre quasi exclusivement sur la limitation des arrivées sur le territoire. Le gouvernement s'engage à « tout mettre en œuvre » pour « réduire sensiblement et structurellement le nombre d'arrivées de demandeurs d'asile et, dans un second temps, une fois que ces mesures auront produit leurs effets, restreindre progressivement et sensiblement le nombre de places d'accueil »[101]. Outre la suppression des places d'accueil d'urgence dans les hôtels et les initiatives locales d'accueil, l'accord prévoit de réduire drastiquement le budget des instances d'asile d'ici 2029 (- 83 %)[102].

La politique que cet accord dessine n'est plus celle d'une sortie de crise, mais celle de la dissuasion assumée. En réaction à cet accord, le Comité des ministres du Conseil de l'Europe – chargé de surveiller l'exécution de l'arrêt *Camara c. Belgique* – s'est dit préoccupé par les réductions budgétaires annoncées et par la suppression continue des places d'accueil depuis fin 2024, ainsi que des solutions juridiques susceptibles de contribuer à la résolution de la crise[103].

[98] *Ibidem*, p. 5.
[99] GOUVERNEMENT FÉDÉRAL BELGE, *Accord de coalition fédérale 2025-2029*, p. 168 ; 170-171.
[100] *Ibidem*, p. 170-171.
[101] *Ibidem*, p. 196.
[102] CIRÉ, *Politique de non-accueil: état des lieux*, octobre 2025, *op. cit*., note 3, p. 5.
[103] Conseil de l'Europe, Comité des ministres, Délégués des ministres, Décisions, CM/Del/Dec (2025)1537/H46-6, 17 septembre 2025, 1537e réunion.

Presses de l'Université Saint-Louis | Téléchargé le 02/10/2026 sur https://droit.cairn.info via Université Catholique de Louvain UCL (IP: 130.104.43.85)

Dès le 14 juillet 2025, le parlement fédéral modifie deux aspects majeurs de la loi accueil[104].

D'une part, la loi abroge la disposition permettant aux demandeurs d'asile qui ne sont pas hébergés de se tourner vers le CPAS afin de solliciter une aide financière équivalente au revenu d'intégration sociale, aussi longtemps que Fedasil ne rencontre pas son obligation de les héberger[105]. Dans son avis, la section législation du Conseil d'États note que, dans un contexte d'insuffisance de place, cette réforme constitue un « recul significatif dans la protection [du droit à la dignité humaine] » *et* qu'il « n'aperçoit pas, en l'état, la justification raisonnable »[106].

Premièrement, le législateur a autorisé de restreindre le droit à l'aide matérielle pour deux nouvelles catégories de demandeurs de protection internationale : les enfants qui introduisent une demande d'asile, après que celle de leur parent n'ait été refusée[107]. Cette mesure s'inscrit en dehors du cadre fixé par la directive accueil et autorise à exclure du bénéfice de l'accueil d'enfants[108].

Deuxièmement, peuvent désormais être exclues du bénéfice de l'accueil, les personnes qui introduisent une demande de protection internationale en Belgique après qu'une décision finale a été prise concernant une demande précédente dans un autre État membre[109]. Cette réforme intervient dans le sillage de l'arrêt *Khan Yunis et Baabda*, par lequel la Cour de justice a précisé l'interprétation des règles européennes relatives aux

---

[104] Le 14 juillet 2025, le parlement fédéral modifie deux aspects majeurs de 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. Plusieurs recours en suspension et en annulation ont été introduits contre cette loi à la Cour constitutionnelle. Ils sont actuellement pendants, enrôlés sous les numéros 8586 et 8587.

[105] Voy. article 11 § 3 de la accueil aujourd'hui abrogé et C. trav. Liège, div. Liège (ch. 2 C), 15 mai 2024, R.G. n° 2023/AL/355, *Newsletter ADDE*, n° 208, juin 2024 ; Trib. trav. fr. Bruxelles (vac.), 19 septembre 2023, R.G. n° 23/2121/A, *Rev. dr. étr.*, n° 219, janvier 2024, p. 104 ; Trib. trav. fr. Bruxelles (12 Ch.), 18 septembre 2023, R.G. n° 23/1547/A, *Rev. dr. étr.*, n° 219, janvier 2024, p. 102, cités par N. YOUSSOUF ALI, *op. cit.*, note 89, p. 18.

[106] Conseil d'État, section de législation, avis n° 77.664/4 du 26 mai 2025 sur un avant-projet de loi modifiant la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers, p. 6.

[107] Dans son avis, le Conseil d'État insiste sur l'importance que les décisions de limitation ou de suppression d'aide matérielle adoptées sur ce fondement légal soient « individuellement motivée[s] et proportionnée[s], en prenant en considération la situation particulière du mineur concerné mais aussi, ainsi que (…) l'intérêt supérieur de l'enfant » et prises uniquement en cas « d'indices concrets d'un risque d'abus en raison de la demande introduite par le mineur en son nom (…) et non en raison de la seule existence d'une demande antérieure » (*ibidem*, p. 8).

[108] Voy. les hypothèses de limitation au droit à l'aide matérielle visées à l'article 20 de la directive 2013/33/UE précitée.

[109] Art. 4, 6° de la loi accueil.

Presses de l'Université Saint-Louis | Téléchargé le 02/10/2026 sur https://droit.cairn.info via Université Catholique de Louvain UCL (IP: 130.104.43.85)

conditions d'accueil, laissant aux États membres une certaine latitude dans la détermination des situations pouvant justifier une limitation de l'aide matérielle[110]. Les travaux préparatoires indiquent que cette modification législative intervient en vue de prévenir « les abus procéduraux »[111]. La plupart des personnes concernées par cette nouvelle mesure sont bénéficiaires d'une protection en Grèce[112], pays où les conditions de vie des bénéficiaires de protection en Grèce sont réputées très difficiles[113].

Après l'entrée en vigueur de cette loi, des familles avec enfants en bas âge ou personnes âgées se sont retrouvées à la rue au motif qu'elles bénéficient d'une protection en Grèce[114]. L'intention prêtée à ces familles de commettre de tels « abus procéduraux » appelle de sérieuses réserves. En effet, la Cour de justice rappelle de manière constante que l'existence d'une protection internationale dans un autre État membre doit toujours faire l'objet d'un examen individualisé, concret et actuel des conditions de vie effectivement accessibles[115], lequel appartient en principe au Commissariat Général aux réfugiés et aux apatrides (ci-après : CGRA) et non à Fedasil. Or, le CGRA lui-même considère que les familles s'exposent à un risque de

[110] C.J.U.E., arrêt *N.A.K. e.a. et M.E.O*, 19 décembre 2024, aff. C-123/23 et C-202/23, commenté par : M. LYS, « C.J.U.E., 19 décembre 2024, N.A.K. e.a. et M.E.O. c. Bundesrepublik Deutschland, C-123/23 et C-202/23 », *Cahiers de l'EDEM*, juillet 2025.

[111] *Doc. parl*., Chambre, sess. ord. 2024-2025, n° 56 0914/001, p. 4, en ligne, https://www.dekamer.be/FLWB/PDF/56/0914/56K0914001.pdf (consulté le 7 juillet 2026).

[112] MYRIA, *PV réunion de contact – protection internationale*, septembre 2025, p. 32 : « en 2024, la Grèce représentait 1.323 des dossiers M, loin devant la Bulgarie (40) et l'Italie (23), et en 2025 (jusqu'en août) 389 personnes, devant l'Italie (17) et la Bulgarie (9) ».

[113] Voy. not. REFUGEE SUPPORT AEGEAN (RSA), *Recognised Refugees in Greece – 2025. Beneficiaries of international protection in Greece. Access to documents and socio-economic rights*, 7 avril 2025 qui conclut à diverses défaillances « systémiques » en Grèce ou ECRE, *Greece. Country Report. Update on 2024*, AIDA, septembre 2025. La Commission a récemment lancé une procédure en manquement à l'encontre de la Grèce (COMMISSION EUROPÉENNE, « La Commission européenne décide de saisir la Cour de justice de l'Union européenne d'un recours contre la GRÈCE au motif que ce pays n'a pas aligné ses règles concernant les prestations familiales sur le droit de l'Union », communiqué de presse, novembre 2025, en ligne, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip_25_2553 [consulté le 9 juillet 2026]). La Grèce a également été condamnée à de multiples reprises par la Cour européenne des droits de l'homme pour des défaillances en matière d'accueil : Cour E.D.H.., *arrêt O.R. c. Grèce*, 23 janvier 2024 ; *Sh.D. e.a. c. Grèce, Autriche, Croatie, Hongrie, Macédoine du Nord, Serbie et Slovénie*, 13 juin 2019 ; *M.S.S. c. Belgique et Grèce*, 21 janvier 2011.

[114] Cette situation fait suite à une réforme permettant de priver du droit à l'accueil les personnes déjà titulaires d'une protection internationale dans un autre État membre, mesure étendue sans distinction aux familles (article 2 de la 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).

[115] Voy. not. C.J.U.E., arrêts *Addis*, 16 juillet 2020, aff. C-517/17, point 52 et *Jawo*, 19 mars 2019, aff. C-163/17, point 95.

Presses de l'Université Saint-Louis | Téléchargé le 02/10/2026 sur https://droit.cairn.info via Université Catholique de Louvain UCL (IP: 130.104.43.85)

privation matérielle accru en Grèce qui peut justifier l'octroi d'une protection des autorités belges[116].

Les familles exclues du réseau suite à la nouvelle loi ont ainsi introduit des requêtes unilatérales qui ont abouti à la condamnation de Fedasil. L'Agence a introduit des recours en tierce opposition. Malgré le caractère exécutoire de ces condamnations, elle a subordonné leur mise en œuvre à ce que les familles concernées renoncent à leur demande d'asile en Belgique pour pouvoir être hébergées[117]. Le tribunal du travail a qualifié cette attitude de « manifestement obstructive »[118]. Cette situation a poussé certaines familles à quitter la Belgique. D'autres ont été hébergées dans des centres de retour ou invitées à intégrer le réseau d'accueil quelques jours avant l'audience fixée devant la Cour Constitutionnelle en vue de l'examen des recours en suspension introduit contre la loi du 14 juillet 2025 par plusieurs associations et requérants individuels. C'est à la suite de ces dernières condamnations que la ministre à l'asile et à la migration déclarait, dans l'Écho du 27 septembre 2025, qu'elle continuerait de refuser de se conformer aux décisions des juges à ce sujet car elle préférait « affecter [le montant des astreintes] à des mesures politiques » et a renvoyé aux acteurs du pouvoir judiciaire la responsabilité de « faire leur introspection » sur les conséquences de leurs actions[119]. Ces déclarations ont suscité une action commune du pouvoir judiciaire, les dénonçant de « préoccupante[s] » et portant « atteinte aux fondements constitutionnels de notre État de droit, en particulier la séparation des pouvoirs »[120].

---

[116] MYRIA, *PV réunion de contact – protection internationale*, p. 33. Même si le CGRA devait déclarer irrecevables les demandes introduites par des familles accompagnées d'enfants reconnues en Grèce, la probabilité d'une censure ultérieure par le Conseil du Contentieux des étrangers (CCE) est relativement importante, au regard de la vulnérabilité accrue des familles avec enfants et de la jurisprudence déjà bien établie concernant les hommes seuls. Pour n'en citer quelques-uns, voy. : assemblée générale : CCE (assemblée générale), 22 janvier 2024, n° 300 342 (commenté par F. FLANDRE : « Protection internationale dans un autre État membre de l'Union européenne : analyses et précisions du Conseil du contentieux des étrangers dans le cas de la Grèce et la Bulgarie », *Cahiers de l'EDEM*, mai 2024) ou CCE, n° 311 777 du 26 août 2024 ; n° 312 107 du 29 août 2024 ; n° 319 746 du 9 janvier 2025 ; n° 320 159 du 16 janvier 2025 ; n° 334 238 van 14 oktober 2025 ; n° 335 227 du 30 octobre 2025 ; nr. 337 135 van 4 december 2025.

[117] Voy. Trib. trav. (Bruxelles), ordonnance du 9 octobre 2025, RG 25/200/C, confirmant l'ordonnance du 21 août 2025, RG 25/559/K (inéd.).

[118] *Ibidem*.

[119] Les déclarations intégrales de la ministre peuvent être consultées sous : AVOCAT.BE, « Dans les coulisses du parlement belge », Tribune n° 279, en ligne, https://latribune.avocats.be/fr/dans-les-coulisses-du-parlement-belge-octobre-2025 (consulté le 30 juillet 2026).

[120] COLLÈGE DES PROCUREURS GÉNÉRAUX, COLLÈGE DES COURS ET TRIBUNAUX ET LA COUR DE CASSATION, *Réaction commune du pouvoir judiciaire aux déclarations récentes de la ministre Anneleen Van Bossuyt Pouvoir judiciaire : « Les décisions judiciaires sont contraignantes – même*

Presses de l'Université Saint-Louis | Téléchargé le 02/10/2026 sur https://droit.cairn.info via Université Catholique de Louvain UCL (IP: 130.104.43.85)

En parallèle de ces réformes qui ont poussé davantage à la précarité qu'à la sortie de crise, les autorités ont transformé les conséquences mêmes de la non-exécution des décisions de justice, l'errance et le dénuement en support de communication dissuasive sur les réseaux. Ainsi, à peine un mois après son entrée en fonction, la secrétaire d'État annonce le lancement d'un canal WhatsApp et YouTube destiné à « lutter contre la désinformation » qui diffuse des contenus visuels montrant notamment des photographies de rangées de tentes, accompagnées de messages tels que « le système d'accueil en Belgique est saturé »[121].

L'on peut craindre que la baisse récente des arrivées, saluée publiquement par la ministre le mois dernier alors qu'elle s'inscrivait en réalité d'une tendance globale observable à l'échelle européenne[122], contribue d'autant plus à normaliser l'idée selon laquelle, la non-exécution assumée des décisions de justice constituerait un coût acceptable (voire nécessaire ?) au regard des objectifs poursuivis en matière de politique migratoire.

Au terme de ce deuxième acte , la dynamique apparaît avec limpidité : la « crise » de l'accueil n'opère plus comme un accident auquel il faut remédier, mais comme un mode durable de gouvernement. La nouvelle législature assume des déplacements inédits : abandon explicite de l'intention d'augmentation des capacités d'accueil au profit d'une politique de dissuasion, réductions budgétaires, recul des droits fondamentaux, approfondissement d'un discours de défiance à l'égard des juges… jusqu'à la mise en scène de ses propres défaillances comme outil de communication politique.

pour les ministres », le 1 octobre 2025. Quatre familles ont fini par porter plainte contre la ministre (U. SANTKIN, « Crise de l'accueil : la ministre Van Bossuyt poursuivie au pénal par des familles », *Le Soir*, 2 octobre 2025, en ligne, https://www.lesoir.be/702474/article/2025-10-02/crise-de-laccueil-la-ministre-van-bossuyt-poursuivie-au-penal-par-des-familles [consulté le 9 juillet 2026]).

[121] GOUVERNEMENT FÉDÉRAL BELGE, *Accord de coalition fédérale 2025-2029*, p. 170 ; EUROPEAN MIGRATION NETWORK, *La Belgique lance des campagnes sur les réseaux sociaux pour décourager les demandeurs d'asile de venir* , mars 2025 ; D. WALPOT, « Refugees on the Streets as a Deterrent for Those Yet to Come », *FEANTSA*, 2025.

[122] N-VA, *Les demandes d'asile en baisse d'un tiers depuis les mesures de crise de la ministre Van Bossuyt*, 14 janvier 2026 ; U. SANTKIN, « Baisse des demandes d'asile : attention aux conclusions hâtives », *Le Soir*, 14 janvier 2026, en ligne, https://www.lesoir.be/722340/article/2026-01-14/baisse-des-demandes-dasile-attention-aux-conclusions-hatives (consulté le 9 juillet 2026).

Presses de l'Université Saint-Louis | Téléchargé le 02/10/2026 sur https://droit.cairn.info via Université Catholique de Louvain UCL (IP: 130.104.43.85)

Presses de l'Université Saint-Louis | Téléchargé le 02/10/2026 sur https://droit.cairn.info via Université Catholique de Louvain UCL (IP: 130.104.43.85)

3. L'accueil des demandeurs d'asile au futur : vers une consolidation des régimes dérogatoires ?

S'ouvre désormais la question du futur : une fois la limite franchie, quelles autres limites deviennent franchissables ? Et comment cette reconfiguration se trouve-t-elle amplifiée, légitimée ou contrainte par les évolutions contemporaines du cadre européen ? L'examen des autres mesures annoncées par la nouvelle coalition illustre qu'une fois un verrou desserré, l'érosion des garanties de l'État de droit essaime jusqu'aux institutions indépendantes chargées du contrôle des politiques d'asile et de migration (A). Enfin, en guise de réflexion de clôture, nous posons une question plus vaste – que l'on ne peut ici qu'effleurer – quel lien ce phénomène de distanciation à l'égard des exigences de l'État de droit en matière migratoire entretient-il avec le contexte européen où la question de la migration tend de plus en plus à être placée en dehors des exigences habituelles de légalité, de contrôle juridictionnel et de responsabilité politique (B) ?

A. Affaiblissement des contre-pouvoirs ?

En droit belge des étrangers, trois institutions occupent une place déterminante dans la mise en œuvre et le contrôle des politiques d'asile et de migration : l'Office des étrangers (ci-après : OE), le Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides (ci-après : CGRA) et le Conseil du contentieux des étrangers (ci-après : CCE).

- L'OE est l'autorité administrative chargée, entre autres, de l'accès au territoire, du séjour et de l'éloignement des étrangers. À la différence du CGRA, l'OE ne bénéficie d'aucune garantie institutionnelle d'indépendance: ses décisions relèvent du ministre ou de son délégué et s'inscrivent dans l'exercice du pouvoir gouvernemental[123].
- Le CGRA est l'autorité administrative chargée d'examiner les demandes de protection internationale et de statuer sur la reconnaissance du statut de réfugié ou sur l'octroi de la protection subsidiaire. Son indépendance est encadrée notamment par les articles 57/2 à 57/5 de la loi du 15 décembre 1980, ainsi que par les dispositions relatives à la procédure de nomination et au mandat, qui prévoient une procédure de nomination collégiale et un mandat de cinq ans renouvelable[124].

[123] Art. 94/1 de la loi du 15 décembre 1980, précitée.
[124] Voy. les art. 57/2 à 57/4 de la loi du 15 décembre 1980, précitée.

- Enfin, le CCE est la juridiction administrative indépendante qui connaît des recours introduits contre les décisions de l'OE et du CGRA, tant en matière de séjour qu'en matière de protection internationale. Son indépendance est garantie par plusieurs dispositions de la loi du 15 décembre 1980[125].

L'accord de gouvernement envisage de regrouper ces trois « services de l'asile » sous la coupole d'un « ministère de la migration »[126] dans la perspective assumée de mener une politique d'asile plus stricte. Une telle réorganisation fait craindre une mise en péril de l'indépendance et de l'impartialité des juges, du CGRA ainsi que, plus largement, du principe de séparation des pouvoirs.

La Commission de Venise estime que « parmi les mesures les plus courantes susceptibles de porter atteinte à l'indépendance judiciaire figurent notamment la modification des procédures de nomination des juges »[127]. Dans un tel contexte, elle ajoute que « les périodes d'essai, les mandats renouvelables, les modifications des limites d'âge sont autant de questions qui nécessiteraient un examen particulièrement attentif et ne seraient probablement justifiables qu'accompagnées de garanties appropriées »[128].

Or, l'accord propose de limiter le mandat des juges du CCE à cinq ans renouvelables, assorti d'une limite d'âge abaissée à trente-sept ans, sans autre précision[129]. Une telle mesure constitue un recul significatif puisque les

[125] L'art. 39/1, § 1er établit que le CCE est une juridiction administrative, seule compétente pour connaître des recours introduits à l'encontre de décisions individuelles prises en application des lois sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers. Les art. 39/4 à 39/27 organisent ensuite la composition du Conseil, les mandats de ses membres, ainsi que les conditions de nomination et l'exercice de ces mandats, garantissant ainsi l'indépendance fonctionnelle de l'institution. L'art. 39/53-4 renforce cette indépendance en instituant un collège disciplinaire qui est lui-même qualifié de juridiction compétente pour les mesures disciplinaires à l'égard des titulaires de fonction du CCE, ce collège étant présidé par un membre du Conseil d'État, assurant ainsi l'indépendance de la procédure disciplinaire. Enfin, l'art. 39/2 confère au CCE des pouvoirs de pleine juridiction en lui permettant de statuer par voie d'arrêts et soit de confirmer ou réformer les décisions du Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides, soit de les annuler, ce qui caractérise une juridiction pleinement indépendante dans l'exercice de son pouvoir juridictionnel.

[126] Pour un examen plus approfondi de ces réformes, nous renvoyons aux rapports de L'INSTITUT FÉDÉRAL DES DROITS HUMAINS (IFDH), *Rapport État de droit 2025*, p. 23-25 et du CIRÉ, *Décryptage Gouvernement Arizona (1/4) – Accueil & protection*, mars 2025.

[127] COMMISSION DE VENISE, *op. cit.*, note 92, point 102.

[128] *Ibidem*, point 103. ; Cour E.D.H., arrêts *Pająk et autres c. Pologne*, 24 octobre 2023, § 186-200 ; *Baka c. Hongrie*, 23 juin 2016, § 117 et s. ; C.J.U.E., arrêts *Commission c. Pologne* (concernant la Cour suprême), 24 juin 2019, aff. C-791/19, points 71-79 et *Commission c. Pologne* (concernant les tribunaux), 5 novembre 2019, aff. C-192/18, points 113-115 et 126-130.

[129] GOUVERNEMENT FÉDÉRAL BELGE, *Accord de coalition fédérale 2025-2029*, p. 182.

Presses de l'Université Saint-Louis | Téléchargé le 02/10/2026 sur https://droit.cairn.info via Université Catholique de Louvain UCL (IP: 130.104.43.85)

juges sont actuellement nommés à vie, ce que le législateur avait assimilé à une garantie d'indépendance au moment de la création du CCE[130].

Elle révèle également une volonté de rapprocher la juridiction d'une logique de contrôle similaire à celle d'une administration, le CGRA, ce qui constitue un signal préoccupant. Ensuite, l'indépendance « signifie aussi que les juges ne doivent pas être soumis à des influences ou manipulations politiques, en particulier de la part du pouvoir exécutif »[131]. Le fait que l'accord de gouvernement enjoigne au CCE de garantir l'unité de sa jurisprudence en posant plus fréquemment des questions préjudicielles[132] pose, à cet égard, question. Surtout, la Commission rappelle que l'indépendance judiciaire constitue le premier rempart lorsque l'État de droit est fragilisé, et que l'atteinte aux garanties d'indépendance est généralement le premier facteur déterminant dans les scénarios de régression[133]. L'accord de la coalition s'inscrit ainsi à rebours des recommandations de la Commission et fragilise les garanties d'indépendance du CCE.

Une série d'adaptations procédurales susceptibles d'altérer l'équilibre du débat juridictionnel sont également prévues. Ainsi est-il envisagé que l'intervention des chambres réunies du Conseil ne puisse plus intervenir qu'à la demande des instances d'asile et de migration (l'OE et le CGRA). Une telle mesure a suscité des inquiétudes de la part de l'IFDH, qui y voit un risque d'atteinte au principe d'impartialité et d'égalité des armes : accorder à une seule partie un pouvoir d'initiative renforcé dans la structuration de la jurisprudence pourrait rompre la symétrie procédurale qu'exige un procès équitable[134]. De même, l'accord prévoit de rendre exceptionnelles les audiences où les parties comparaissent. Les juges du CCE soulignent qu'une telle orientation portent atteinte « à la nature même de la décision juridictionnelle, qui requiert un débat direct et public entre les parties »[135]. Enfin, l'accord entend enjoindre aux instances d'asile et de migration d'épuiser toutes les voies de droit contre les décisions « de principe » qui

[130] *Doc. parl*., Chambre, sess. ord. 2004-2005,n° 51 2479/001, Projet de loi réformant le Conseil d'État et créant un Conseil du Contentieux des étrangers, p. 91.
[131] COMMISSION DE VENISE, *op. cit*., note 92, point 103.
[132] GOUVERNEMENT FÉDÉRAL BELGE, *Accord de coalition fédérale 2025-2029*, p. 182.
[133] COMMISSION DE VENISE, *op. cit*., note 92, point 152.
[134] IFDH, *op. cit*., note 128, p. 24.
[135] CCE, *Lettre à la ministre de l'Asile et de la Migration*, mai 2025 ; U. SANTKIN, « Migration : le Conseil du contentieux des étrangers inquiet des projets de l'Arizona », *Le Soir*, 12 février 2025, en ligne, https://www.lesoir.be/654967/article/2025-02-12/migration-le-conseil-du-contentieux-des-etrangers-inquiet-des-projets-de (consulté le 9 juillet 2026) ; B. D'OTREPPE, « La réforme de l'asile souhaitée par le Gouvernement inquiète le secteur : "l'un des piliers fondamentaux de l'État de droit est gravement menacé" », *La Libre Belgique*, 24 mars 2025.

Presses de l'Université Saint-Louis | Téléchargé le 02/10/2026 sur https://droit.cairn.info via Université Catholique de Louvain UCL (IP: 130.104.43.85)

accorderaient une protection jugée plus étendue que celle prévue par le droit européen ou qui s'écarteraient de « l'esprit du droit »[136]. Cette injonction contribue à mettre le CGRA, instance pourtant indépendante, au service de politiques défavorables au développement d'une jurisprudence protectrice des étrangers.

Et enfin, plutôt que de répondre au problème central qu'est l'inexécution caractérisée des décisions de justice rendues par les tribunaux du travail en matière d'accueil des demandeurs de protection internationale, le gouvernement souhaite voir déplacer le centre de gravité du contentieux de l'accueil vers une juridiction sur laquelle il entend exercer un contrôle accru. En effet, l'accord envisage de transférer les compétences du tribunal du travail en matière d'accueil vers le Conseil, « compte tenu de la nécessité de cohérence dans la jurisprudence et de l'expertise qui y existe en matière de droit des étrangers »[137], malgré que les contestations relatives à l'accueil aient pour objet des droits civils qui sont en principe « exclusivement du ressort des tribunaux », conformément à l'article 144 de la Constitution, qui consacre le monopole de l'ordre judiciaire sur le contentieux subjectif. Cette proposition de réforme interroge d'autant plus qu'elle s'accompagne des mesures susceptibles de fragiliser l'indépendance du CCE.

B. Risque de formalisation de régimes dérogatoires en Europe

La politique d'inexécution systémique des décisions de justice en matière d'accueil, ainsi que les mesures qui viennent d'être présentées, ne sont pas sans rappeler l'expression que la doctrine désigne comme l'« exception migratoire »[138]. Celle-ci renvoie à l'idée selon laquelle « le contexte migratoire d'une cause la fait échapper, entièrement ou partiellement, aux raisonnements traditionnellement suivis, avec pour effet de restreindre le niveau de protection »[139] des droits fondamentaux. La situation

[136] GOUVERNEMENT FÉDÉRAL BELGE, *Accord de coalition fédérale 2025-2029*, p. 182.
[137] *Ibidem*, p. 170. À noter que ce n'est pas la première fois que la proposition d'intégrer le contentieux accueil du Tribunal du travail au CCE est formulée (voy. *Doc. parl*., Chambre, sess. ord. 2011-2012, n° 530813/001, p. 7).
[138] S. SAROLÉA, « Les carences de l'accueil des réfugiés en Belgique à l'aune de l'arrêt Camara de la Cour européenne des droits de l'homme : "Ceci n'est pas une crise" », *op. cit*., note 35, p. 982.
[139] Voy. not. J.-Y. CARLIER et S. SAROLÉA, « "On n'enferme pas un enfant. Point" Jacques Fierens, une voix pour les sans-voix », in *L'étranger, la veuve et l'orphelin. Le droit protège-t-il les plus faibles ? Liber amicorum Jacques Fierens*, Larcier, 2020, p. 215-216 et référence en note n° 15 ; M. LYS, « Le visage du migrant », in *Les visages de l'État. Liber amicorum Yves Lejeune*, Bruylant, Bruxelles, 2017, p. 554-556 ; N. HAYIR, « Non-member migrants in spaceless zones: the spatial membership frame of embassies and consulates in the European Court of Human Rights », *The International Journal of Human Rights*, vol. 30, 2025, n° 2, p. 379-401.

Presses de l'Université Saint-Louis | Téléchargé le 02/10/2026 sur https://droit.cairn.info via Université Catholique de Louvain UCL (IP: 130.104.43.85)

observée en Belgique révèle toutefois une forme de dépassement de cette exception puisque l'exécutif s'autorise à s'émanciper non plus du régime habituel mais bien du *cadre* même qui garantit l'effectivité des droits fondamentaux.

La déclaration commune des neuf États européens appelant la Cour européenne des droits de l'homme, signée également par le Premier ministre belge, à faire preuve d'une plus grande retenue dans son contrôle des politiques migratoires nationales et qui remet en cause « les quelques tabous absolus qu'inclut encore le droit au respect de la dignité humaine, à savoir l'interdit de la torture et des peines et traitements inhumains et dégradants »[140] a été l'occasion de mesurer de l'ancrage et l'actualité cette affirmation dans le débat contemporain. S. Van Drooghenbroeck et Fr. Tulkens, l'ont rappelé : cette prise de position méprise les gestes de retenue répétés par lesquels la Cour s'est efforcée précisément, en matière migratoire, de circonscrire son office, au prix notamment d'une hyper-procéduralisation des droits fondamentaux et d'une vision de plus en plus restrictive de la notion de juridiction[141].

Les orientations du Pacte européen sur la migration et l'asile (ci-après : « le Pacte ») destiné à refonder le régime commun d'asile, qui entrera en application en juin 2026[142], s'inscrivent, elles-aussi, dans ce rapport

[140] Un dossier a aussi été consacré aux questions que cette déclaration soulève sur le Strasbourg Observers : J.T. THEILEN, « Afterword: what role for the european court of human rights? », *Strasbourg Observers*, décembre 2025.

[141] S. VAN DROOGHENBROECK et F. TULKENS, « Les dégoûtants et les dégoûtés. Doit-on continuer à critiquer la Cour européenne des droits de l'homme ? », *Revue trimestrielle des droits de l'Homme*, vol. 144, 2025, n° 4, p. 946-954. À titre d'exemples, ils citent notamment Cour E.D.H., arrêts *H.F. e.a. c. France*, 14 septembre 2022 (sur cet arrêt, voy. C. JADOT et M. HARDT, « L'arrêt H.F. et autres contre France : beaucoup de bruit... pour rien ? », *A.P.*, 2023, n° 1, p. 35-60, spécialement p. 57-58) ; *M.N. e.a. c. Belgique*, 5 mai 2020 ; S. VAN DROOGHENBROECK, « Retour sur l'interprétation "involutive" de la Convention européenne des droits de l'Homme », in *Le droit malgré tout. Liber amicorum François Ost*, Y. Cartuyvels *et al.* (dir.), Bruxelles, Presses universitaires Saint-Louis Bruxelles, 2018, p. 417-441 ; L. HELFER et E. VOETEN, « Walking Back Human Rights in Europe ? », *European Journal of International Law*, vol. 31, 2020, n° 3, p. 797-827. Le Conseil de l'Europe publie aussi régulièrement des notes explicatives consacrées à l'approche de la Cour en matière immigration (CONSEIL DE L'EUROPE, DIRECTION GÉNÉRALE DES DROITS DE L'HOMME ET DE L'ÉTAT DE DROIT, *Migration and the European Convention on Human Rights, Frequently Asked Questions*, février 2026).

[142] Composé de la directive 2024/1346 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant une protection internationale et des Règlements du 14 mai 2024 :
- 2024/1347 relatif aux normes pour l'octroi de la protection internationale ;
- 2024/1348 instituant une procédure commune en matière de protection internationale dans l'Union ;
- 2024/1349 instituant une procédure de retour à la frontière ;
- 2024/1350 instituant un cadre de l'Union pour la réinstallation et l'admission humanitaire.
- 2024/1351 relatif à la gestion de l'asile et de la migration ;

Presses de l'Université Saint-Louis | Téléchargé le 02/10/2026 sur https://droit.cairn.info via Université Catholique de Louvain UCL (IP: 130.104.43.85)

dérogatoire au droit commun. Le corpus de règlements et directives qui le compose normalise, a plusieurs égards, des régimes d'exception et restreint une série de garanties précédemment acquises. À titre d'illustration, le Pacte consacre et systématise le recours à une fiction juridique controversée de « non-entrée » qui permet de détenir des personnes aux frontières sans les considérer juridiquement présentes sur le territoire des États membres[143]. Cette approche, inspirée de l'expérience des *hotspots* observés en Grèce et en Italie en réaction à l'afflux des arrivées de 2015, a mené à des violations massives des droits fondamentaux[144]. Le Pacte transforme un mécanisme initialement *ad hoc* et exceptionnel en principe généralisé à l'échelle de l'Union européenne[145]. La fiction de non-entrée est rendue possible par la systématisation des procédures de filtrage sur le territoire des États membres[146] et une augmentation des hypothèses dans lesquelles ils devront recourir à des procédures accélérées d'asile à la frontière[147]. Durant ces deux procédures, les demandeurs d'asile se trouvent ainsi dans une zone grise : physiquement présentes sur le territoire européen, mais légalement considérées en dehors[148]. Cette fiction juridique, sert selon L. Jakuleviciene à

- 2024/1356 établissant le filtrage des ressortissants de pays tiers aux frontières extérieures ;
- 2024/1358 relatif à la création d'« Eurodac » ;
- 2024/1359 visant à faire face aux situations de crise et aux cas de force majeure dans le domaine de la migration et de l'asile.

[143] Voy. Règlement 2024/1356 précité et V. CHETAIL et M. FEROLLA VALLANDRO DO VALLE, « The Asylum Procedure Regulation and the Erosion of Refugee's Rights », *EU Immigration and Asylum Law and Policy* (Odysseus Network blog), 23 mai 2024, en ligne, https://eumigrationlawblog.eu/the-asylum-procedure-regulation-and-the-erosion-of-refugees-rights/ (consulté le 9 juillet 2026).

[144] S. TAS, « Fundamental Rights Violations in the Hotspots: Who Is Watching over Them? », *European Papers*, vol. 7, 2022, n° 1, p. 221 et s. ; AMNESTY INTERNATIONAL, « "Hotspots" en Italie : des réfugiés et migrants victimes de violences », 2016, en ligne, https://www.amnesty.org/fr/latest/campaigns/2016/11/hotspot-italy/ (consulté le 9 juillet 2026) ; AMNESTY INTERNATIONAL, « Il faut un autre pacte européen sur la migration et l'asile ! Dernière ligne droite pour la réforme européenne », 2023, en ligne, https://www.amnesty.be/infos/blogs/blog-paroles-chercheurs-defenseurs-victimes/nouveau-pacte-migratoire (consulté le 9 juillet 2026) ; AMNESTY INTERNATIONAL, « Samos: Unlawful detention and sub-standard conditions must not become a blueprint for the EU Migration Pact », février 2025, en ligne, https://www.amnesty.eu/news/samos-unlawful-detention-and-sub-standard-conditions-must-not-become-a-blueprint-for-the-eu-migration-pact/ (consulté le 9 juillet 2026).

[145] V. Chetail et M. Ferolla Vallandro do Valle, *op. cit.*, note 145 ; A. HALILOVIC, « Executive Migration Governance and Law-making in the European Union: Towards a State of Exception », *European Papers,* vol. 92, 2024, p. 513-527.

[146] Organisé par le Règlement filtrage, précité.

[147] Organisé par le Règlement asile, précité.

[148] Les personnes soumises au filtrage ne doivent pas être autorisées à entrer le territoire des États membres. Cette interdiction est ensuite maintenue durant toute la procédure d'asile à la frontière, comme le précise l'article 54(4) du Règlement sur les procédures d'asile 2024/1348 : « l'exigence consistant à résider en un lieu particulier (...) n'est pas considérée comme une autorisation d'entrer et de rester sur le territoire d'un État membre ».

Presses de l'Université Saint-Louis | Téléchargé le 02/10/2026 sur https://droit.cairn.info via Université Catholique de Louvain UCL (IP: 130.104.43.85)

justifier un régime d'exception qui abaisse les garanties offertes par le droit européen[149]. La généralisation de la procédure à la frontière fait de la procédure d'asile *« a tool of migration control at the expense of refugee's rights »*[150]. L'ampleur de cette nouvelle procédure s'annonce considérable. Le Règlement sur les procédures d'asile prévoit la création obligatoire de 30 000 places pour le traitement à la frontière au niveau de l'Union européenne, avec un objectif d'examiner jusqu'à 120 000 demandes annuellement d'ici 2028 dans le cadre de ces procédures à la frontière[151].

Conclusion

La politique de l'accueil en Belgique et, plus généralement, en Europe constitue un terrain privilégié d'observation du nouvel « air du temps » décrit en introduction et caractérisé par la « mise à l'écart temporaire de certains principes juridiques en vue de surmonter les épisodes de crise grave » et « l'application durable de règles juridiques dérogatoires pour faire face à un péril devenu permanent »[152]. Ce constat invite toutefois à revenir sur ses deux conditions de possibilité : la construction progressive d'un « péril » justifiant le recours à l'exception et l'idée selon laquelle l'État de droit ne serait plus en mesure d'y répondre.

Premièrement, que recouvre réellement le « péril » invoqué en matière migratoire ? Les politiques d'accueil analysées précédemment suggèrent qu'il renvoie moins à une menace sécuritaire[153] qu'à la « pression migratoire », entendue comme la crainte d'un afflux de personnes migrantes et de l'augmentation corrélative des obligations pesant sur les États en matière d'accueil. Cette notion demeure toutefois particulièrement indéterminée. Les indicateurs censés en objectiver l'existence sont fortement controversés[154] et leur mobilisation peut varier au gré des

[149] L. JAKULEVICIENE, « EU Screening Regulation: closing gaps in border control while opening new protection challenges ? », *EU Immigration and Asylum Law and Policy* (Odysseus Network blog), 2024, en ligne, https://eumigrationlawblog.eu/eu-screening-regulation-closing-gaps-in-border-control-while-opening-new-protection-challenges/ (consulté le 9 juillet 2026).
[150] V. CHETAIL et M. FEROLLA VALLANDRO DO VALLE, *op. cit.*, note 145.
[151] L. JAKULEVICIENE, *op. cit.*, note 151.
[152] J. CHEVALLIER, « L'État de droit controversé », *op. cit.*, note 9, p. 3.
[153] Les données contestent l'existence d'une corrélation structurelle entre immigration et criminalité (voy. not. F. FASANI *et al.*, *Does Immigration Increase Crime? Migration Policy and the Creation of the Criminal Immigrant*, Cambridge University Press, 2019, p. 188-197 ; G. VINCENT, « Immigration et terrorisme : "corrélation magique" et instrumentalisation politique », *Migrations Société*, vol. 4, 2020, n° 182, p. 3-13).
[154] I. DODEVSKA, « The production of "evidence" for migrant integration policy in the European Union », *Journal of Migration Studies*, vol. 12, 2024, n° 4, en ligne, https://academic.oup.com/mi

Presses de l'Université Saint-Louis | Téléchargé le 02/10/2026 sur https://droit.cairn.info via Université Catholique de Louvain UCL (IP: 130.104.43.85)

contextes politiques. Ainsi, la baisse récente du nombre de demandes d'asile en Belgique a été présentée par la Ministre de l'Asile et de la Migration comme la preuve de l'efficacité de sa politique, alors qu'elle s'inscrivait dans une tendance plus générale observée à l'échelle européenne[155]. Cet exemple illustre combien le contexte actuel de montée des discours populistes et de la désinformation risque d'amplifier cette dynamique et, ce faisant, de faciliter le recours à des mesures dérogatoires au droit commun en matière migratoire.

Deuxièmement, à supposer même que l'existence d'une « pression migratoire » puisse être objectivement établie, encore faudrait-il démontrer qu'elle place effectivement l'État de droit en échec. Or, les développements qui précèdent montrent exactement l'inverse : le droit des étrangers ménage déjà aux États des marges de manœuvre particulièrement étendues, y compris par le recours à des régimes dérogatoires et à des mécanismes d'exception. Plus fondamentalement, les migrations constituent un phénomène structurel. Si leur intensité peut varier au fil du temps, leur permanence ne saurait, à elle seule, justifier le maintien durable d'un droit d'exception.

Ce qu'illustre en réalité la séquence belge est ce que B. Grabowska-Moroz et D. Kochenov ont démontré à propos de la Hongrie : la crise de l'asile et la crise de l'État de droit tendent à se nourrir mutuellement. Le recul structurel de l'État de droit au sein des États membres crée un terrain propice à l'adoption de politiques migratoires illégales, tandis que ces politiques contribuent en retour à banaliser des pratiques de contournement du droit[156]. La politique de non-accueil a conduit à une crise humanitaire qui a permis de normaliser, puis d'institutionnaliser, un mode de gouvernance incompatible avec le principe de l'État de droit. Une fois ce seuil franchi, la dynamique s'est étendue à d'autres institutions du champ migratoire et pourrait, si les réformes annoncées sont menées à terme, accentuer encore le recul des droits fondamentaux des personnes migrantes. Plus encore, après l'échec du droit, celui-ci est progressivement remobilisé comme

gration/article/12/4/mnae032/7743380 (consulté le 9 juillet 2026) ; K. NATTER, « Researching the Politics of Knowledge in Migration Policy », *PACES Working Paper*, Leiden University, 2024 ; S. SMELLIE, « Comparative analysis of migration narratives in political debate and policymaking », *BRIDGES Working Paper*, 2024.

[155] Selon Eurostat, les premières demandes d'asile dans l'Union européenne ont diminué de 13 % entre 2023 et 2024 (EUROSTAT, « First-time asylum applications down 13 % in 2024 », *Eurostat News*, 20 mars 2025) tandis que l'Agence de l'Union européenne pour l'asile observe une baisse de 23 % des demandes dans l'Union au premier semestre 2025 (EUAA, « Asylum applications down 23 % in the first half of 2025 », press release, 8 septembre 2025).

[156] B. GRABOWSKA-MOROZ et D. KOCHENOV, *op. cit.*, note 56 ; F. LUIGI GATTA, *op. cit.*, note 56.

Presses de l'Université Saint-Louis | Téléchargé le 02/10/2026 sur https://droit.cairn.info via Université Catholique de Louvain UCL (IP: 130.104.43.85)

instrument de durcissement : réductions budgétaires, restrictions accrues de l'accès à l'aide matérielle, stratégies de dissuasion assumées et réformes institutionnelles fragilisant les contre-pouvoirs esquissent des trajectoires pour le moins préoccupantes.

Presses de l'Université Saint-Louis | Téléchargé le 02/10/2026 sur https://droit.cairn.info via Université Catholique de Louvain UCL (IP: 130.104.43.85)