



Master de spécialisation en droits humains

Année académique 2024-2025

Travail de fin d'études : séminaire juridique

Politique d'accueil des demandeurs d'asile en Belgique

Le refus d'accueil des hommes seuls « non-vulnérables » constitue-t-il un détournement de la perspective catégorielle des droits humains ayant pour effet de remettre cause leur universalisme ?

Réalisé par Léonor Bal

Recherche menée sous la direction de :
Mathias El Berhoumi et Germain Haumont

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION.....	2
A. L'ANALYSE DE LA SITUATION DE L'ACCUEIL DES DEMANDEURS D'ASILE EN BELGIQUE PAR LES JUGES NÉERLANDAIS.....	3
1. <i>Base légale et jurisprudentielle dans l'Union européenne</i>	3
2. <i>Évolution de la jurisprudence néerlandaise</i>	5
B. POLITIQUE DE NON-ACCUEIL DES HOMMES ISOLÉS EN BELGIQUE : NON-RESPECT DU DROIT À L'ACCUEIL ET DU DROIT À UN RECOURS EFFECTIF	8
1. <i>L'insuffisance structurelle des places d'accueil est le résultat de choix politiques motivés</i>	8
2. <i>La non-exécution des condamnations de la Belgique est assumée publiquement....</i>	14
3. <i>Le système d'attribution prioritaire des places d'accueil : seules les catégories les plus vulnérables sont protégées</i>	15
C. VULNÉRABILITÉ MIGRATOIRE : TOUS LES DEMANDEURS D'ASILE SONT VULNÉRABLES .	18
1. <i>La vulnérabilité spécifique des demandeurs d'asile</i>	18
2. <i>L'exemple des Palestiniens de Gaza : des hommes seuls particulièrement vulnérables</i>	20
3. <i>Les conséquences juridiques de cette vulnérabilité spécifique</i>	21
a) <i>La vulnérabilité migratoire et l'article 3 de la CEDH</i>	21
b) <i>La vulnérabilité migratoire et l'article 14 de la CEDH</i>	22
D. CONCLUSION : REMISE EN CAUSE DE L'UNIVERSALISME AU NOM D'UNE PERSPECTIVE CATÉGORIELLE DE L'ACCUEIL EN BELGIQUE.....	25
BIBLIOGRAPHIE	27
1. <i>Doctrine</i>	27
2. <i>Jurisprudence européenne</i>	28
3. <i>Jurisprudence belge</i>	28
4. <i>Jurisprudence néerlandaise</i>	28
5. <i>Autres</i>	28

INTRODUCTION

« la Cour de Strasbourg a condamné de manière ferme et définitive le système de traitement des demandes d’asile en Grèce, faisant passer cet État membre de l’Union européenne et du Conseil de l’Europe au rang de « pays à risque » vers lequel tout éloignement d’un étranger doit, en l’état actuel des pratiques de cet État en matière d’asile, être proscrit »¹.

Alors que la Belgique a mis fin aux renvois Dublin vers la Grèce en raison des conditions indignes d’accueil qu’y subissent les demandeurs d’asile, des cours et tribunaux des Pays-Bas considèrent qu’au regard de ses conditions de (non) accueil de certains demandeurs d’asile, à savoir les hommes seuls considérés comme n’ayant pas de vulnérabilité particulière, la Belgique, à l’instar de la Grèce, ne garantit plus des conditions de vie dignes à tous ces demandeurs d’asile et ne respecte plus ses obligations internationales, en particulier l’article 3 de la Convention de sauvegarde des droits de l’homme et des libertés fondamentales (ci-après la « Convention européenne des droits de l’Homme (CEDH) ») et les articles 1 et 4 de la Charte des droits fondamentaux de l’Union européenne (ci-après la « Charte »). Dès lors, les juges néerlandais s’opposent aux renvois Dublin vers la Belgique (point A).

Or, la motivation politique invoquée par les autorités belges à l’appui de cette situation ne permet pas d’en justifier l’illégalité (point B), notamment au regard de la priorisation qui est opérée sur base du degré de vulnérabilité des demandeurs d’asile d’une part et du concept de vulnérabilité migratoire, intrinsèque à tout demandeur d’asile d’autre part (point C). Le non-accueil des demandeurs d’asile palestiniens de Gaza constitue un exemple parmi tant d’autres des défaillances de ce système et des limites de sa justification.

Ce faisant, les responsables politiques belges instrumentalisent l’approche catégorielle des droits humains pour remettre en cause leur universalisme - seules les catégories protégées bénéficient de certains droits humains qui devraient pourtant s’appliquer à tous -, ce qui a pour effet de détourner les droits catégoriels de leur but, celui d’accorder une protection *supplémentaire* (point D).

¹ C. RAUX, « La politique d’asile de l’Union européenne dans le viseur de la Cour européenne des droits de l’Homme », in *Rev. trim. dr. h.*, 88/2011, p. 1026.

A. L'ANALYSE DE LA SITUATION DE L'ACCUEIL DES DEMANDEURS D'ASILE EN BELGIQUE PAR LES JUGES NÉERLANDAIS

1. *Base légale et jurisprudentielle dans l'Union européenne*

La directive 2024/1346 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale (ci-après la « directive Accueil ») abroge et remplace la directive 2013/33/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 du même nom. Elle dispose que les demandeurs d'asile ont « accès aux conditions matérielles d'accueil dès le moment où ils présentent leur demande de protection internationale » (article 19, 1) ou plus précisément « dès qu'ils expriment leur souhait de demander une protection internationale aux agents des autorités compétentes » (considérant n° 7). Les conditions matérielles d'accueil sont définies comme les « conditions d'accueil comprenant le logement, la nourriture, l'habillement et les produits d'hygiène personnelle fournis en nature, sous forme d'allocations financières ou de bons, ou en combinant ces formules, ainsi qu'une allocation journalière » (Article 2, 7°)². Les États doivent ainsi assurer aux demandeurs « un niveau de vie adéquat qui garantisse leur subsistance, protège leur santé physique et mentale et respecte leurs droits au titre de la Charte » (article 19, 2).

En Belgique, les dispositions des directives Accueil successives sont transposées dans la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers (ci-après la « loi Accueil »).

Dans l'arrêt *Saciri*, la Cour de Justice de l'Union européenne précise que la directive 2003/9 (ancienne directive Accueil) ainsi que le respect des droits fondamentaux, dont le droit à la dignité humaine contenu dans l'article 1^{er} de la Charte, s'opposent à ce qu'un État partie prive un demandeur d'asile de l'accueil « fût-ce pendant une période temporaire »³, de sorte que le respect des normes minimales d'accueil constitue une obligation de résultat.

L'article 3 de la CEDH ne reconnaît par contre pas aux demandeurs d'asile un droit autonome à l'accueil⁴, de sorte que la Cour européenne des droits de l'Homme admet une période de

² Dans la législation belge, l'« aide matérielle » est définie comme consistant « notamment en l'hébergement, les repas, l'habillement, l'accompagnement médical, social et psychologique et l'octroi d'une allocation journalière. Elle comprend également 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 » (Art. 2, 6° de la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers). L'aide matérielle en Belgique est donc plus complète que les « conditions matérielles d'accueil » de la directive Accueil puisqu'elle comprend en plus l'accompagnement médical, social et psychologique, ainsi que l'aide juridique et l'accès à certains services.

³ C.J.U.E., arrêt *Saciri*, 27 février 2014, aff. C-79/13, point 35.

⁴ Cour eur. dr. h., Gde Ch., arrêt *M.S.S. c. Belgique et Grèce*, 21 janvier 2011, § 249.

flottement⁵ pendant laquelle un demandeur d'asile peut ne pas bénéficier de l'accueil sans pour autant que le seuil de gravité de l'article 3 soit atteint⁶. Dans l'arrêt *M.S.S. contre Belgique et Grèce*, la Cour constate que la situation de « dénuement le plus total » dans lequel s'est retrouvé un demandeur d'asile renvoyé en Grèce, n'ayant pu faire face à aucun de ses besoins les plus élémentaires tels que se nourrir, se laver et se loger, revêt une « particulière gravité »⁷. Or, « l'obligation de fournir un logement et des conditions matérielles décentes aux demandeurs d'asile démunis fait à ce jour partie du droit positif »⁸ de l'Union européenne. Dès lors, l'État responsable de garantir ce droit qui, par son manquement, met le demandeur d'asile dans une « situation de privation ou de manque à ce point grave qu'elle serait incompatible avec la dignité humaine », viole l'article 3 de la CEDH⁹.

Selon l'arrêt *Jawo* de la Cour de Justice de l'Union européenne¹⁰, un État membre ne peut exécuter le transfert Dublin d'un demandeur d'asile vers l'État membre normalement responsable de sa demande s'il constate, « sur la base d'éléments objectifs, fiables, précis et dûment actualisés », des « défaillances systémiques de la procédure d'asile et des conditions d'accueil des demandeurs d'asile » qui constituent des « motifs sérieux et avérés de croire que le demandeur courra un risque réel d'être soumis à des traitements inhumains ou dégradants » au sens de l'article 4 de la Charte¹¹. Ces défaillances doivent toutefois atteindre un « seuil particulièrement élevé de gravité »¹². Se référant à l'arrêt *M.S.S.* de la Cour de Strasbourg, la Cour de Justice précise que ce seuil de gravité serait atteint « lorsque l'indifférence des autorités d'un État membre aurait pour conséquence qu'une personne entièrement dépendante de l'aide publique se trouverait, indépendamment de sa volonté et de ses choix personnels, dans une situation de dénuement matériel extrême, qui ne lui permettrait pas de faire face à

⁵ S. SAROLEA, « 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 », in *Rev. trim. dr. h.*, 141/2025, p. 121.

⁶ A cet égard, l'arrêt *N. H. et autres contre France* illustre l'évaluation de ce seuil de gravité : « pour tomber sous le coup de l'interdiction contenue à l'article 3, un traitement inhumain ou dégradant doit atteindre un minimum de gravité. L'appréciation de ce minimum est relative ; elle dépend de l'ensemble des données de la cause, et notamment de la durée du traitement, de ses effets physiques ou mentaux, ainsi que, parfois, du sexe, de l'âge et de l'état de santé de la victime » (§ 158). En l'espèce, il conclut à la violation de l'article 3 pour trois des requérants mais pas pour le quatrième, considérant que « s'il a effectivement vécu sous une tente, il a perçu l'ATA soixante-trois jours après sa première présentation à la préfecture. Aussi difficile que cette période ait pu être pour le requérant, il a ensuite disposé de moyens lui permettant de subvenir à ses besoins essentiels. Par conséquent, la Cour considère que ces conditions d'existence n'ont pas atteint le seuil de gravité requis par l'article 3 de la Convention » (§ 187), Cour eur. dr. h., *N. H. et autres c. France*, 2 juillet 2020.

⁷ *M.S.S. c. Belgique et Grèce*, préc., § 254.

⁸ *M.S.S. c. Belgique et Grèce*, préc., § 250.

⁹ *M.S.S. c. Belgique et Grèce*, préc., §§ 249-264.

¹⁰ C.J.U.E., arrêt *Jawo*, 19 mars 2019, aff. C-163/17.

¹¹ *Jawo*, préc., §§ 85 et 90.

¹² *Jawo*, préc., § 91.

ses besoins les plus élémentaires, tels que notamment ceux de se nourrir, de se laver et de se loger, et qui porterait atteinte à sa santé physique ou mentale ou la mettrait dans un état de dégradation incompatible avec la dignité humaine »¹³.

2. *Évolution de la jurisprudence néerlandaise*

Devant la cour d'appel de Rotterdam, un demandeur d'asile congolais, s'appuyant sur l'arrêt *Jawo*¹⁴, remettait en cause le principe de confiance mutuelle avec la Belgique quant à l'analyse de son renvoi sur base du règlement Dublin vers ce pays. Il invoquait notamment y avoir vécu dans la rue et ne pas avoir eu accès à des soins de santé et à l'éducation. Le 27 juin 2023, le tribunal fait droit à sa demande au regard de l'incertitude quant à la capacité de l'accueil d'urgence pour le groupe de demandeurs d'asile auquel il appartient, à savoir les hommes adultes célibataires. Considérant que l'autorité néerlandaise compétente n'a pas pu fournir des informations récentes sur le nombre de demandeurs d'asile inscrits sur liste d'attente pour un accueil régulier en Belgique et sur la capacité des structures d'accueil d'urgence, la Cour d'appel décide que la partie défenderesse « n'a pas fourni en l'espèce de raisons valables pour lesquelles le principe de la confiance interétatique à l'égard de la Belgique peut encore être présumé »¹⁵.

Le secrétaire d'État néerlandais introduit un recours auprès du Conseil d'État, qui rend son arrêt le 13 mars 2024¹⁶. Dans celui-ci, le Conseil d'État néerlandais relève d'abord l'insuffisance de places d'accueil régulières pour demandeurs de protection internationale en Belgique et qu'en raison du manque de places, la priorité est donnée aux familles, aux enfants, aux femmes et aux autres personnes vulnérables¹⁷. Il conclut néanmoins que s'il existe effectivement des lacunes dans les structures d'accueil en Belgique, toutefois « la simple violation des obligations d'accueil ne suffit pas à conclure que le principe de confiance interétatique ne peut plus être présumé pour la Belgique ». Le Conseil considère que le seuil spécial de gravité de l'arrêt *Jawo* n'est pas atteint dans la mesure où les demandeurs d'asile qui ne sont pas immédiatement affectés à un refuge régulier peuvent néanmoins utiliser les refuges d'urgence et pour sans-

¹³ *Jawo*, préc., § 92.

¹⁴ Selon lequel le risque qu'un demandeur d'asile soit exposé à une situation de dénuement matériel extrême empêche son transfert vers l'État membres normalement compétent pour le traitement de sa demande d'asile ou vers celui qui lui a déjà accordé une protection internationale.

¹⁵ Rechtbank Den Haag, 27 juin 2023, n° NL23.7635, <https://uitspraken.rechtspraak.nl/details?id=ECLI:NL:RBDHA:2023:10313> (traduction libre)

¹⁶ Raad van State, 13 mars 2024, n° 202304212/1/V3, <https://uitspraken.rechtspraak.nl/details?id=ECLI:NL:RVS:2024:896> (traduction libre)

¹⁷ Selon les autorités belges, il faut entendre ces dernières comme les personnes gravement affaiblies, les personnes présentant des signes de maladie, les personnes souffrant de problèmes psychiatriques, les personnes handicapées, les femmes seules, les femmes enceintes, les personnes LGBTI, les victimes de la traite des êtres humains, les mineurs étrangers non accompagnés, les personnes âgées de 60 ans ou plus et les personnes de moins de 20 ans, précisant que la vulnérabilité de chaque demandeur d'asile est évaluée sur base individuelle.

abris¹⁸ ainsi que les services médicaux et juridiques. Partant, le Conseil d'État néerlandais annule la décision de la cour d'appel de Rotterdam.

Malgré cet arrêt de la haute juridiction néerlandaise, les cours et tribunaux du pays continuent de s'opposer au renvoi de demandeurs d'asile vers la Belgique.

Dans un jugement du 21 août 2024¹⁹, le tribunal de Rotterdam parvient « à l'opinion qu'il existe des indications concrètes selon lesquelles les demandeurs d'asile masculins célibataires, adultes et non vulnérables courent un risque réel d'être privés d'accueil pendant une longue période lorsqu'ils sont transférés vers la Belgique » et d'être ainsi placés « dans un état de privation matérielle très profond, au-delà de leur propre volonté et de leurs choix, les empêchant de satisfaire leurs besoins fondamentaux les plus importants », ce qui constitue une violation de l'article 3 de la CEDH et de l'article 4 de la Charte.

Dans un jugement du 5 décembre 2024²⁰, le tribunal de première instance de Den Bosch annule une décision du ministre. Le Conseil d'État néerlandais ayant conclu que le seuil de gravité de l'arrêt *Jawo* n'était pas atteint car les demandeurs d'asile sans place d'accueil régulière avaient accès à des centres d'hébergement d'urgence et à des centres pour sans-abris, le tribunal vérifie si l'hébergement dans des centres pour sans-abris ouverts uniquement la nuit est conforme aux prescrits de l'arrêt *Jawo*. Pour ce faire, le tribunal compare les versions néerlandaise, allemande et anglaise de son paragraphe 92, et en particulier les termes « se loger », traduits en néerlandais par « woonruimte », en allemand par « unterkunft »²¹ et en anglais par « a place to live ». Selon le juge, les différentes versions linguistiques semblent indiquer un certain degré de durabilité. Il estime donc que c'est un lieu « *om te wonen, te leven en te verblijven* » qui doit être fourni. Étant donnée la forte probabilité que les demandeurs d'asile masculins célibataires et non vulnérables soient contraints de recourir à l'accueil dans un centre pour sans-abris, qui ne prévoit qu'un hébergement de nuit, pendant parfois plus de six mois, le tribunal se pose la question de savoir si ce type d'accueil répond à la norme minimale prévue par la directive « Accueil » ou si en cas de renvoi sur base du règlement Dublin, le demandeur se retrouverait dans une situation de privation matérielle atteignant le seuil de gravité de l'arrêt *Jawo*. En

¹⁸ Refuge d'urgence (24 heures sur 24) ou un refuge pour sans-abris (uniquement la nuit).

¹⁹ Rechtbank Den Haag, 21 août 2024, n° NL24.20546, <https://uitspraken.rechtspraak.nl/details?id=ECLI:NL:RBDHA:2024:13861> (traduction libre).

²⁰ Rechtbank Den Haag, 5 décembre 2024, n° 24.32633, <https://uitspraken.rechtspraak.nl/details?id=ECLI:NL:RBDHA:2024:20746> (traduction libre).

²¹ Le juge néerlandais traduit le terme allemand « unterkunft » par « accommodatie, verblijfsplaats, onderkomen of, zoals in de Nederlandse vertaling van het arrest *Jawo*, als woonruimte », que l'on pourrait traduire en français par logement, lieu de séjour, hébergement ou par espace de vie.

l'espèce, le tribunal conclut que le ministre n'a pas suffisamment motivé sa décision sur ce point.

Dans la décision du 11 avril 2025²², le tribunal de La Haye juge que l'affirmation du ministre, faisant référence à l'arrêt du 13 mars 2024 du Conseil d'État, selon laquelle le gouvernement belge s'efforce de créer de nouvelles places d'accueil, de sorte que le problème de la liste d'attente sera temporaire, n'est pas une motivation suffisante pour refuser d'examiner la demande d'asile du demandeur.

Enfin, le 23 juillet 2025, le Conseil d'État néerlandais rend un second arrêt²³ dans lequel il revient sur sa décision du 13 mars 2024 et remet en cause l'application du principe de confiance mutuelle avec la Belgique, jugeant notamment qu'il ne s'agit plus de lacunes temporaires, mais de lacunes structurelles. La situation serait fondamentalement différente : « il n'y a plus de perspective d'ouverture de nouveaux lieux d'accueil et les autorités belges semblent vouloir réduire la capacité d'accueil », le Conseil attirant l'attention sur la vidéo de campagne de dissuasion lancée en mars 2025 par les autorités belges montrant des images de tentes à Bruxelles afin d'inciter les candidats à l'asile à ne pas venir en Belgique. Par conséquent et constatant ces lacunes structurelles et l'indifférence des autorités belges, il statue que les demandeurs d'asile appartenant au groupe des hommes « non vulnérables » ne peuvent plus être renvoyés vers la Belgique sur base du règlement Dublin en raison du risque réel d'y être exposés à un traitement inhumain et dégradant. Une décision d'une sévérité sans précédent envers la Belgique selon un journal néerlandais²⁴.

Par cette décision, le Conseil se conforme à l'arrêt *M.S.S contre Belgique et Grèce* selon lequel l'État de renvoi est tenu de s'abstenir de renvoyer des demandeurs d'asile vers un État défaillant jugé inapte à recevoir des demandeurs transférés²⁵.

²² Rechtbank Den Haag, 11 avril 2025, n° NL25.3179, <https://uitspraken.rechtspraak.nl/details?id=ECLI:NL:RBDHA:2025:6096> (traduction libre)

²³ Raad van State, 23 juillet 2025, n° 202404274/1/V3, <https://www.raadvanstate.nl/uitspraken/@152436/202404274-1-v3/>

²⁴ « Hoogste rechter: Geen alleenstaande mannelijke asielzoekers meer uitzetten naar België », AD, 23 juillet 2025, <https://www.ad.nl/binnenland/hoogste-rechter-geen-alleenstaande-mannelijke-asielzoekers-meer-uitzetten-naar-belgie~a759119fa/?referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F> (consulté le 11 août 2025).

²⁵ S. SAROLEA, *loc.cit.*, p. 131.

B. POLITIQUE DE NON-ACCUEIL DES HOMMES ISOLÉS EN BELGIQUE : NON-RESPECT DU DROIT À L'ACCUEIL ET DU DROIT À UN RECOURS EFFECTIF

1. L'insuffisance structurelle des places d'accueil est le résultat de choix politiques motivés

« En pratique, aucun demandeur de protection internationale (homme seul) ne se voit proposer une place dans un centre d'accueil le jour de sa demande d'asile. Suite à ce refus illégal d'accueil, l'individu peut s'inscrire sur la liste d'attente²⁶ en vue de recevoir une place d'accueil. Une invitation pour une place d'accueil suivra après plusieurs mois d'attente. Durant cette période d'attente, ces demandeurs de protection internationale sont laissés sans-abri et ne reçoivent pratiquement aucun soutien de la part du gouvernement fédéral »²⁷.

Au 15 juillet 2025, Fedasil disposait de 35.322 places d'accueil et accueillait 33.130 personnes, pour un taux d'occupation de 94%, tandis que 1836 demandeurs d'asile étaient sur liste d'attente²⁸. Bien que des centres d'hébergement d'urgence et des centres pour sans-abris, ou encore des squats – régulièrement démantelés par la police –, peuvent partiellement pallier à cette carence, nombres de ces demandeurs d'asile se retrouvent à la rue. Dans son arrêt du 13 mars 2025, la Cour du travail de Bruxelles, relève que « de très nombreux demandeurs de protection internationale sont laissés à la rue ou dans des squats insalubres »²⁹.

Selon Amnesty International, « [c]es conditions ont de graves conséquences pour la santé, le bien-être et la dignité des personnes demandeuses d'asile, et notamment pour leur droit de solliciter l'asile, car elles les privent de la stabilité nécessaire pour s'orienter dans le système d'asile »³⁰. En particulier, ces demandeurs d'asile doivent faire leur première interview à l'Office des étrangers (ci-après l' « OE »), pourtant déterminante pour la suite de la procédure d'asile, alors qu'ils sont sans hébergement et sans possibilité de faire face à leurs besoins élémentaires depuis plusieurs mois. L'OE, conscient de cette situation, prévoit des gaufres dans

²⁶ Liste d'attente qui, selon le tribunal du travail de Bruxelles ne répond pas aux exigences de la loi Accueil, communiqué du 14 mai 2025, <https://www.tribunaux-rechtbanken.be/fr/tribunal-du-travail-francophone-de-bruxelles/news/902> (consulté le 13 août 2025).

²⁷ MSF et autres, « Politique de non-accueil, État des lieux, Janvier 2024 > décembre 2024 », rapport, 2025, p. 2, téléchargeable sur <https://www.cire.be/publication/politique-de-non-accueil-etat-des-lieux-2024/#:~:text=Le%20rapport%20couvre%20l'année,un%20accès%20limité%20aux%20services> (consulté le 11 août 2025).

²⁸ Fedasil, « Chiffres du réseau d'accueil pour demandeurs d'asile en Belgique au 15.07.2025 », téléchargeable sur <https://www.fedasil.be/fr/statistics> (consulté le 11 août 2025).

²⁹ C. trav. Bruxelles, 13 mars 2025, 2025/CB/2, pt. 14.

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 », rapport, 2025, p. 3.

la salle d'attente des locaux d'audition pour pallier à cette dramatique réalité³¹. Cette situation a également des conséquences sur l'accès à l'éducation et au marché du travail³².

Comme l'affirme Sylvie Saroléa et le Conseil d'État néerlandais³³, cette situation n'est pas une crise mais une défaillance structurelle³⁴, un « continuum »³⁵ qui dure depuis octobre 2021. Selon le Dictionnaire de l'Académie française le « mot Crise est souvent employé abusivement. Il devrait être réservé à des phénomènes précis et à des événements limités dans le temps »³⁶. Pour reprendre les mots de la Cour de Strasbourg à propos de la situation en France, il ne s'agit pas d'« un contexte d'urgence humanitaire engendré par une crise migratoire majeure, qualifiable d'exceptionnelle, à l'origine de très importantes difficultés objectives de caractère organisationnel, logistique et structurel »³⁷ mais plutôt d'une hausse progressive de l'arrivée des demandeurs d'asile. Cette situation n'est pas non plus imprévisible³⁸. Or, après plusieurs années et sans discontinuer, Fedasil n'est toujours pas en mesure d'assurer sa mission d'accueil de tous les demandeurs d'asile.

Au lieu de prendre les mesures adéquates et nécessaires pour remédier à cette situation, les représentants du pouvoir exécutif invoquent des arguments matériels, tels que la saturation du réseau d'accueil, le nombre trop élevé de nouvelles demandes et l'« impossibilité » d'y faire face³⁹. Dans la défense de l'État belge face à une procédure collective introduite par l'ordre des

³¹ Témoignage d'un ancien agent de l'OE.

³² « En Belgique, pour pouvoir avoir un emploi, y compris pendant leur procédure d'asile, les personnes demandeuses d'asile doivent obtenir une attestation d'immatriculation (carte orange), un permis de séjour temporaire délivré par la commune dans laquelle elles résident. Cependant, pour demander la carte orange, une adresse permanente au sein de la commune de demande est nécessaire. Les personnes demandeuses d'asile qui sont privées de services d'accueil n'ont, par définition, pas d'adresse permanente, ce qui rend leur demande de carte orange presque impossible », Amnesty International, *loc. cit.*, 2025, p. 29.

³³ Raad van State, 23 juillet 2025, précité.

³⁴ S. SAROLEA, *loc.cit.*, p. 116.

³⁵ S. SAROLEA, *loc.cit.*, p. 118.

³⁶ Dictionnaire de l'Académie française, « crise », <https://www.dictionnaire-academie.fr/article/A9C4991> (consulté le 11 août 2025).

³⁷ Cour eur. dr. h., *N. H. et autres c. France*, 2 juillet 2020, § 182.

³⁸ C. trav. Bruxelles, 13 mars 2025, *préc.*, pt. 28.

³⁹ Nicole de Moor, secrétaire d'État à l'Asile et à la Migration de juin 2022 à février 2025 arguait que les « entrées sont particulièrement élevées », « nous atteignons nos limites opérationnelles et celles de nos partenaires », « il devient compliqué d'aller au-delà [du nombre actuel de places d'accueil] », citée dans *La Libre*, 21 septembre 2022, accessible sur <https://www.lalibre.be/belgique/societe/2022/09/21/crise-de-lasile-en-belgique-personne-ne-veut-laisser-quelquun-dans-la-rue-martele-nicole-de-moor-4MFLZPMAND3ZGGY3NGVSPWYMQ/> (consulté le 10 août 2025) ; elle a également affirmé qu'il y avait « un grand nombre d'arrivées depuis ces deux dernières années et malgré les places créées nous n'arrivons pas à accueillir tout le monde », ajoutant « Si on me demande d'accueillir les hommes seuls en ce moment, comme nous n'avons pas assez de place, la réponse est non », citée par la *R.T.B.F.*, 25 septembre 2023, <https://www.rtbef.be/article/crise-de-l-accueil-nicole-de-moor-secretaire-d-etat-a-l-asile-confirme-qu-elle-a-le-soutien-du-premier-ministre-11261464> (consulté le 10 août 2025) ; Anneleen Van Bossuyt, qui lui a succédé en devenant ministre de l'Asile et de la Migration en février 2025, justifie son intention de ne pas garantir l'accueil des hommes seuls par l'impossibilité de leur offrir un accueil sans en priver d'autres, notamment les familles avec enfants, in Amnesty International Belgique

Barreaux francophones et germanophones de Belgique et neuf associations, celui-ci invoque un « cas de force majeure, rendant l'exécution de ses obligations en matière de droit d'accueil impossible ». Toutefois, le tribunal de première instance de Bruxelles constate le 29 juin 2023 que « le seul constat que de nombreuses personnes soient privées d'accueil, au moment de la présentation de leur demande, et qu'une liste d'attente ait dû être établie, suffit à démontrer [...] l'existence d'une faute », rappelant qu'il s'agit d'une obligation de résultat, et rejette l'argument de la force majeure⁴⁰.

En outre, le tribunal relève que l'État belge n'envisage pas d'autres mesures⁴¹. De fait, les représentants du pouvoir exécutif refusent d'envisager certaines solutions, telles que la création d'un nombre suffisant de nouvelles places d'accueil⁴², l'ouverture de lieux d'hébergement d'urgence⁴³, la régularisation collective⁴⁴ ou encore l'octroi de la protection temporaire aux demandeurs issus de zones de guerre⁴⁵.

Dans une feuille de route⁴⁶ à l'attention du Premier ministre de l'époque, Alexander de Croo, une quarantaine d'associations proposent des solutions pour sortir de la crise de l'accueil, dont le déclenchement de la phase fédérale du plan d'urgence national, la mobilisation des places disponibles dans des hôtels, l'ouverture de tous les sites identifiés qui pourraient être opérationnels, l'activation du plan de répartition obligatoire⁴⁷ et l'accélération du traitement

francophone, « Un accord de gouvernement fédéral problématique à plus d'un titre », in *Le fil d'Amnesty*, Bruxelles, Printemps-Été 2025, p. 15.

⁴⁰ Civ. fr. Bruxelles, 29 juin 2023, R.G. n° 2022/4618/A.

⁴¹ *Idem*.

⁴² « Ouvrir 3 000 nouvelles places d'accueil ne va pas mettre l'État en faillite. C'est en réalité une crise de petite ampleur, c'est pourquoi le fait de ne pas augmenter le nombre de places d'accueil est une décision politique délibérée », Lorenzo Durante Viola, coordinateur général du Hub Humanitaire, cité dans Amnesty International, *loc.cit.*, 2025, p. 8.

⁴³ La Croix-Rouge avait « proposé de mettre en place « des centaines » de lieux d'hébergement d'urgence, notamment dans des centres d'accueil pour jeunes inutilisés. Cependant, l'organisation ne peut pas agir sans demande officielle de Fedasil, qui a jusqu'à présent refusé de prendre des mesures » (Amnesty International, *loc.cit.*, 2025, p. 9).

⁴⁴ « Nous n'allons pas continuer à créer des places d'accueil. Ceux qui ont droit à l'accueil l'obtiendront mais il n'est pas question de régularisation collective. Au contraire », déclarations du Premier ministre Alexander De Croo le 9 mars 2023, cité dans S. SAROLEA, *loc.cit.*, p. 116.

⁴⁵ « Dans les premières nationalités les présentes dans les centres Fedasil, on a la Palestine, la Syrie et l'Erythrée, par exemple. Ce sont des zones de guerre, on ne peut donc pas renvoyer ces demandeurs d'asile. La Belgique pourrait donc décider d'octroyer une protection temporaire d'un an à ces personnes, ce qui permettrait de libérer 8.000 places très rapidement », Mehdi Kassou, porte-parole de la Plateforme citoyenne de soutien aux réfugiés, cité dans un article de la R.T.B.F., <https://www.rtb.be/article/crise-de-l-accueil-octroyer-des-protections-temporaires-aux-demandeurs-issus-de-zones-de-guerre-permettrait-de-liberer-8000-places-affirme-la-plateforme-citoyenne-de-soutien-aux-refugies-11263326> (consulté le 12 août 2025).

⁴⁶ Ciré et autres, « À l'attention du Premier Ministre, Monsieur Alexander De Croo, La sortie de crise de l'accueil des demandeurs de protection », 13 septembre 2022 et téléchargeable sur <https://www.cire.be/communique-de-presse/la-sortie-de-crise-de-l-accueil-des-demandeurs-de-protection/> (consulté le 12 août 2025).

⁴⁷ Le plan de répartition obligatoire transférant l'accueil vers les centres publics d'action sociale est prévu par l'article 11, §§ 3 et 4 de la loi Accueil.

des demandes d'asile de certains bénéficiaires des nationalités à haut taux de protection. Lors de la commission du 21 septembre 2022, en réponse à plusieurs questions parlementaires à propos de cette proposition, Nicole de Moor ne s'engage pas à mettre en place de telles mesures, déclarant continuer à défendre la décision de donner priorité aux plus fragiles et « *tout mettre en œuvre pour veiller à ce que plus personne ne doive dormir en rue* », ajoutant ne pas disposer « *d'une boule de cristal et personne ne sait combien de personnes attendront à la porte lundi prochain* »⁴⁸. En termes de mesures concrètes, elle propose de procéder rapidement à des tests d'âge visant ceux qui « *disent qu'ils sont mineurs pour recevoir une place d'accueil* » jugeant inacceptable que des jeunes majeurs prennent la place de mineurs⁴⁹, alors que c'est sa responsabilité de fournir des places d'accueil tant aux majeurs qu'aux mineurs. Dans son arrêt du 31 octobre 2022, la Cour d'appel de Bruxelles reproche à Fedasil de n'avoir aucun plan concret d'action immédiat pour sortir de la crise de l'accueil et de ne pas s'exprimer sur ces solutions proposées par les associations⁵⁰.

Selon Amnesty International, Nicole de Moor s'était opposée à l'activation du plan de répartition « *au motif qu'elle ne voulait pas imposer un fardeau supplémentaire aux communes, car elles offraient déjà un soutien considérable aux personnes réfugiées d'Ukraine* »⁵¹, ce qui laisse penser que tous les demandeurs de protection internationale n'ont pas le même droit à l'accueil. Pourtant, ce plan a fait ses preuves par le passé. Ainsi, en 2015, face à l'explosion des demandes d'asile, la Belgique avait mis en place un plan de répartition et créé en un an 15 000 nouvelles places⁵². Il a également été reproché à la secrétaire d'État de ne pas mobiliser toutes les places disponibles⁵³.

En septembre 2024, l'IFDH et Myria attirent l'attention sur trois formes de lacunes de la politique d'accueil en Belgique : l'insuffisance de l'augmentation de la capacité d'accueil (à mettre en parallèle avec le long délai de traitement des demandes d'asile), la négligence

⁴⁸ « Compte-rendu de la Commission de l'Intérieur, de la Sécurité, de la Migration et des Matières Administratives », *Doc. Parl.*, Chambre, 21 septembre 2022, n° CRIV 55 COM 877, p. 27, <https://www.lachambre.be/doc/CCRI/pdf/55/ic877.pdf>.

⁴⁹ *Ibid.*, p. 32.

⁵⁰ Bruxelles (1ère ch. F.), 31 octobre 2022, n° 2022/KR/14.

⁵¹ Amnesty International, 2025, pp. 8-9.

⁵² Myria et IFDH, communiqué de presse, 20 septembre 2024, https://www.myria.be/files/Communiqué_de_presse_-_Crise_accueil_-_Europe_pointe_manquement_Belgique_-_Myria_IFDH.pdf (consulté le 13 août 2025).

⁵³ Lire note n° 43. Plusieurs députés ont demandé des explications au gouvernement. Matti Vandemaele (Ecolo-Groen) a reproché à Nicole de Moor de ne pas mobiliser les places disponibles à la Croix-Rouge flamande alors que l'association avait affirmé en disposer, « Le centre d'accueil pour demandeurs d'asile de Bourg-Léopold fermera définitivement cette année », *VRT*, 16 janvier 2025, <https://www.vrt.be/vrtnws/fr/2025/01/16/le-centre-d-accueil-pour-demandeurs-dasile-de-bourg-leopold-ferm/> (consulté le 13 août 2025).

délibérée de certaines mesures prévues par la loi Accueil, telles que la mise en place d'un accueil d'urgence avec un accompagnement social minimal, et la non-application de certaines mesures de soutien exceptionnelles et des bonnes pratiques prises pour l'accueil des Ukrainiens et Ukrainiennes⁵⁴. En effet, au déclenchement de la guerre en Ukraine, 8000 places d'accueil ont été trouvées en 48h suite à un appel aux pouvoirs locaux et aux citoyens⁵⁵. *In fine*, l'accompagnement de plus de 90 000 personnes, dont 18 000 ont été pris en charge par Fedasil⁵⁶, la plupart dans les premiers mois, montre qu'un accueil face à une arrivée massive de demandeurs d'asile est possible.

En outre, comme le relève la Cour d'appel du travail de Bruxelles dans son arrêt du 13 mars 2025, impossibilité d'héberger n'équivaut pas à impossibilité de fournir un accueil, d'autres formes d'accueil sont prévues par la Directive et par la loi Accueil et l'État belge n'y a pas recours sans en établir l'impossibilité⁵⁷. Par ailleurs, la réticence des pouvoirs locaux à ouvrir des centres d'accueil pour demandeurs d'asile n'exonère pas l'État de son obligation d'accueil, celle-ci repose sur l'État et sur toutes ses composantes et l'État belge ne peut invoquer l'existence d'autres niveaux de pouvoir comme cas de force majeure pour justifier sa méconnaissance de cette obligation⁵⁸. La longue durée des procédures d'asile lui étant imputable, celle-ci ne constitue pas non plus un obstacle imprévisible et inévitable pour l'État⁵⁹.

Néanmoins, le gouvernement actuel va encore plus loin puisqu'il prévoit, dans sa note de politique générale « Asile et Migration » d'avril 2025, de supprimer la possibilité de recourir à certaines de ces mesures. Opposant sa solution politique à l'« ouverture effrénée de nouvelles places d'accueil » et invoquant l'« afflux entrant historiquement élevé » et l'« énorme retard accumulé dans la chaîne de l'asile », situation qu'il qualifie d'« exceptionnelle », le gouvernement Arizona propose de prendre des « mesures de crise ». Il prévoit notamment de supprimer les fonds d'impulsion permettant d'allouer des subsides aux communes qui ouvrent de nouvelles places en initiative locale d'accueil⁶⁰. Il envisage également de supprimer la possibilité de transformer l'aide matérielle en aide financière par exemple fournie par les

⁵⁴ Myria et de l'IFDH, *loc.cit.*, 20 septembre 2024.

⁵⁵ « En Belgique, plus de 8.000 places "dispo" en 48h pour les réfugiés ukrainiens », *R.T.B.F.*, 2 mars 2022, <https://www.rtf.be/article/en-belgique-plus-de-8-000-places-dispo-en-48h-pour-les-refugies-ukrainiens-10946885> (consulté le 13 août 2025).

⁵⁶ Fedasil, « Déplacés en provenance d'Ukraine », <https://statbel.fgov.be/fr/visuals/deplaces-ukrainiens> (consulté le 13 août 2025).

⁵⁷ C. trav. Bruxelles, 13 mars 2025, *préc.*, pt. 27.

⁵⁸ *Ibid.*, pt. 28.

⁵⁹ *Idem.*

⁶⁰ Conformément à l'article 64 de la loi Accueil.

⁶¹ Amnesty International Belgique francophone, *loc.cit.*, Printemps-Eté 2025, p. 14.

CPAS⁶². Dans le même ordre d'idée, il prévoit une modification législative qui permettra de garantir aux administrations locales que le plan de répartition obligatoire ne sera pas activé⁶³. De manière générale, il projette « une réduction progressive du réseau d'accueil »⁶⁴. Parallèlement à une diminution « progressive, mais massive » du nombre de places d'accueil, le gouvernement Arizona vise une chute drastique du budget : 1,6 milliard d'économies d'ici à 2029⁶⁵, alors que le nombre de demandes d'asile pourrait encore augmenter en 2025 selon le SPF Intérieur qui prévoit l'introduction de 50.000 demandes d'asile pour 2025⁶⁶.

Il ressort des éléments exposés ci-dessus que les gouvernements successifs ne prennent pas les mesures nécessaires pour mettre fin à cette défaillance structurelle de l'accueil. Le fait que des solutions légales existent et ne sont délibérément pas mises en œuvre, voire même pourraient être supprimées, confirme la thèse selon laquelle la situation de non-accueil des hommes seuls demandeurs d'asile découle d'une volonté politique. Dans sa décision du 23 juillet 2025, le Conseil d'État néerlandais arrive à la même conclusion : « les autorités belges choisissent de ne pas mettre en œuvre les solutions possibles pour remédier au déficit d'accueil [...] d'autres mesures sont possibles en plus de l'augmentation de la capacité d'accueil, mesures que les autorités belges n'utilisent pas », en référence à l'octroi d'une allocation de subsistance et au plan de répartition prévu par la loi⁶⁷.

Enfin, le gouvernement Arizona poursuit sa logique de non-accueil en adoptant le 14 juillet 2025 une loi modifiant la loi Accueil. Sont désormais exclus de l'accueil les demandeurs bénéficiant déjà d'une protection internationale dans un autre État membre de l'Union européenne, qui représentent un nombre important des demandes d'asile en Belgique, ainsi que les mineurs qui introduisent une demande d'asile en leur nom propre après que la demande de leurs parents ait été refusée⁶⁸. Ces dispositions sont entrées en vigueur le 4 août 2025. Désormais, en plus des hommes seuls auquel l'accueil est refusé sans base légale, des familles

⁶² « Note de politique générale, Asile et Migration », *Doc. parl.*, Chambre, n° 56 0856/038, p. 7.

⁶³ *Ibid.*, p. 12.

⁶⁴ *Idem.*

⁶⁵ « Le directeur général de Fedasil: "La liste d'attente des demandeurs d'asile doit disparaître" », *L'Echo*, 1^{er} mars, 2025, <https://www.lecho.be/dossier/migrants/le-directeur-general-de-fedasil-la-liste-d-attente-des-demandeurs-d-asile-doit-disparaître/10590019.html> (consulté le 14 août 2025).

⁶⁶ « A l'Office des étrangers, la ministre de l'Asile et la Migration juge la « situation intenable » », *Le Soir*, 4 avril 2025, <https://www.lesoir.be/666761/article/2025-04-04/l'office-des-etrangers-la-ministre-de-lasile-et-la-migration-juge-la-situation> (consulté le 14 août 2025).

⁶⁷ Raad van State, 23 juillet 2025, précité.

⁶⁸ Art. 4, 5° et 6° de la loi Accueil, modifiée par la loi du 14 juillet 2025.

se retrouvent elles aussi privées d'accueil en application de cette nouvelle loi. Début aout 2025, des premières familles se retrouvaient à la rue⁶⁹.

2. *La non-exécution des condamnations de la Belgique est assumée publiquement*

Dès novembre 2021, le tribunal du travail de Bruxelles ordonne à l'État belge de fournir un accueil adéquat à des demandeurs d'asile exclus de l'accueil auquel ils ont droit. Depuis lors, il a été condamné plus de 10 000 fois par ses cours et tribunaux pour la violation de son obligation d'accueil des demandeurs d'asile, y compris par le Conseil d'État, et plus de 2000 fois par la Cour européenne des droits de l'homme qui ordonne à l'État belge de respecter les décisions de ses tribunaux nationaux et de fournir une aide matérielle à ses demandeurs d'asile⁷⁰. Malgré ces nombreuses condamnations, le pouvoir exécutif refuse d'exécuter les décisions de justice qui lui imposent d'octroyer des places d'accueil ou à défaut, de payer des astreintes, ou seulement au compte-goutte, lorsqu'il est forcé de le faire.

Dans une décision du 31 octobre 2022, la Cour d'appel de Bruxelles constate que depuis « le prononcé de l'ordonnance entreprise [le 19 janvier 2022⁷¹], la situation ne s'est pas améliorée. Bien plus, il semble que Fedasil n'exécute pas volontairement ses obligations d'accueil et attend pour s'y conformer d'y être condamnée par une décision de justice »⁷². Le tribunal de première instance de Bruxelles souligne également le 26 juin 2023 « l'attitude de Fedasil consistant à attendre d'être condamnée par une décision de justice avant d'exécuter ses obligations, lorsqu'elles les exécutent »⁷³.

Pourtant, ce refus répété, assumé publiquement⁷⁴, est une atteinte à deux fondements de l'État de droit : l'autorité de la chose jugée et la séparation des pouvoirs⁷⁵. Le 18 juillet 2023, la Cour européenne des droits de l'Homme a, dans l'affaire *Camara*, condamné la Belgique pour

⁶⁹ « Asile et migration : premières familles à la rue après le durcissement des règles d'accueil en Belgique », *R.T.B.F.*, 14 aout 2025, <https://www.lesoir.be/693275/article/2025-08-14/asile-et-migration-premier-es-familles-la-rue-apres-le-durcissement-des-regles> (consulté le 23 aout 2025).

⁷⁰ Amnesty International Belgique francophone, « Un accord de gouvernement fédéral problématique à plus d'un titre », in *Le fil d'Amnesty*, Bruxelles, Printemps-Eté 2025, p. 15 et Amnesty International 2025, p. 10.

⁷¹ Civ. fr. Bruxelles, 19 janvier 2022, R.G. n° 2021/164/C.

⁷² Bruxelles (1ère ch. F.), 31 octobre 2022, *préc.*

⁷³ Civ. fr. Bruxelles, 29 juin 2023, *préc.*

⁷⁴ « Sur la période allant de janvier 2022 au 10 février 2025, 10 522 condamnations à payer une astreinte ont été signifiées. Le 31 décembre 2024, le montant total théorique s'élevait à 15 599 800 euros. Aucune astreinte n'a été payée et je poursuivrai cette politique », Anneleen Van Bossuyt, actuelle ministre, in « « Compte-rendu de la Commission de l'Intérieur, de la Sécurité, de la Migration et des Matières Administratives », *Doc. Parl.*, Chambre, 26 février 2025, n° CRIV 56 COM 089.

⁷⁵ S. SAROLEA, *loc.cit.*, p. 116.

violation de l'article 6 de la CEDH⁷⁶. Dans cette décision, la Cour ne se satisfait pas de l'argument de l'impossibilité matérielle invoquée par le gouvernement, souligne la « carence systémique des autorités belges d'exécuter les décisions de justice définitives relatives à l'accueil des demandeurs de protection internationale » et constate que les autorités ont opposé un « refus caractérisé de se conformer aux injonctions du juge interne qui a porté atteinte à la substance même du droit protégé par l'article 6 § 1 de la Convention »⁷⁷.

La Cour constitutionnelle, la Cour de cassation et le Conseil d'État expriment ensemble leur vive préoccupation quant au respect de l'État de droit en Belgique au regard de cette situation de non-respect des décisions de justice qu'ils jugent constitutive d'une atteinte grave à l'État de droit⁷⁸. La Cour du travail de Bruxelles dit le 13 mars 2025 que lorsqu'une autorité administrative exprime sa décision explicite et volontaire de ne pas respecter un arrêt du Conseil d'État, « la violation de l'État de droit est flagrante et assumée par l'autorité administrative, couverte par l'État »⁷⁹. Dans un communiqué de presse du 24 mai 2022, le tribunal du travail de Bruxelles alertait sur le danger pour la justice causé par l'explosion du nombre de requêtes unilatérales, dont 90 % ont donné lieu à une condamnation de Fedasil à accorder le droit à l'accueil⁸⁰.

3. Le système d'attribution prioritaire des places d'accueil : seules les catégories les plus vulnérables sont protégées

La réponse adoptée par le gouvernement actuel et son prédécesseur est de donner la priorité à certaines catégories de personnes qu'ils considèrent comme les plus vulnérables sur base d'une analyse individuelle : les personnes gravement affaiblies, les personnes présentant des signes de maladie, les personnes souffrant de problèmes psychiatriques, les personnes handicapées, les femmes seules, les femmes enceintes, les personnes LGBTI, les victimes de la traite des êtres humains, les mineurs étrangers non accompagnés, les personnes âgées de 60 ans ou plus et les personnes de moins de 20 ans⁸¹. Par conséquent, les hommes seuls n'appartenant pas aux

⁷⁶ Pour une analyse de cet arrêt, lire S. SAROLEA, *loc.cit.*, pp. 115-143.

⁷⁷ Cour eur. dr. h., *Camara c. Belgique*, 18 juillet 2023, §§ 98, 118 et 121.

⁷⁸ Mémoire commun de la Cour constitutionnelle, de la Cour de cassation et du Conseil d'État, juillet 2024, <https://www.const-court.be/public/pbcp/f/pbcp-2024-002f.pdf>.

⁷⁹ C. trav. Bruxelles, 13 mars 2025, *préc.*, pt. 31.

⁸⁰ « Ce contentieux, qui noie le tribunal du travail francophone de Bruxelles, ne permet à Fedasil que de « gagner » quelques jours avant d'héberger les demandeurs d'asile. [...] La charge de travail générée par ce contentieux – dans lequel il n'y a en réalité pas de litige – pèse lourdement sur les greffiers, référendaires et magistrats du tribunal du travail francophone de Bruxelles et aura des incidences sur la gestion des autres contentieux [...] humainement difficiles et généralement urgents », communiqué du tribunal du travail francophone de Bruxelles, 14 mai 2025, <https://www.tribunaux-rechtbanken.be/fr/tribunal-du-travail-francophone-de-bruxelles/news/902>

⁸¹ Selon les explications données par les autorités belges devant le Conseil d'État néerlandais, Raad van State, 13 mars 2024, *préc.* (traduction libre)

catégories prioritaires sont *de facto*, au moins temporairement, exclus de l'accueil. Bien que cette position ne soit pas compatible avec les obligations de l'État, celle-ci est assumée publiquement par l'ancienne secrétaire d'État à l'Asile et à la Migration, Nicole de Moor, et par l'actuelle ministre en fonction, Anneleen Van Bossuyt.

En effet, le 29 août 2023, Nicole de Moor annonce dans un communiqué de presse que les hommes seuls ne seront temporairement plus accueillis pour réserver toutes les places disponibles aux familles avec enfants : « *Ne voulant pas être en retard sur les événements, je prends d'ores et déjà la décision de réserver toutes les places disponibles aux familles avec enfants. Le nombre élevé de demandeurs d'asile arrivés dans notre pays ces deux dernières années pèse encore sur le réseau d'accueil. Nous continuons à ouvrir de nouveaux centres, mais chacun a pu constater l'année dernière combien il est difficile de créer des places d'accueil. Je veux absolument éviter que des enfants se retrouvent à la rue* »⁸². Le Premier ministre, Alexander De Croo, appuie cette décision en déclarant dans la foulée que cette mesure n'est que temporaire⁸³.

Bien que cette décision soit suspendue en extrême urgence par le Conseil d'État, jugeant que « ne bénéficiant plus de mesures d'accueil, ces personnes sont nécessairement exposées au risque de vivre dans la rue [...] d'être placée de la sorte dans une situation de dénuement »⁸⁴, Nicole de Moore annonce que la politique, qui était déjà appliquée avant la publication de l'instruction, ne changerait pas et qu'elle continuerait à donner la priorité absolue aux familles et aux enfants⁸⁵, refusant donc de se conformer à une décision de justice émanant d'une des plus hautes juridictions du pays, et continuant d'appliquer une politique illégale de non-accueil des hommes ayant introduit seuls leur demande d'asile. Politique qu'elle savait déjà illégale avant la décision du Conseil d'État mais qu'elle a choisi d'adopter, la présentant comme l'unique solution au manque de places d'accueil : « *ce n'est pas parce que le Conseil d'État le dit que nous disposons soudainement de milliers de places supplémentaires pour le faire* »⁸⁶.

⁸² Fedasil, « Pas d'accueil pour les hommes isolés », communiqué de presse, 30 août 2023, <https://www.fedasil.be/fr/actualites/accueil-des-demandeurs-dasile/pas-daccueil-pour-les-hommes-isoles>

⁸³ « De Croo: 'Opvangstop alleenstaande mannen is tijdelijk' », *Knack*, 31 août 2023, <https://www.knack.be/nieuws/belgie/de-croo-opvangstop-alleenstaande-mannen-is-tijdelijk/> (consulté le 10 août 2023)

⁸⁴ C.E., 13 septembre 2023, n° 257.300.

⁸⁵ « Raad van State schorst beslissing om geen opvang te bieden aan alleenstaande mannelijke asielzoekers », *VRT*, 13 septembre 2023, <https://www.vrt.be/vrtnews/nl/2023/09/13/raad-van-state-schorst-beslissing-om-geen-opvang-te-bieden-aan-a/> (consulté le 13 août 2025).

⁸⁶ « Raad van State fluit staatssecretaris De Moor terug: opvangstop voor alleenstaande mannen geschorst », *Standaard*, 13 septembre 2023, <https://www.standaard.be/politiek/raad-van-state-fluit-staatssecretaris-de-moor-terug-opvangstop-voor-alleenstaande-mannen-geschorst/40714269.html> (consulté le 13 août 2025).

Poursuivant cette politique, le gouvernement Arizona prétend porter une attention particulière aux personnes vulnérables, à « *ceux qui en ont le plus besoin* »⁸⁷.

L'avocat Benoit Dhondt explique que dans le système belge « *toute personne a un droit, mais seules les personnes vulnérables peuvent en bénéficier, et pas les personnes simplement vulnérables, seulement les personnes les plus vulnérables* »⁸⁸, et à condition pour les hommes seuls de démontrer leur vulnérabilité.

Jean-Yves Carlier explique que le droit des étrangers étant un droit excluant *a priori* les non-nationaux, il génère des personnes vulnérables parce qu'exclues de certains droits réservés aux nationaux ou à certaines catégories d'étrangers, ce qui a parfois amené le législateur ou le juge à prévoir des aménagements pour les plus vulnérables parmi ces personnes vulnérables, et de citer l'exception accordée aux personnes vulnérables quant au renvoi des demandeurs d'asile provenant de « *pays surs* »⁸⁹. Toutefois, même si le pouvoir exécutif pourrait s'inspirer de ce raisonnement pour justifier sa politique, celui-ci ne peut s'appliquer au cas présent, car il ne s'agit pas d'aménager un désavantage légal pour les personnes les plus vulnérables, mais de priver une catégorie de demandeurs d'asile d'un droit qui leur est reconnu, sous prétexte qu'ils sont les moins vulnérables.

Bien que ce système de priorisation ne soit pas conforme à la formulation universelle du droit à l'accueil en Belgique et dans l'Union européenne, il est malheureux de constater que la Cour européenne semble valider ce système dans l'affaire *Camara* en affirmant qu'elle

*« ne saurait critiquer le choix des autorités belges d'avoir concentré la capacité d'accueil du réseau sur les personnes les plus vulnérables retardant ainsi l'hébergement des demandeurs de protection internationale présentant le même profil que le requérant. Il s'agissait là d'un choix de priorisation qui a permis à la grande majorité des familles avec enfants, des mineurs non accompagnés et des personnes souffrant de problèmes de santé spécifiques d'être hébergées et prises en charge pour la durée d'examen de leur procédure d'asile »*⁹⁰.

A noter enfin qu'Amnesty International relève que les personnes visées par cette politique de non-accueil sont les hommes demandeurs d'asile célibataires racisés⁹¹ et reproche à cette

⁸⁷ « Note de politique générale, Asile et Migration », *Doc. parl.*, Chambre, n° 56 0856/038, p. 12.

⁸⁸ Amnesty International, *loc.cit.*, 2025, p. 11.

⁸⁹ C.C., 18 juillet 2013, n° 107/2013.

⁹⁰ Cour eur. dr. h., arrêt *Camara c. Belgique*, 18 juillet 2023, § 116.

⁹¹ Amnesty International, *loc.cit.*, 2025, p. 10.

politique d'être discriminatoire car elle se fonde sur le genre et sur l'idée que les hommes sont intrinsèquement moins vulnérables, ce qui constitue un préjugé lié au genre⁹² mais aussi car elle a des conséquences disproportionnée sur le groupe des personnes racisées.

Moritz Baumgärtel et Sarah Ganty observent que les migrants vulnérables sont parmi les personnes les plus souvent victimes de discrimination raciale⁹³. En considérant que les hommes seuls demandeurs d'asile ne sont pas vulnérables, ce système échoue à protéger des personnes qui ne sont elles-mêmes « *pas en mesure d'attirer l'attention sur les facteurs structurels à l'origine de leurs difficultés* », entraînant des « *désavantages considérables difficiles à justifier* »⁹⁴.

C. VULNÉRABILITÉ MIGRATOIRE : TOUS LES DEMANDEURS D'ASILE SONT VULNÉRABLES

1. La vulnérabilité spécifique des demandeurs d'asile

Selon Baumgärtel, la vulnérabilité s'applique à « *any migrant who faces a denial of human rights because of his or her migratory status* »⁹⁵. Il définit la vulnérabilité migratoire comme « *un ensemble de caractéristiques objectives, induites par la société et temporaires* ' qui résulte du contrôle des migrations, mais qui affecte les migrants vulnérables 'à des degrés divers et sous différentes formes' »⁹⁶.

En réalité, tant dans la loi que dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme, la définition de vulnérabilité fait défaut, pour se substituer à une liste de catégories de personnes vulnérables, laissant la place à ce système de priorisation excluant les hommes seuls car ils ne seraient pas vulnérables. Ainsi, bien que la directive Accueil dispose que les « États membres tiennent compte de la situation particulière des personnes vulnérables »⁹⁷, établissant une liste non-exhaustive de critères de vulnérabilité des demandeurs d'asile, cette notion de « personnes vulnérables » n'est pas destinée à opérer un tri entre demandeurs étant

⁹² Amnesty International, Déclaration publique, 31 octobre 2023, <https://www.amnesty.org/en/wp-content/uploads/sites/8/2023/11/EUR1473562023FRENCH.pdf> (consulté le 13 août 2025).

⁹³ M. BAUMGÄRTEL et S. GANTY, « On the basis of Migratory Vulnerability: Augmenting Article 14 of the European Convention on Human Rights in the Context of Migration », in *International Journal of Law in Context*, 2024, 20, p. 98.

⁹⁴ *Idem* (traduction libre).

⁹⁵ M. BAUMGÄRTEL, *Demanding Rights. Europe's Supranational Courts and the Dilemma of Migrant Vulnerability*, Cambridge, CUP, 2019, p. 6.

⁹⁶ M. BAUMGÄRTEL, « Facing the Challenge of Migratory Vulnerability in the European Court of Human Rights », in *Netherlands Quarterly of Human Rights*, 2020, 38, p. 12 (traduction libre).

⁹⁷ Art. 24 de la directive Accueil (art. 21 de la précédente directive Accueil).

prioritaire ou non pour le droit à l'accueil, mais à déterminer les éventuels besoins particuliers des demandeurs d'asile qui, s'ils ne sont pas satisfaits immédiatement pourraient impacter de manière négative le cours de la procédure d'asile⁹⁸. Il s'agit donc ici d'accorder une protection supplémentaire spécifique à certaines catégories de personnes qui ont des besoins particuliers.

Nous avons vu que l'obligation de fournir des conditions matérielles d'accueil à tous les demandeurs d'asile leur assurant un niveau de vie adéquat qui garantisse leur subsistance et protège leur santé physique et mentale⁹⁹ dès l'introduction de leur demande d'asile ne pouvait être conditionnée à un critère de vulnérabilité ou être accordée ou non sur base d'une échelle de vulnérabilité. Nous avons vu également que les jurisprudences nationales, européennes et néerlandaises s'accordaient quant à la méconnaissance de ses obligations par la Belgique. Or, en plus d'être illégale, la politique d'accueil de la Belgique pose le problème suivant : elle se fonde sur l'idée que les hommes sont moins vulnérables simplement parce qu'ils sont des hommes¹⁰⁰. Or, la limitation des places d'accueil et l'attribution prioritaire aux catégories les plus vulnérables se fait au dépend d'une population globalement vulnérable.

En effet, dans l'arrêt *M.S.S. contre Belgique et Grèce* de la Cour européenne des droits de l'Homme, celle-ci explique que les demandeurs d'asile appartiennent à un « *groupe de la population particulièrement défavorisé et vulnérable, ayant besoin d'une protection spéciale* »¹⁰¹. Il ressort de cette formulation que c'est pris dans leur ensemble¹⁰² que la Cour reconnaît la précarité et la vulnérabilité des demandeurs d'asile. Par la suite, la Cour fait référence à cette vulnérabilité spécifique des demandeurs d'asile dans d'autres arrêts¹⁰³. De même, le considérant 47 de la nouvelle directive Accueil évoque la vulnérabilité de la personne inhérente à sa situation de demandeur d'une protection internationale.

La vulnérabilité spécifique des demandeurs d'asile résulte notamment des traumatismes vécus, la Cour européenne des droits de l'Homme rappelant dans l'affaire *N. H. et autres contre France* la vulnérabilité potentielle des demandeurs d'asile du fait de leur parcours migratoire et des expériences traumatiques qu'ils peuvent avoir vécues¹⁰⁴.

⁹⁸ J. PETIN, « Les obligations des États membres de l'Union européenne dans l'accueil des demandeurs d'asile : l'opportunité d'un rappel bien nécessaire », in *Rev. trim. dr. h.*, 117/2019, p. 19.

⁹⁹ Art. 19 § 2 de la directive Accueil (art. 17 § 2 de la précédente directive Accueil).

¹⁰⁰ Amnesty International Belgique francophone, *loc. cit.*, p. 15.

¹⁰¹ *M.S.S. c. Belgique et Grèce*, préc., § 251.

¹⁰² C. RAUX, *loc. cit.*, p. 1040.

¹⁰³ Cour eur. dr. h., arrêt *Tarakhel c. Suisse*, 4 novembre 2014, n° 29217/12, § 119 ; Cour eur. dr. h., Gde Ch., arrêt *Ilias et Ahmed c. Hongrie*, 21 novembre 2019, n° 47287/15, § 87.

¹⁰⁴ Cour eur. dr. h., arrêt *N. H. et autres c. France*, 2 juillet 2020, §162.

Par conséquent, quand bien même les décisions de justice néerlandaises que nous avons détaillées plus haut s'appuient sur l'idée que le groupe exclu de l'accueil en Belgique est celui des « hommes non vulnérables », il convient de considérer que tous les demandeurs et toutes les demandeuses d'asile sont vulnérables.

2. L'exemple des Palestiniens de Gaza : des hommes seuls particulièrement vulnérables

Si les traumatismes vécus constituent une vulnérabilité spécifique des demandeurs d'asile, le traumatisme du génocide à Gaza, vécu personnellement ou par leur famille actuellement, est une cause de vulnérabilité spécifique et généralisée des demandeurs d'asile palestiniens provenant de Gaza. Dans son arrêt du 13 mars 2025, la Cour du travail de Bruxelles souligne « la vulnérabilité aggravée des ressortissants palestiniens »¹⁰⁵, citant un arrêt du Conseil du contentieux des Étrangers du 16 janvier 2025 qui reconnaît la vulnérabilité particulière d'un demandeur d'asile palestinien de Gaza sans pourtant qu'aucune attestation psychologique ne lui soit présentée – vulnérabilité que le demandeur aurait donc eu bien du mal à faire valoir auprès de Fedasil ou de l'OE. Dans cette décision, le juge du contentieux des étrangers affirme que « bien que le requérant n'ait produit aucune attestation psychologique, il convient de considérer, au vu des explications apportées à cet égard, qu'il présente une souffrance psychologique et une détresse résultant, notamment, de la situation humanitaire catastrophique qui règne actuellement dans la bande de Gaza. Partant, le Conseil tient pour établie la vulnérabilité particulière du requérant »¹⁰⁶. La Cour du travail reconnaît quant à elle l'appartenance du requérant à « un groupe particulièrement vulnérable ».

Par ailleurs, un grand nombre de Palestiniens sont déplacés ou descendants de déplacés depuis 1948 ou plus récemment. Certains d'entre eux vivent dans des camps où ils sont fortement dépendants de l'UNRWA. A nouveau déplacés en Europe, privés d'accueil, ils sont dépendants cette fois du monde associatif ou humanitaire en raison de la défaillance de l'État. Cette dépendance à des institutions et le peu de ressources personnelles qui en découle renforcent leur vulnérabilité. La notion de dépendance présente d'ailleurs un poids particulier dans l'analyse de la vulnérabilité par la Cour européenne des droits de l'Homme, comme pour les détenus, pour lesquels le contrôle de l'État est un élément central de la vulnérabilité, la dépendance aux autorités étant même la raison de leur vulnérabilité¹⁰⁷. Il en va de même pour

¹⁰⁵ C. trav. Bruxelles, 13 mars 2025, *préc.*, pt. 17.

¹⁰⁶ C.C.E., 16 janvier 2025, arrêt 320.159, inédit.

¹⁰⁷ Y. AL TAMINI, « The protection of Vulnerable Groups and Individuals by the European Court of Human Rights », in J.E.D.H., 2016/5, p 570.

les demandeurs d'asile comme nous l'avons vu avec les arrêts *M.S.S contre Belgique et Grèce* et *Jawo*.

Les Palestiniens de Gaza présentent donc une vulnérabilité particulière au sein du groupe déjà vulnérable des demandeurs d'asile. Partant, en plus de ne pas respecter l'obligation générale de fournir une aide matérielle à tous les demandeurs d'asile contenue dans les loi et directive Accueil, l'administration compétente se méprend en considérant les Palestiniens de Gaza comme « non vulnérables » du seul fait qu'ils soient des hommes seuls, ne leur garantissant pas le droit à la dignité humaine.

3. *Les conséquences juridiques de cette vulnérabilité spécifique*

Dans le présent cas de figure – le refus d'accueil –, c'est le droit à la dignité humaine qui est en jeu, un droit inscrit dans plusieurs conventions internationales ratifiées par la Belgique¹⁰⁸ et dans son droit constitutionnel¹⁰⁹. En effet, l'aide matérielle est associée en droit belge à la dignité humaine puisque tout demandeur d'asile a droit à un accueil devant lui permettre de mener une vie conforme à la dignité humaine¹¹⁰. Dans le droit de l'Union européenne¹¹¹, le principe sous-jacent à la garantie d'accès à un hébergement et à des soins de santé, c'est de pourvoir à ses besoins essentiels afin « d'éviter qu'un demandeur d'asile se retrouve dans une situation de privation ou de manque grave incompatible avec le principe du respect de sa dignité humaine »¹¹². Or, si le droit à la dignité humaine est un droit absolu qui n'admet aucune exception¹¹³, il n'empêche que le seuil de gravité de l'article 3 de la CEDH est extrêmement élevé.

Comme le relève Pierre-Yves Carlier, la vulnérabilité a deux effets matériels principaux : « accroître la protection des droits en permettant d'atteindre plus facilement le seuil, tantôt de la gravité requise pour la violation d'un droit, par exemple le seuil de la torture, tantôt de la discrimination en l'absence de justification suffisante du traitement différencié »¹¹⁴.

a) *La vulnérabilité migratoire et l'article 3 de la CEDH*

Dans l'affaire *M.S.S. contre Belgique et Grèce*, la Cour européenne des droits de l'homme affirme devoir « prendre en considération la vulnérabilité spécifique du requérant, inhérente à

¹⁰⁸ Art. 1^{er} et 18 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

¹⁰⁹ Art. 23 de la Constitution belge.

¹¹⁰ Art. 3 de la loi Accueil.

¹¹¹ Art. 20 et 22 de la directive Accueil (art. 18 et 19 de la précédente directive Accueil).

¹¹² J. PETIN, *loc. cit.*, p. 23.

¹¹³ S. SAROLEA, *loc. cit.*, p. 120.

¹¹⁴ J.-Y. CARLIER, « Des droits de l'homme vulnérable à la vulnérabilité des droits de l'homme, la fragilité des équilibres », R.I.E.J., 2017, p. 187.

sa qualité de demandeur d'asile, du fait de son parcours migratoire et des expériences traumatiques qu'il peut avoir vécues en amont »¹¹⁵ et, constatant un traitement dégradant contraire à l'article 3 de la Convention, elle considère que « la détresse du requérant a été accentuée par la vulnérabilité inhérente à sa qualité de demandeur d'asile »¹¹⁶. La vulnérabilité migratoire est donc venue appuyer le constat de violation.

Selon Samantha Besson, la Cour utilise le concept de vulnérabilité pour étendre le champ d'application des droits de la Convention et pour créer de nouvelles obligations positives spéciales dans le chef des États, ainsi que comme facteur aggravant en cas de violation de ces obligations¹¹⁷. La vulnérabilité a alors comme fonction matérielle « *d'abaisser le seuil de gravité nécessaire pour qualifier un traitement d'inhumain ou dégradant, voire de torture au sens de l'article 3* »¹¹⁸.

Dès lors que le seuil de gravité est atteint, l'article 3 ayant un caractère absolu, plus aucune exception n'est possible. Ainsi, ne sauraient exonérer un État de ses obligations ni la « disproportion du nombre de demandeurs d'asile par rapport aux capacités de certains de ces États »¹¹⁹ ni « les facteurs liés à un afflux croissant de migrants »¹²⁰, de sorte que « même un traitement infligé sans intention d'humilier ou de rabaisser la victime, et résultant, par exemple, de difficultés objectives liées à la gestion d'une crise migratoire, peut être constitutif d'une violation de l'article 3 de la Convention »¹²¹. L'article 3 de la CEDH, en tant que « filet pour garantir le minimum »¹²² doit être respecté en toute circonstance.

b) La vulnérabilité migratoire et l'article 14 de la CEDH

Baumgärtel et Ganty proposent d'inclure le concept de vulnérabilité migratoire comme motif interdit de discrimination dans l'analyse que la Cour européenne des droits de l'Homme fait de l'article 14 de la CEDH¹²³. Ce concept est particulièrement utile dans un contexte où la discrimination à l'égard des migrants apparaît comme généralement admissible sur base de

¹¹⁵ *M.S.S. c. Belgique et Grèce*, préc., § 232.

¹¹⁶ *M.S.S. c. Belgique et Grèce*, préc., § 233.

¹¹⁷ S. BESSON, « La vulnérabilité et la structure des droits de l'homme. L'exemple de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme », in BURGORGUE-LARSEN, L. (dir.), *La vulnérabilité saisie par les juges en Europe*, Paris, Pedone, 2014, p. 66.

¹¹⁸ *Ibid.*, p. 76.

¹¹⁹ *M.S.S. c. Belgique et Grèce*, préc., § 223.

¹²⁰ Cour eur. D.H., *Khlaïfia et autres c. Italie*, 15 décembre 2016, n° 16483/12 § 184.

¹²¹ Cour eur. D.H., *Kaak et autres contre Grèce*, 3 octobre 2019, n° 34215/16, § 63.

¹²² S. SAROLEA, *loc.cit.*, p. 121.

¹²³ M. BAUMGÄRTEL et S. GANTY, « On the basis of Migratory Vulnerability: Augmenting Article 14 of the European Convention on Human Rights in the Context of Migration », in *International Journal of Law in Context*, 2024, 20, pp. 92-112.

l'idée que les États ont le pouvoir souverain de contrôler leurs frontières et partant, de différencier les personnes en fonction de leur nationalité ou de leur titre de séjour¹²⁴. En outre, la CEDH n'explique pas les raisons ou le seuil à partir duquel une discrimination sur base de la nationalité est inacceptable¹²⁵. Dimitry Kochenov et Sarah Ganty évoquent à ce sujet un « disappearance act », une disparition « illustrant la tendance du droit européen à tout simplement disparaître lorsque les migrants et leurs droits sont en jeu »¹²⁶.

La vulnérabilité migratoire est également utile car elle se distingue d'autres motifs « traditionnels », tels que le sexe, l'âge ou le handicap et s'y superpose. Une approche intersectionnelle est donc nécessaire car « *aucun de ces motifs « traditionnels » ne rend pleinement compte de la vulnérabilité structurelle qui peut résulter d'une situation migratoire* »¹²⁷.

Par ailleurs, Baumgärtel et Ganty proposent que la Cour abandonne le test de comparaison au bénéficiaire du « test du désavantage » de Janneke Gerards selon laquelle « *la seule question pertinente est de savoir si un groupe ou une personne est autorisé à exercer un certain droit ou à bénéficier d'un certain avantage, alors que cela n'est pas permis à une autre personne ou à un autre groupe* »¹²⁸. Il n'est donc plus nécessaire qu'ils se trouvent dans une situation comparable. A noter que l'analyse de Baumgärtel et Ganty s'intéresse aux migrants dans leur ensemble et pas seulement aux demandeurs d'asile. Dans notre cas d'étude toutefois, nous nous concentrons uniquement sur les demandeurs d'asile qui, du fait de ce statut, se trouvent dans une situation comparable, bien que certains soient privés de l'exercice du droit à l'accueil et d'autres non. Le test du désavantage permet par contre de comparer la situation d'un migrant à celle d'un national, ce qui est pertinent pour évaluer une différence de traitement par exemple au niveau de l'accès à des prestations sociales.

Concrètement, l'analyse sous l'angle de l'article 14 de la CEDH consiste à vérifier, classiquement, si une disposition substantielle de la Convention a été violée, tel que l'article 3 de la CEDH, ensuite à identifier le motif de discrimination – c'est ici que la vulnérabilité migratoire intervient –, et enfin à vérifier si cette différence de traitement poursuit un but

¹²⁴ M. BAUMGÄRTEL et S. GANTY, *loc.cit.*, p. 92.

¹²⁵ M. DEMBOUR, « Gaygusuz Revisited: The Limits of the European Court of Human Rights. Equality Agenda », in *Human Rights Law Review*, 2012, 12, pp. 260-261.

¹²⁶ D. KOCHENOV et S. GANTY, « Lawlessness Law: Europe's Passport Apartheid from Indifference to Torture and Killing », Jean Monnet Working Paper 2, 2022, p. 10 (traduction libre).

¹²⁷ M. BAUMGÄRTEL et S. GANTY, *loc.cit.*, p. 103 (traduction libre).

¹²⁸ J. GERARDS, « The Discrimination Grounds of Article 14 of the European Convention on Human Rights », in *Human Rights Law Review*, 2013, 13, pp. 99-124 (traduction libre).

légitime, est nécessaire dans une société démocratique et est proportionnée, c'est-à-dire qu'il existe un rapport raisonnable entre l'atteinte portée au droit et l'objectif poursuivi par la mesure.

La valeur ajoutée de l'analyse sous l'angle de l'article 14 de la CEDH, et non seulement sous l'angle de son article 3, même si ce dernier est mobilisé, c'est qu'il n'est plus nécessaire d'atteindre son seuil de gravité particulièrement élevé dès lors que la situation discriminatoire en violation de l'article 14 est constatée. En effet, « *la Cour européenne des droits de l'homme reconnaît au principe de non-discrimination de l'article 14 de la CEDH une portée autonome en ce que ce principe peut conduire à un constat de violation par discrimination dans l'exercice d'un droit qui, pris isolément, n'atteindrait pas le seuil requis de gravité. En cela, la vulnérabilité du groupe discriminé ou de la personne discriminée est un facteur d'aggravation de l'atteinte aux droits fondamentaux reconnus à tous* »¹²⁹.

¹²⁹ J.-Y. CARLIER, « Des droits de l'homme vulnérable à la vulnérabilité des droits de l'homme, la fragilité des équilibres », R.I.E.J., 2017, p. 190.

D. CONCLUSION : REMISE EN CAUSE DE L'UNIVERSALISME AU NOM D'UNE PERSPECTIVE CATÉGORIELLE DE L'ACCUEIL EN BELGIQUE

Nous avons vu que les défaillances structurelles – et non la « crise » – de l'accueil en Belgique découlent d'une volonté, voire d'une stratégie politique. Celle-ci consiste à ne pas augmenter suffisamment le nombre de places d'accueil, rendant impossible l'accueil pourtant obligatoire de tous les demandeurs d'asile, mais aussi de refuser d'exécuter les condamnations nationales et européennes à fournir cet accueil aux demandeurs non-accueillis, pour au final n'avoir d'autre choix que d'opérer un tri parmi les demandeurs, entre ceux qui sont plus vulnérables et donc prioritaires et les autres, à savoir les hommes seuls.

Nous avons vu ensuite que l'on pouvait considérer tous les demandeurs d'asile comme vulnérables, sur base de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme ou sur base du concept de « vulnérabilité migratoire » de Baumgärtel et Ganty. Le concept de vulnérabilité migratoire intervient dans l'évaluation de la vulnérabilité des demandeurs d'asile – ils sont tous vulnérables – ou dans l'application concrètes des articles 3 et 14 de la CEDH. En effet, ce concept permet d'élargir le champ d'application de l'article 3 de la CEDH en ce qui concerne les droits des demandeurs d'asile notamment, mais aussi de remplir automatiquement la condition d'un motif de discrimination quant à l'application de l'article 14 de la CEDH.

Or, les autorités belges font le choix de la méconnaissance de leurs obligations nationales et internationales, s'essayant, avec d'autres États de l'Union européenne au jeu de la course à la négation de l'attractivité, consistant à être le moins accueillant et donc le moins attractif pour les demandeurs d'asile, dans l'espoir de faire diminuer le nombre de candidats à l'asile en transmettant le message qu'ils n'y recevront pas un accueil digne, comme en témoigne la vidéo de dissuasion évoquée par le Conseil d'État néerlandais. Et ce, en contradiction avec l'esprit de la directive Accueil, qui prône l'harmonisation des conditions d'accueil pour contribuer à limiter les mouvements secondaires motivés par la diversité des conditions d'accueil (considérant 11). Si certaines ont pu avoir l'impression que les défaillances du système d'accueil sont instrumentalisées pour décourager les demandeurs d'asile de venir en Belgique¹³⁰, cette stratégie est désormais affichée clairement par le gouvernement Arizona qui affirme que le durcissement des conditions d'accueil a pour objectif de « réduire l'afflux

¹³⁰ S. SAROLEA, *loc.cit.*, 130.

migratoire »¹³¹ en premier lieu par la dissuasion en rendant le système belge moins attractif¹³². Au prix, si nécessaire, d'une « exception migratoire » aux droits, y compris fondamentaux, des demandeurs d'asile.

La perspective catégorielle des droits humains a pour finalité de garantir la réalisation des droits humains dans des conditions d'égalité, en permettant à certains groupes ou individus ayant des besoins spécifiques de leur garantir la jouissance et l'exercice de leurs droits humains¹³³. Or, comme l'explique Danièle Lochak, « *la reformulation de ces droits pour prendre en compte les besoins ou les caractéristiques spécifiques de catégories d'êtres humains [...] ne peut être assimilée à une régression ou un abandon de l'ambition universaliste* »¹³⁴.

En faisant le choix assumé de ne protéger que, ou en priorité, les personnes les plus vulnérables alors que d'une part l'obligation légale est générale et se fonde sur un droit humain universel, le droit au respect de la dignité humaine, et que d'autre part tous les demandeurs d'asile sont vulnérables, les autorités belges pervertissent la perspective catégorielle des droits humains qui consiste à accorder une protection supplémentaire à ceux qui ont un besoin plus grand de protection et non à protéger uniquement ceux-là.

Le concept de vulnérabilité n'a évidemment pas pour finalité de priver certaines catégories de personnes, tels que les hommes seuls demandeurs d'asile, de leurs droits fondamentaux. Or, en fragmentant le droit à l'accueil et, *in fine*, le droit au respect de la dignité humaine, les autorités belges fragilisent l'universalisme des droits humains.

¹³¹ « Note de politique générale, Asile et Migration », *Doc. parl.*, Chambre, n° 56 0856/038, p. 3.

¹³² *Ibid.*, p. 4.

¹³³ Formulation inspirée par l'article 1er, 4 de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale de 1965.

¹³⁴ D. LOCHAK, « Penser les droits catégoriels dans leur rapport à l'universalité », in *Revue des droits de l'homme*, 2013/3, p. 4.

BIBLIOGRAPHIE

I. Doctrine

- AL TAMINI, Y., « The protection of Vulnerable Groups and Individuals by the European Court of Human Rights », in *J.E.D.H.*, 2016/5, pp. 561-583.
- BAUMGÄRTEL, M., GANTY, S., « On the basis of Migratory Vulnerability: Augmenting Article 14 of the European Convention on Human Rights in the Context of Migration », in *International Journal of Law in Context*, 2024, 20, pp. 92-112.
- BAUMGÄRTEL, M., « Facing the Challenge of Migratory Vulnerability in the European Court of Human Rights », in *Netherlands Quarterly of Human Rights*, 38, pp. 12-29.
- BAUMGÄRTEL, M., *Demanding Rights. Europe's Supranational Courts and the Dilemma of Migrant Vulnerability*, Cambridge, CUP, 2019.
- BESSON, S., « La vulnérabilité et la structure des droits de l'homme. L'exemple de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme », in BURGORGUE-LARSEN, L. (dir.), *La vulnérabilité saisie par les juges en Europe*, Paris, Pedone, 2014, pp. 59-85.
- CARLIER, J.-Y., « Des droits de l'homme vulnérable à la vulnérabilité des droits de l'homme, la fragilité des équilibres », *R.I.E.J.*, 2017, pp. 175-204.
- DEMBOUR, M., « Gaygusuz Revisited: The Limits of the European Court of Human Rights. Equality », in *Human Rights Law Review*, 2012, 12, pp. 689-721.
- GERARDS J., « The Discrimination Grounds of Article 14 of the European Convention on Human Rights », in *Human Rights Law Review*, 2013, 13, pp. 99-124.
- KOCHENOV, D., GANTY, S., « Lawlessness Law: Europe's Passport Apartheid from Indifference to Torture and Killing », Jean Monnet Working Paper 2, 2022, pp. 28-33.
- LOCHAK, D., « Penser les droits catégoriels dans leur rapport à l'universalité », in *Revue des droits de l'homme*, 2013/3, pp. 1-9.
- PETIN, J., « Les obligations des États membres de l'Union européenne dans l'accueil des demandeurs d'asile : l'opportunité d'un rappel bien nécessaire », in *Rev. trim. dr. h.*, 117/2019, pp. 13-41.
- RAUX, C., « La politique d'asile de l'Union européenne dans le visuel de la Cour européenne des droits de l'Homme », *Rev. trim. dr. h.*, 88/2011, pp. 1023-1044.

- RIGAUD, M.-F., « La mendicité, le droit à la dignité humaine et le droit à l'autonomie », obs. sous Cour. eur. dr. h., arrêt *Lăcătuș c. Suisse*, 19 janvier 2021, in *Rev. trim. dr. h.*, 127/2021, pp. 729-748.
- SAROLEA, S., « 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 », in *Rev. trim. dr. h.*, 141/2025, pp. 115-143.

2. Jurisprudence européenne

- C.J.U.E., arrêt *Saciri*, 27 février 2014, aff. C-79/13.
- C.J.U.E., arrêt *Jawo*, 19 mars 2019, aff. C-163/17.
- Cour eur. dr. h., Gde Ch., arrêt *M.S.S. c. Belgique et Grèce*, 21 janvier 2011.
- Cour eur. dr. h., arrêt *N. H. et autres c. France*, 2 juillet 2020.
- Cour eur. dr. h., arrêt *Camara c. Belgique*, 18 juillet 2023.
- Cour eur. dr. h., arrêt *Tarakhel c. Suisse*, 4 novembre 2014.
- Cour eur. dr. h., Gde Ch., arrêt *Ilias et Ahmed c. Hongrie*, 21 novembre 2019.

3. Jurisprudence belge

- C.C., 18 juillet 2013, n° 107/2013.
- C.E., 13 septembre 2023, n° 257.300.
- Bruxelles (1ère ch. F.), 31 octobre 2022, n° 2022/KR/14.
- C. trav. Bruxelles, 13 mars 2025, 2025/CB/2.
- C.C.E., 16 janvier 2025, n° 320.159, inédit.
- Civ. fr. Bruxelles, 19 janvier 2022, n° 2021/164/C.
- Civ. fr. Bruxelles, 29 juin 2023, n° 2022/4618/A.

4. Jurisprudence néerlandaise

- Raad van State, 13 maart 2024, n° 202304212/1/V3.
- Raad van State, 23 juillet 2025, n° 202404274/1/V3.
- Rechtbank Den Haag, 27 juin 2023, n° NL23.7635.
- Rechtbank Den Haag, 21 août 2024, n° NL24.20546.
- Rechtbank Den Haag, 5 décembre 2024, n° 24.32633.
- Rechtbank Den Haag, 11 avril 2025, n° NL25.3179.

5. Autres

- MSF et autres, « Politique de non-accueil, État des lieux, Janvier 2024 > décembre 2024 », rapport, 2025.

- 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 », rapport, 2025.
- Amnesty International Belgique francophone, « Un accord de gouvernement fédéral problématique à plus d'un titre », in Le fil d'Amnesty, Bruxelles, Printemps-Eté 2025.
- Mémoire commun de la Cour constitutionnelle, de la Cour de cassation et du Conseil d'État, juillet 2024.
- Communiqué du tribunal du travail francophone de Bruxelles, 14 mai 2025.
- Fedasil, « Chiffres du réseau d'accueil pour demandeurs d'asile en Belgique au 15.07.2025 ».
- Fedasil, « Déplacés en provenance d'Ukraine ».
- Fedasil, « Pas d'accueil pour les hommes isolés », communiqué de presse, 30 août 2023.