



DÉCLARATION PUBLIQUE – AMNESTY INTERNATIONAL

31 octobre 2023

EUR 14/7356/2023

BELGIQUE. UNE ACTION URGENTE EST REQUISE POUR

METTRE FIN AUX VIOLATIONS DES DROITS HUMAINS

COMMISES CONTRE LES PERSONNES DEMANDEUSES

D'ASILE

Depuis octobre 2021, la Belgique ne respecte pas ses obligations en matière de droits humains au titre du droit international qui lui imposent de fournir un logement et d'autres biens et services essentiels aux personnes demandeuses d'asile. Depuis plus de deux ans, en raison de cette inaction, des personnes en quête de la protection internationale, notamment des enfants, sont privées de logement et laissées sans ressources. Beaucoup sont de ce fait contraintes de dormir dans la rue ou sous des tentes de fortune dans des conditions éprouvantes¹.

Près de 2 600 personnes attendent toujours que l'État leur procure un logement². Actuellement, seules des ONG belges leur apportent une aide qui atténue leurs souffrances.

Le gouvernement a accru les capacités de son système d'accueil, mais les mesures qu'il a prises ont été lentes et insuffisantes pour résoudre une crise qu'il s'est lui-même infligée en ce qui concerne l'accueil.

¹ Voir par exemple : Dokters van de Wereld, "Opvangcrisis klein kasteeltje: situatie opnieuw onhoudbaar", 18 juillet 2022, doktersvandewereld.be/nieuws-publicaties/opvangcrisis-klein-kasteeltje-situatie-opnieuw-onhoudbaar, Vluchtelingenwerk Vlaanderen, *Nota: 1 jaar opvangcrisis*, 20 septembre 2022, vluchtelingenwerk.be/publicatie/nota-1-jaar-opvangcrisis, Dokters van de Wereld, "Koudeprik verontrust hulporganisaties. Dokters van de Wereld vreest voor onderkoeling en doden door hypothermie", 13 décembre 2022, doktersvandewereld.be/nieuws-publicaties/koudeprik-verontrust-hulporganisaties- dokters-van-de-wereld-vreest-voor, Médecins sans Frontières, "1 maand medische interventie aan Pacheco-registratiecentrum: cijfers, tendenzen en aanbevelingen", press.msf-azg.be/1-maand-medische-interventie-aan-pacheco-registratiecentrum-cijfers-tendenzen-en-aanbevelingen, Dokters van de Wereld, "Opvangcrisis: een trieste verjaardag", 23 janvier 2023, doktersvandewereld.be/nieuws-publicaties/opvangcrisis-een-trieste-verjaardag, Ciré, Vluchtelingenwerk Vlaanderen, Médecins du Monde, Médecins sans Frontières, BelRefugees, Caritas International, Hub Humanitaire, *Dashboard Opvangcrisis*, mai 2023, vluchtelingenwerk.be/sites/default/files/media/documenten/2023-05-25-opvangcrisis-rapport-nl.pdf.

² Myria, *Réunion de contact Protection internationale*, octobre 2023, www.myria.be/nl/contactvergaderingen-internationale-bescherming. Lors de leurs « réunions de contact » mensuelles, des représentant-e-s du gouvernement belge et des organisations internationales et nationales travaillant sur la protection internationale partagent des informations et ont l'occasion de se poser mutuellement des questions. Le chiffre de 2 600 a été cité par la Fedasil lors de la réunion de contact d'octobre 2023.

Des milliers de décisions de justice, notamment des décisions rendues par la plus haute juridiction administrative belge³ et la Cour européenne des droits de l'homme⁴, ont reconnu que les institutions belges ont violé leurs obligations concernant l'aide à apporter aux demandeurs-euses d'asile. En ne donnant pas suite de façon significative à ces décisions, le gouvernement a fait preuve d'un mépris flagrant à l'égard non seulement des droits des personnes en quête d'asile, mais aussi de l'état de droit.

Amnesty International demande aux autorités belges de prendre toutes les mesures possibles, éventuellement y compris avec l'activation du « plan de dispersion » prévu par la loi pour accroître les capacités d'accueil, afin de respecter, protéger et réaliser de façon adéquate les droits des demandeurs-euses d'asile et d'appliquer les décisions de justice ordonnant à la Belgique de fournir un logement adéquat.

ABSENCE DE MESURES DE PRÉVENTION

Les autorités belges ont la responsabilité de veiller à ce que toutes les personnes arrivant dans le pays qui recherchent la protection internationale reçoivent une aide adéquate⁵. Cela implique qu'elles doivent prendre des mesures de prévention pour assurer des capacités suffisantes permettant de faire face aux fluctuations du nombre de personnes pouvant être reçues par le pays.

En effet, le nombre de personnes demandant l'asile dans un pays est normalement soumis à des fluctuations, et la Belgique n'échappe pas à cette règle. Ces 10 dernières années, le nombre de nouvelles demandes enregistrées chaque année s'est en moyenne situé juste en dessous de 27 000, avec un minimum de 16 910 en 2020 et un maximum de 50 456 en 2015⁶.

Le taux d'occupation du système d'accueil a enregistré une augmentation sensible entre 2018 et 2020. Après le ralentissement observé en 2020 concernant les arrivées, qui a découlé de la pandémie COVID-19, en 2021 le nombre de demandes de protection internationale a graduellement retrouvé les niveaux enregistrés avant cette pandémie.

En 2021, des organisations de la société civile ont déclaré que des mesures devaient être prises pour accroître les capacités d'accueil, afin d'éviter que des personnes ne soient privées d'abri⁷. Malgré ces avertissements, le gouvernement n'a pas pris de mesures adéquates pour faire face à cette situation.

Malgré l'augmentation du nombre de nouvelles demandes de protection internationale dans les années qui ont suivi – les chiffres restant cependant inférieurs à ceux enregistrés en 2015 – les autorités belges n'ont pas adopté les mesures nécessaires pour accroître les capacités d'accueil à la mesure de ce qui était nécessaire. Le retard dans le traitement des demandes d'asile a également entraîné une chute du nombre de personnes sortant du système d'accueil⁸. En conséquence, la capacité des services d'accueil belges de fournir aux personnes déposant une demande de protection internationale l'aide à laquelle elles ont droit est insuffisante depuis octobre 2021.

PRIVATION DE LOGEMENT

Le 19 octobre 2021, un premier groupe de 50 demandeurs-euses d'asile a été privé de logement au centre bruxellois d'enregistrement des demandes d'asile et n'a eu d'autre choix que de camper devant ce centre. Ce centre sert de « guichet unique » pour le lancement d'une procédure de demande d'asile : les personnes qui demandent la protection internationale doivent y déposer leur demande, et on leur assignera par la suite un service d'accueil.

³ Conseil d'État, 257.300, 13 septembre 2023, www.agii.be/raad-van-state-13-09-2023.

⁴ Cour européenne des droits de l'homme (CEDH), Affaire Camara c. Belgique (Requête n° 49255/22), Arrêt, 18 juillet 2023, hudoc.echr.coe.int/?i=001-225884.

⁵ Voir par exemple : Convention relative au statut des réfugiés du 28 juillet 1951 et Directive 2013/33/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale.

⁶ Entre 2014 et 2023, le nombre de personnes ayant demandé la protection internationale a été de 22 848 en 2014, 50 456 en 2015, 18 710 en 2016, 19 688 en 2017, 23 443 en 2018, 27 742 en 2019, 16 910 en 2020, 25 971 en 2021, 36 871 en 2022 et 25 231 jusqu'à présent en 2023. Voir : Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides (CGRS), *Asylum statistics December 2022*, janvier 2023, www.cgrs.be/sites/default/files/asylumstat_december_2022_en.pdf et Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides (CGRS), *Asylum statistics September 2023*, octobre 2023, www.cgrs.be/en/news/asylum-statistics-september-2023.

⁷ Voir par exemple : Vluchtelingenwerk Vlaanderen, "Zet alle zeilen bij om nieuwe opvangcrisis te voorkomen", 20 septembre 2021, vluchtelingenwerk.be/nieuws/zet-alle-zeilen-bij-om-nieuwe-opvangcrisis-te-voorkomen.

⁸ Pendant le premier semestre de 2023, par exemple, 434 jours étaient nécessaires en moyenne pour qu'une décision soit rendue pour une demande d'asile. Voir Myria, Réunion de contact protection internationale, septembre 2023, www.myria.be/files/20230920_PV_r%C3%A9union_contact_-_contactvergadering_EXCL_DVZ-OE.pdf, pp. 25-26.

De telles scènes ont pu être observées quotidiennement, et ce sont majoritairement de jeunes hommes célibataires demandeurs d'asile qui étaient régulièrement laissés dehors.

Les autorités ont également procédé à l'expulsion forcée de demandeurs-euses d'asile qui campaient dans la rue ou occupaient illégalement un local vacant. Dans un cas au moins, la police a détruit les tentes de fortune qui avaient été installées près du centre d'enregistrement et fabriquées avec du carton et d'autres matériaux, les campeurs étant de ce fait totalement privés d'abri⁹. Plusieurs campements informels sont ainsi apparus à Bruxelles, notamment rue des Palais, où un millier de personnes environ s'étaient installées. Les conditions de vie dans ce campement étaient particulièrement rudes, avec un accès restreint à l'hygiène élémentaire, à des sanitaires et à la nourriture, auquel s'ajoutait la présence de maladies infectieuses comme la gale et la diphtérie¹⁰. Le « palais des droits », comme il a été ironiquement appelé, a été évacué par la police en février 2023, sur ordre du gouvernement fédéral, de la région de Bruxelles et de la municipalité de Schaerbeek. La plupart des personnes se sont vu offrir une solution de relogement, mais beaucoup sont restées à la rue¹¹. Dans les mois qui ont suivi, de nouveaux campements informels et occupations illégales de locaux vacants ont été enregistrés et les autorités ont commencé à les évacuer, dans certains cas en ne proposant pas de solution de relogement à ces demandeurs-euses ou tout au moins à certains d'entre eux¹².

Ce n'est qu'à partir du 24 décembre 2021 que les autorités ont de nouveau offert un abri à toutes les personnes voulant déposer une demande d'asile. Cependant, cela n'a duré qu'un mois. Depuis le 24 janvier 2022, la Belgique n'a pas un seul jour respecté son obligation d'accueillir toutes les personnes y ayant droit, selon l'ONG Vluchtelingenwerk Vlaanderen¹³.

Entre octobre 2021 et septembre 2022, Vluchtelingenwerk Vlaanderen a recensé plus de 10 000 cas où l'État a refusé de fournir un logement¹⁴. Les personnes en quête d'asile se voient souvent opposer à plusieurs reprises un refus d'accueil.

Selon la Fedasil (l'Agence fédérale pour l'accueil des demandeurs d'asile), entre octobre 2021 et le 15 septembre 2022, 4 633 demandeurs-euses d'asile n'ont pas obtenu de place d'accueil, et le 15 septembre 2022, 1 236 demandeurs-euses d'asile dont la demande était en instance n'avaient pas accès à l'accueil.

Les chiffres pour l'année 2023 ne sont actuellement pas disponibles. Toutefois, au 31 octobre 2023, près de 2 600 personnes étaient toujours dans l'attente d'une place d'accueil¹⁵.

La plupart du temps dans le cadre de la crise de l'accueil, les autorités refusent de fournir une place d'accueil aux hommes célibataires, le gouvernement considérant qu'ils sont moins « vulnérables ». Cependant, le 8 décembre 2021, les autorités ont forcé 15 mineurs non accompagnés à rester dans la

⁹ Vluchtelingenwerk Vlaanderen, "Politie vernielt kartonnen tenten van minderjarige asielzoekers: trieste episode van een structureel probleem", 19 octobre 2022, vluchtelingenwerk.be/nieuws/brussels-politie-verniet-kartonnen-tenten-van-minderjarige-asielzoekers: De Morgen, "Brussels burgemeester Close laat kartonnen tenten van minderjarige migranten vernietigen: trieste episode van een structureel probleem", 19 octobre 2022, www.demorgen.be/nieuws/brussels-burgemeester-close-laat-kartonnen-tenten-van-minderjarige-migranten-vernietigen-trieste-episode-van-een-structureel-probleem-b9483b07/.

¹⁰ De Morgen, "Migrant overleden in Brussels kraakpand met asielzoekers: 'Hij had psychologische hulp nodig'", 29 décembre 2022, www.demorgen.be/snelnieuws/migrant-overleden-in-brussels-kraakpand-met-asielzoekers-hij-had-psychologische-hulp-nodig-b0fed8aa/.

¹¹ RTBF, « Crise de l'accueil : 200 demandeurs d'asile à la rue après l'évacuation complète du squat de la rue des Palais », 16 février 2023, www.rtf.be/article/crise-de-laccueil-200-demandeurs-dasile-a-la-rue-apres-l-evacuation-complete-du-squat-de-la-rue-des-palais-11153686; Vluchtelingenwerk Vlaanderen, "Evacuatie Paleizenstraat verloopt chaotisch", 16 février 2023, vluchtelingenwerk.be/nieuws/evacuatie-paleizenstraat-verloopt-chaotisch.

¹² Voir par exemple : VRT nws, "Politie ontruimt tentenkamp aan klein kasteeltje met meer dan 150 bewoners", 7 mars 2023, www.vrt.be/vrtnews/nl/2023/03/07/politie-ontruimt-tentenkamp-aan-klein-kasteeltje/, De Morgen, "Politie zet asielzoekers en activisten uit Brussels pand, geen andere opvang voorzien", 10 mars 2023, www.demorgen.be/snelnieuws/politie-zet-asielzoekers-en-activisten-uit-brussels-pand-geen-andere-opvang-voorzien-b43e8df4/ and Bruzz, "Kraakpand in Wetstraat ontruimd", 20 octobre 2023, www.bruzz.be/samenleving/kraakpand-wetstraat-geevacueerd-2023-10-20.

¹³ Vluchtelingenwerk Vlaanderen, correspondance avec Amnesty International, 27 octobre 2023 (conservé dans les archives d'Amnesty International).

¹⁴ En octobre, novembre et décembre 2021, Vluchtelingenwerk Vlaanderen a recensé plus de 3 284 cas où l'État belge a refusé de fournir un logement. Entre le 1^{er} janvier 2022 et le 8 septembre 2022, l'organisation a recensé 6 983 refus. Vluchtelingenwerk Vlaanderen, correspondance avec Amnesty International, 27 octobre 2023 (conservé dans les archives d'Amnesty International).

¹⁵ Myria, *Réunion de contact Protection internationale*, octobre 2023, www.myria.be/nl/contactvergaderingen-internationale-bescherming. Le chiffre de 2 600 a été cité par la Fedasil lors de la réunion de contact d'octobre 2023.

rue¹⁶. Le 12 octobre 2022, les autorités ont aussi privé 21 mineurs non accompagnés du droit à l'accueil¹⁷, et le 13 octobre 2022, 125 personnes, y compris des familles avec des enfants, ont été privées de places d'accueil¹⁸. Des ONG, notamment Vluchtelingenwerk Vlaanderen et Médecins du Monde, ont fourni un abri à un grand nombre d'entre elles¹⁹.

VIOLATION DU DROIT D'ASILE

Amnesty International est préoccupée par le fait que ces dernières années, les autorités ont refusé dans plusieurs cas de recevoir des demandes d'asile, ce qui constitue une violation du droit d'asile. Dans au moins un cas, le Tribunal de première instance francophone de Bruxelles a souligné que cette pratique violait le droit d'asile et faisait obstacle à la jouissance du droit à l'accueil et d'autres droits fondamentaux²⁰.

DES MESURES INSUFFISANTES POUR REMÉDIER À LA CRISE DE L'ACCUEIL

Face à la crise de l'accueil, le gouvernement a créé près de 6 600 places d'accueil supplémentaires, ce qui a porté le total à 34 425 en octobre 2023²¹. De plus, en septembre 2023, la secrétaire d'État à l'Asile et la Migration, Nicole de Moor, a annoncé « un plan d'hiver » qui comprend la création de places supplémentaires, notamment dans des campings qui ne sont pas utilisés pendant l'hiver, et également des mesures visant à accélérer la procédure pour les demandeurs-euses d'asile quittant le réseau d'accueil²². Par ailleurs, le 29 septembre 2023, le gouvernement a décidé de créer un groupe de travail, rassemblant plusieurs cabinets ministériels et départements du gouvernement, qui a été chargé de créer 2 000 places temporaires²³.

Si Amnesty International se félicite de la plupart des décisions et mesures qui sont prises en vue d'accroître les capacités d'accueil de la Belgique, l'organisation est toutefois très préoccupée par la lenteur et l'insuffisance de la réaction des autorités belges et par le fait que les mesures adoptées jusqu'à présent ne permettront très probablement pas à tous les demandeurs-euses d'asile d'obtenir un logement et une aide adéquats.

À cet égard, Amnesty International note que l'une des solutions les plus logiques n'a toujours pas été mise en œuvre. Le droit belge prévoit la possibilité d'activer un « plan de dispersion » dans les situations d'urgence²⁴. Ce plan a pour objectif d'accroître le nombre de places d'accueil en demandant aux

¹⁶ VRT nws, "Tiental minderjarige migranten en vluchtelingen voor gesloten poort Klein Kasteeltje", 8 décembre 2021, www.vrt.be/vrtnews/nl/2021/12/08/minderjarige-vluchtelingen-en-migranten-voor-gesloten-poort-klei/.

¹⁷ RTBF, « 21 réfugiés mineurs d'âge dehors toute la nuit. Fedasil avoue qu'il n'y a plus de place pour les MENA », 12 octobre 2022, www.rtbf.be/article/21-refugies-mineurs-d-age-dehors-toute-la-nuit-fedasil-avoue-qu-il-n-y-a-plus-de-place-pour-les-mena-11084180.

¹⁸ De Standaard, "21 minderjarigen hebben nacht op straat doorgebracht", 12 octobre 2022, www.standaard.be/cnt/dmf20221012_92819131 ; Vluchtelingenwerk Vlaanderen, "Minderjarigen slapen 's nachts op straat, een nieuw dieptepunt in de opvangcrisis", 12 octobre 2022, vluchtelingenwerk.be/nieuws/minderjarigen-slapen-s-nachts-op-straat-een-nieuw-dieptepunt-de-opvangcrisis; voir sur ce point la déclaration du Commissariat flamand aux droits de l'enfant : Kinderrechtencommissariaat, *Opvangcrisis: Kinderen en gezinnen horen niet op straat te slapen*, 17 octobre 2022, www.kinderrechten.be/nieuws/opvangcrisis-kinderen-en-gezinnen-horen-niet-op-straat-te-slapen and Kinderrechtencommissariaat, *Opvangcrisis: dat jongeren op straat moeten slapen mogen we niet gewoon worden*, 2 décembre 2022, www.kinderrechten.be/nieuws/opvangcrisis-dat-jongeren-op-straat-moeten-slapen-mogen-we-niet-gewoon-worden.

¹⁹ European Council on Refugees and Exiles (ECRE), "Reception Crises: Court Rejects Dutch State's Demand to Postpone Implementation of a Ruling Favoring Refugees, Brussels Police Destroys Tents of Asylum Seekers As Belgium Fails to Provide Accommodation", 21 octobre 2022, ecre.org/reception-crises-court-rejects-dutch-states-demand-to-postpone-implementation-of-a-ruling-favoring-refugees-brussels-police-destroys-tents-of-asylum-seekers-as-belgium-fails-to-provide-acco/.

²⁰ Tribunal de première instance francophone de Bruxelles, Section civile, 2022/4618/A, 29 juin 2023, Jugement, www.agii.be/sites/default/files/20230629_rb_brussel.pdf.

²¹ Le réseau est passé de 27 726 places en octobre 2021 à 34 424 places en septembre 2023. Depuis janvier 2023, le nombre de places d'accueil oscille autour de 34 000. Voir : Fedasil, « Chiffres », <http://www.fedasil.be/fr/statistics> (consulté le 27 octobre 2023). Pour un aperçu de la croissance du réseau en 2021 et 2022, voir : Fedasil, *Balans 2021. Opvang – Hervestiging – Vrijwillige terugkeer*, juin 2022, www.fedasil.be/sites/default/files/jaarverslag_2021.pdf, pp. 13-21, et Fedasil, *Balans 2022. Opvang – Hervestiging – Vrijwillige terugkeer*, juin 2023, www.fedasil.be/sites/default/files/jaarverslag_2022.pdf, pp. 12-21.

²² De Standaard, "Winterplan moet asielopvang alleenstaande mannen weer mogelijk maken", 1^{er} septembre 2023, www.standaard.be/cnt/dmf20230901_94959780.

²³ Fedasil, « Une task force pour des places d'accueil », 4 octobre 2023, www.fedasil.be/fr/actualites/accueil-des-demandeurs-dasile/une-task-force-pour-des-places-daccueil.

²⁴ Belgique, Loi sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories de demandeurs-euses d'asile originaires d'étrangers, https://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&cn=2007011252&table_name=loi, article 11, § 2, 2°; Belgique, Loi organique des centres publics d'action sociale du 8 juillet 1976, https://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&cn=1976070837&table_name=loi, article 57ter/1; Belgique, Arrêté royal du 17 mai 2016 fixant les critères d'une répartition harmonieuse entre les communes des places d'accueil pour les demandeurs d'asile, https://etaamb.openjustice.be/fr/arrete-royal-du-17-mai-2016_n2016000341.html.

gouvernements locaux de créer des places supplémentaires. La loi fixe des critères pour garantir l'équité concernant le partage des responsabilités entre les gouvernements locaux et le nombre de places d'accueil que chaque gouvernement local pourrait être chargé de créer. Parmi ces critères figure le nombre de personnes qui vivent dans la commune et le nombre de places fournies par les autorités locales par le passé²⁵. La réticence du gouvernement fédéral à activer ce plan montre que la crise de l'accueil, et les violations des droits humains qui en résultent, découlent d'un manque de volonté politique.

Et ce d'autant plus que depuis l'invasion de l'Ukraine par la Russie en février 2022, plus de 75 000 personnes fuyant l'Ukraine ont été enregistrées en Belgique pour une protection temporaire²⁶. Pour la grande majorité des personnes concernées, les besoins concernant la protection ont été enregistrés dans un délai raisonnable et un logement leur a été procuré sous différentes formes, notamment avec un logement d'urgence spécifiquement mis en place pour elles²⁷. Cet exploit louable montre que l'incapacité de l'État à fournir un logement à d'autres personnes en quête de la protection internationale n'est pas due à l'ampleur de ce défi, mais pour l'essentiel à un manque de volonté politique.

SUSPENSION TEMPORAIRE DE L'ACCUEIL POUR LES HOMMES CÉLIBATAIRES

Le 29 août 2023, la secrétaire d'État à l'Asile et la Migration, Nicole de Moor, a décidé de suspendre temporairement l'accueil de tous les hommes célibataires demandeurs d'asile, officiellement pour éviter que les familles avec enfants ne soient contraintes de dormir dans la rue pendant l'hiver. Cette décision a par la suite été ouvertement cautionnée par le Premier ministre, Alexander De Croo²⁸.

Cette mesure est très discriminatoire, car elle prive des personnes de la possibilité d'exercer un droit uniquement sur la base de leur genre. Elle est fondée sur l'idée que les hommes sont intrinsèquement moins « vulnérables » que d'autres personnes, ce qui s'appuie sur des préjugés liés au genre.

Des organisations de la société civile ont contesté cette mesure clairement discriminatoire en engageant une procédure devant le Conseil d'État, la plus haute juridiction administrative belge. Le 13 septembre 2023, le Conseil d'État a suspendu cette décision et déclaré que la loi du 12 janvier 2007 « ne permet pas à la partie adverse de priver du droit à l'accueil une catégorie de demandeurs d'asile, constituée par les hommes seuls, pour résoudre les difficultés auxquelles elle indique être confrontée »²⁹.

La secrétaire d'État a annoncé qu'elle n'allait pas tenir compte de cet arrêt et qu'elle continuerait d'appliquer dans la pratique la suspension pour les hommes célibataires. Il convient de noter que la secrétaire d'État a reconnu qu'elle savait par avance, avant même l'annonce de sa décision, que ses instructions allaient être invalidées par le Conseil d'État³⁰.

Amnesty International est extrêmement préoccupée par la décision du gouvernement fédéral belge consistant à mettre en place en connaissance de cause des mesures contraires à la loi et à ne pas tenir compte d'un arrêt du Conseil d'État en continuant d'appliquer une mesure jugée illégale. Ces actions vont à l'encontre des obligations de la Belgique au regard du droit international et risquent de porter atteinte de façon durable à l'état de droit dans le pays et même en dehors de ses frontières, en raison du message qu'elles peuvent adresser aux autres gouvernements.

Du fait de cette pratique, la plupart des hommes célibataires sont systématiquement privés de logement et contraints pendant des mois de dormir dans la rue. Il faut toutefois préciser qu'il n'existe pas de suspension totale de l'accueil pour les hommes célibataires : chaque jour, la Fedasil continue d'offrir à

²⁵ Belgique, Arrêté royal du 17 mai 2016 fixant les critères d'une répartition harmonieuse entre les communes des places d'accueil pour les demandeurs d'asile, https://etaamb.openjustice.be/fr/arrete-royal-du-17-mai-2016_n2016000341.html.

²⁶ Décision d'exécution (UE) 2022/382 du Conseil du 4 mars 2022 constatant l'existence d'un afflux massif de personnes déplacées en provenance d'Ukraine, au sens de l'article 5 de la directive 2001/55/CE, et ayant pour effet d'introduire une protection temporaire, eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=celex%3A32022D0382.

²⁷ Fedasil, « Déplacés en provenance d'Ukraine », statbel.fgov.be/fr/visuals/deplaces-ukrainiens (consulté le 27 octobre 2023) ; note transmise par des partenaires de la société civile à Amnesty International indiquant que de nombreux réfugié-e-s ukrainiens en Belgique ont également du mal actuellement à obtenir que leurs besoins en matière de logement soient satisfaits. L'évaluation ci-dessus ne concerne que la réaction initiale du gouvernement.

²⁸ Knack, « De Croo: 'Opvangstop alleenstaande mannen is tijdelijk' », 31 août 2023, www.knack.be/nieuws/belgie/de-croo-opvangstop-alleenstaande-mannen-is-tijdelijk/.

²⁹ Conseil d'État, arrêt n° 257.300 du 13 septembre 2023, www.stradalex.com/fr/sl_src_publ_jur_be/document/consetat_257.300, p. 9.

³⁰ De Standaard, « Raad van State fluit staatssecretaris De Moor terug: opvangstop voor alleenstaande mannen geschorst », www.standaard.be/cnt/dmf20230913_94652464.

une dizaine d'hommes un accès effectif à des centres d'accueil sur la base d'une évaluation ayant constaté leur « vulnérabilité »³¹. Même pour ces quelques hommes, le délai d'attente moyen est estimé à au moins sept mois, selon Vluchtelingenwerk Vlaanderen³².

CADRE JURIDIQUE

Dans l'Union européenne (UE), le droit à l'accueil pour les personnes qui demandent la protection internationale est garanti par l'article 17 de la directive relative aux conditions d'accueil³³. Cette disposition a été transposée dans la loi belge relative à l'accueil : « Tout demandeur d'asile a droit à un accueil devant lui permettre de mener une vie conforme à la dignité humaine. » L'accueil, tel que défini dans cette loi, comprend non seulement le logement mais aussi des éléments essentiels tels que la nourriture, l'assistance médicale et le soutien juridique³⁴. Le droit à l'accueil commence quand une personne dépose une demande de protection internationale³⁵, c'est-à-dire dès que la personne exprime le besoin de protection internationale³⁶, et disparaît une fois que la procédure pour la protection internationale a été menée à bien³⁷. Cependant, même après la fin de la procédure, les personnes continuent d'avoir droit à un niveau de vie suffisant, y compris à une alimentation, des vêtements et un logement adéquats, ainsi qu'à une amélioration constante de leurs conditions d'existence³⁸.

La Fedasil coordonne les différents types de places d'accueil, qui comprenaient 28 000 lits avant 2021, et en comprennent 34 424 actuellement³⁹. En 2015, lorsque la Belgique a été confrontée à un nombre de demandes de protection international supérieur à celui qui avait été anticipé, un « plan de dispersion » a été mis en place et appuyé par la loi. Ainsi, la législation belge prévoit explicitement qu'afin de garantir une distribution équilibrée des places de réception entre les municipalités, le gouvernement peut fixer les critères pour la distribution obligatoire des places d'accueil. Des organisations de la société civile ont plaidé en faveur de l'activation du plan de dispersion dès 2021⁴⁰.

REFUS PERSISTANT DU GOUVERNEMENT BELGE DE RESPECTER DES DÉCISIONS JUDICIAIRES

Avec l'aide d'organisations de la société civile, des demandeurs-euses d'asile ont engagé une action juridique pour faire valoir leur droit à l'accueil. En recourant à la procédure d'urgence, ils ont demandé aux tribunaux du travail⁴¹ d'ordonner à la Fedasil de fournir un accueil adéquat. Depuis le début de la crise, en 2021, l'État belge s'est vu ordonner plus de 8 000 fois par les tribunaux de fournir un logement adéquat aux demandeurs-euses concernés. Le gouvernement belge a systématiquement refusé d'appliquer les décisions judiciaires, même lorsqu'il s'agissait de décisions définitives et immédiatement exécutoires.

³¹ Commission de l'Intérieur, de la Sécurité, de la Migration et des Matières administratives, *Compte rendu intégral*, CRIV 55 COM 1184, 4 octobre 2023, www.dekamer.be/doc/CCRI/pdf/55/ic1184.pdf.

³² Vluchtelingenwerk Vlaanderen, correspondance avec Amnesty International, 24 octobre 2023 (conservé dans les archives d'Amnesty International) ; le délai d'attente moyen pour les personnes inscrites sur ces listes n'est plus indiqué par le gouvernement. Dans une récente affaire portant sur un transfert Dublin vers la Belgique, l'Office des étrangers a reconnu qu'il n'est actuellement plus possible d'estimer le délai d'attente moyen pour les hommes célibataires (non vulnérables) inscrits sur la liste d'attente. Voir tribunal de La Haye, NL23.19257, 12 octobre 2023, uitspraken.rechtspraak.nl/#/details?id=ECLI:NL:RBDHA:2023:15458&showbutton=true&keyword=dublin%2Bbelgie&idx=7.

³³ Directive 2013/33/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale, eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=celex%3A32013L0033, article 17.

³⁴ Belgique, Loi sur l'accueil, www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&cn=2007011252&table_name=loi, article 3.

³⁵ Directive 2013/33/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale, eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=celex%3A32013L0033, article 17.

³⁶ Cour de justice de l'Union européenne, *Commission c. Hongrie*, C-808/18, 17 décembre 2020.

³⁷ Vluchtelingenwerk Vlaanderen, *Country Report: Short overview of the reception system*, 21 avril 2023, asylumineurope.org/reports/country/belgium/reception-conditions/short-overview-of-the-reception-system/.

³⁸ Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, article 11.

³⁹ Fedasil, « Chiffres », www.fedasil.be/fr/statistics (consulté le 27 octobre 2023).

⁴⁰ Voir, par exemple, la recommandation n° 9 du programme d'action publié en septembre 2022, vluchtelingenwerk.be/sites/default/files/media/documenten/Draaiboek%20om%20uit%20de%20opvangcrisis%20te%20geraken%20-%20NL.pdf.

⁴¹ L'article 580 du Code judiciaire belge prévoit que « le tribunal du travail connaît [...] des contestations relatives à l'application de [...] la loi relative à l'accueil des demandeurs d'asile... ».

Dans de tels cas, la Fedasil est – en théorie – obligée de verser des pénalités à ces personnes. Mais en pratique, la Fedasil n'a versé aucune de ces pénalités.

Le tribunal de première instance de Bruxelles⁴² a condamné l'État belge pour violation du droit d'asile, comme indiqué plus haut, et du droit à l'accueil. La chambre des référés a jugé le 19 janvier 2022 que les autorités n'avaient pas octroyé une assistance matérielle aux demandeurs de protection internationale, sans conditions ni délai, et ordonné une astreinte de 5 000 € pour chaque jour à compter de la signification de son ordonnance⁴³. En mars 2022, l'astreinte a été portée à 10 000 € pour chaque jour. En juin 2023, le tribunal a examiné le fond de l'affaire et considéré que l'État avait violé le droit d'asile et le droit à l'accueil⁴⁴.

À la connaissance d'Amnesty International, le gouvernement belge n'avait payé aucune des astreintes à la date du 31 octobre 2023. Au moment où nous rédigeons ces lignes, les astreintes juridiquement contraignantes avaient atteint leur montant maximum.

En juillet 2023, la Cour européenne des droits de l'homme a conclu dans l'affaire *Camara c. Belgique* que la Belgique avait violé l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme. Cette violation a résulté du fait que les autorités ont refusé d'appliquer une décision judiciaire immédiatement applicable ordonnant à la Belgique d'octroyer à un demandeur d'asile un logement et une aide matérielle⁴⁵. La Cour a en outre estimé que cette affaire révélait que les autorités belges s'abstenaient systématiquement d'appliquer les décisions judiciaires définitives relatives à l'accueil de personnes demandant la protection internationale, et qu'il y avait eu un refus manifeste de respecter les décisions rendues par les juridictions nationales, ce qui portait atteinte à l'essence même du droit protégé par l'article 6 de la Convention⁴⁶. De plus, la Cour européenne des droits de l'homme a ordonné des mesures provisoires au titre de la Règle 39 dans plus de 1 000 affaires depuis novembre 2022⁴⁷. Avec ces mesures, la Cour a déclaré que la Belgique devait se conformer aux décisions rendues par les juridictions nationales concernant chacun des requérants et leur octroyer un logement et une aide matérielle pour satisfaire leurs besoins élémentaires pendant la durée de la procédure devant la Cour.

CRITIQUES EXPRIMÉES AUX NIVEAUX NATIONAL ET INTERNATIONAL

Parallèlement à l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme, de nombreux organes, institutions et spécialistes des droits humains se sont dits gravement préoccupés par la crise de l'accueil et ses répercussions sur les droits fondamentaux des demandeurs-euses d'asile en Belgique. Au niveau supranational, quatre rapporteurs spéciaux des Nations unies⁴⁸ ainsi que la Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe⁴⁹ ont souligné que

⁴² Cette procédure – contrairement à la procédure devant le tribunal du travail – ne portait pas initialement sur des contestations concernant la loi du 12 janvier 2007, mais sur des infractions commises par les autorités, qui relèvent de la compétence du tribunal de première instance.

⁴³ Tribunal de première instance francophone de Bruxelles, Section civile, 2021/164/C, 19 juin 2022, Jugement, www.agii.be/sites/default/files/20220119_rb_brussel.pdf.

⁴⁴ Tribunal de première instance francophone de Bruxelles, Section civile, 2022/4618/A, 29 juin 2023, Jugement, www.agii.be/sites/default/files/20230629_rb_brussel.pdf.

⁴⁵ Cour européenne des droits de l'homme (CEDH), Affaire *Camara c. Belgique* (Requête n° 49255/22), Arrêt, 18 juillet 2023, hudoc.echr.coe.int/?i=001-225884.

⁴⁶ Ibid., § 118 et 121.

⁴⁷ Cour européenne des droits de l'homme (CEDH), Affaire *Camara c. Belgique* (Requête n° 49255/22, Mesure provisoire, 31 octobre 2022, hudoc.echr.coe.int/eng-press?i=003-7477467-10255069 ; Cour européenne des droits de l'homme, *Msallem et 147 autres c. Belgique*, Requête n° 48987/22 et 147 autres, Mesure provisoire, 15 novembre 2022, hudoc.echr.coe.int/eng-press?i=003-7491502-10277700 ; Cour européenne des droits de l'homme, *Rezei Shayan et 189 autres c. Belgique*, Requête n° 49464/22 et 189 autres, Mesure provisoire, 21 novembre 2022 ; Cour européenne des droits de l'homme, *Almassri et 121 autres c. Belgique*, Requête n° 49424/22 et 121 autres, Mesure provisoire, 1^{er} décembre 2022 ; Cour européenne des droits de l'homme, *Al-Shujaa and Others c. Belgique*, Requête n° 52208/22 et 142 autres, Mesure provisoire, 13 décembre 2022, hudoc.echr.coe.int/eng-press?i=003-7525712-10331596 ; Cour européenne des droits de l'homme, *Niazai et autres c. Belgique*, Requête n° 55140/22 et 16 autres, Mesure provisoire, 13 décembre 2022, hudoc.echr.coe.int/eng-press?i=003-7525712-10331596 ; dans 1350 affaires, la Cour européenne des droits de l'homme a décidé de lever les mesures provisoires et de rayer ces affaires du rôle, les requérants n'ayant pas soumis de formulaire de requête devant la Cour dans les délais impartis. Voir hudoc.echr.coe.int/eng-press#%22itemid%22%3A%22003-7663696-10564401%22].

⁴⁸ Rapporteur spécial sur les droits de l'homme des migrants, Rapporteuse spéciale sur le droit qu'à toute personne de jouir du meilleur état de santé physique et mentale possible, Rapporteur spécial sur le logement convenable en tant qu'élément du droit à un niveau de vie suffisant, ainsi que sur le droit à la non-discrimination à cet égard et Rapporteur spécial sur les droits à l'eau potable et l'assainissement, *Lettre au gouvernement belge*, AL BEL 1/2023, 30 mars 2023, spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gld=27940.

⁴⁹ Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, *Letter to State Secretary for Asylum and Migration of Belgium by Dunja Mijatović*, CommHR/DM/sf 040-2022, 13 décembre 2022, rm.coe.int/letter-to-state-secretary-for-asylum-and-migration-of-belgium-by-dunj/1680a974ea.

le gouvernement belge devait prendre les mesures nécessaires pour octroyer aux demandeurs-euses d'asile un logement adéquat. La Commission européenne serait également en contact avec le gouvernement belge à ce sujet⁵⁰.

Au niveau national, plusieurs institutions sectorielles chargées des droits humains, notamment l'Institut fédéral des droits humains, ont critiqué la décision de la secrétaire d'État à l'Asile et la Migration maintenant la suspension de l'accueil des hommes célibataires, malgré l'arrêt du Conseil d'État. L'Institut fédéral des droits humains a en outre déclaré que les politiques gouvernementales violaient le droit à l'accueil des personnes concernées et suscitaient de graves préoccupations concernant plusieurs droits inscrits dans la Convention européenne des droits de l'homme, comme l'interdiction de la torture et des autres peines ou traitements inhumains ou dégradants, le droit au respect de la vie privée et de la vie de famille, le droit à un recours utile, et le principe de non-discrimination⁵¹.

CONCLUSION

Malgré les plus de 8 000 décisions de tribunaux belges, ainsi que l'arrêt rendu dans l'affaire *Camara c. Belgique* par la Cour européenne des droits de l'homme et l'arrêt du Conseil d'État, le gouvernement belge continue de ne pas respecter ses obligations au titre du droit national, de l'UE et international, selon lesquelles il est tenu de fournir un logement adéquat aux personnes qui demandent l'asile dans le pays.

En conséquence, les personnes qui ont rejoint la Belgique dans l'espoir d'y obtenir une protection contre un conflit, la persécution et des violations des droits humains, sont contraintes de vivre dans la rue pendant des mois, dans des conditions qui portent gravement atteinte à leur dignité et à leurs droits fondamentaux. Le gouvernement a adopté des mesures pour accroître les capacités d'accueil du pays, mais ces mesures restent insuffisantes, dans une large mesure en raison du manque de volonté politique de remédier à un problème prévisible et gérable. De plus, le désintérêt du gouvernement à l'égard de décisions de justice juridiquement contraignantes représente un non-respect flagrant de l'état de droit.

Des organisations de la société civile ont proposé des solutions durables et fait des recommandations visant à ce que toutes les personnes qui ont le droit d'être accueillies aient accès à cet accueil, mais la volonté politique n'est pas au rendez-vous et le coût humain de cette situation continue de s'alourdir.

Les autorités devraient faire le nécessaire pour résoudre ce problème à court terme, par exemple en activant le « plan de dispersion » comme le prévoit le droit interne, et adopter des solutions durables pour faire face aux fluctuations du nombre de personnes en quête de protection en Belgique.

Amnesty International demande à la Belgique de réaliser d'urgence les investissements nécessaires en ce qui concerne le système d'accueil et sa gestion, afin de respecter les droits et la dignité de toutes les personnes en quête de protection dans le pays, conformément au droit belge, de l'UE et international.

⁵⁰ Euractiv, "EU Commission questions Belgium for suspending reception of single male asylum-seekers", 1 September 2023, www.euractiv.com/section/politics/news/eu-commission-questions-belgium-for-suspending-reception-of-single-male-asylum-seekers/.

⁵¹ Institut fédéral des droits humains, « Crise de l'accueil : 8 institutions de défense des droits humains invitent l'Europe et les Nations unies à examiner les violations de droits humains », 29 septembre 2023, <https://www.institutfederaldroitshumains.be/fr/crise-de-laccueil-8-institutions-de-defense-des-droits-humains-invitent-leurope-et-les-nations-unies>.