

I. Édito

«Visites domiciliaires : les communes, ultimes gardiennes des droits fondamentaux ?»

En juillet 2025, le gouvernement De Wever a approuvé un projet de loi autorisant les forces de l'ordre à pénétrer dans un domicile privé, sans le consentement de ses occupants, pour y arrêter une personne en séjour irrégulier. Ce serpent de mer législatif avait déjà été tenté en 2017 et 2019, suscitant à l'époque une contestation d'une ampleur exceptionnelle de la part du monde associatif, académique et même des autorités cardinales, avant d'être finalement abandonné. Le Conseil d'État avait pourtant sévèrement critiqué ce dispositif en pointant l'absence de recours effectif, la protection insuffisante des personnes vulnérables et l'instrumentalisation du contrôle judiciaire. Sept ans plus tard, le texte revient dans une version quasi inchangée. Face au silence assourdissant du Parlement fédéral, ce sont les communes qui montent au créneau. Depuis septembre 2025, Auderghem, Jette, Ixelles et la Ville de Bruxelles ont multiplié les motions d'opposition, rejoignant ainsi Myria, le CIRÉ et les associations de défense des droits humains qui dénoncent une atteinte disproportionnée aux libertés fondamentales. Cette mobilisation à l'échelle locale soulève une interrogation fondamentale. Entre absence de compétence formelle et légitimité démocratique, les communes peuvent-elles devenir les ultimes gardiennes des droits fondamentaux en matière migratoire, ou risquent-elles de rester des sentinelles désarmées face à l'adoption d'une loi qu'elles jugent liberticide ?

Introduction

«Les institutions communales sont à la liberté ce que les écoles primaires sont à la science ; elles les mettent à la portée du peuple ; elles lui en font goûter l'usage paisible et l'habituent à s'en servir», écrivait Alexis de Tocqueville dans *De la démocratie en Amérique*¹. Cette observation du XIX^e siècle conserve toute sa pertinence lorsqu'il s'agit d'analyser le rôle politique des communes face au projet de visites domiciliaires en Belgique.

En juillet 2025, le gouvernement belge marque son accord sur le projet de loi autorisant les visites domiciliaires aux fins d'arrestation de personnes en séjour irrégulier, qui cristallise, une fois encore, les tensions inhérentes à l'articulation entre impératifs sécuritaires et préservation des libertés fondamentales. Approuvé en Conseil des ministres durant l'été, le projet gouvernemental habilite les forces de l'ordre à pénétrer, à la demande de l'Office des étrangers, dans un domicile privé, sans l'assentiment de ses occupants, pour y intercepter un étranger faisant l'objet d'une mesure d'éloignement et présentant un risque avéré pour l'ordre public ou la sécurité nationale².

Loin d'être une révolution, esquissée une première fois en 2017 sous le gouvernement Michel, l'idée avait suscité une contestation d'une ampleur exceptionnelle, principalement au sein de la Belgique francophone³. Associations de défense des droits humains, milieux académiques, mandataires politiques et autorités communales et cardinales s'étaient alors mobilisés massivement pour dénoncer le caractère liberticide du projet, conduisant le gouvernement à y renoncer avant tout examen parlementaire⁴.

L'abandon politique du gouvernement en 2017 ne signa pas pour autant l'extinction définitive du projet. Le projet refit surface en juillet 2019, sous une forme remaniée, par le dépôt d'une proposition de loi émanant cette fois-ci de députés de la N-VA⁵. Cette seconde initiative ne rencontra toutefois pas davantage de succès.

Le serpent de mer législatif est toutefois réapparu en 2025. Le 18 juillet, le gouvernement De Wever a approuvé en Conseil des ministres un avant-projet de loi reprenant l'essentiel du dispositif déjà censuré par le Conseil d'État cinq ans plus tôt, inscrivant à nouveau cette mesure controversée au programme parlementaire⁶.

* La présente contribution a été coordonnée en collaboration avec les juristes de l'ADDE.

1 A. DE TOCQUEVILLE, *De la démocratie en Amérique*, t. I, Paris, 1835.

2 Voir en ce sens, la publication du 22 juillet 2025 sur le site www.news.belgium.be : « Asile et migration : modifications relatives à la visite domiciliaire », accessible sur <https://news.belgium.be/fr/asile-et-migration-modifications-relatives-la-visite-domiciliaire>.

3 Projet de loi modifiant la Loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers afin de garantir l'exécution des mesures d'éloignement, Doc., Ch., 2017-2018, n° 2798/001.

4 X, « Visites domiciliaires : 49 communes se prononceront cette semaine en Wallonie et à Bruxelles », disponible sur www.RTBF.be, 26 février 2018. X, « Migrants: l'évêque de Liège s'insurge contre les visites domiciliaires », disponible sur www.levif.be, 14 février 2018 ; F. BOUHON, E. BREMS, M. EL BERHOUMI, M. LYS, J. PIERET, P. POPELIER, C. ROMAINVILLE, J. VRIELINK, « L'autorisation des visites domiciliaires et la fable de la grenouille », disponible sur www.Lesoir.be, 30 janvier 2018. X, « Les visites domiciliaires jugées anticonstitutionnelles par le syndicat des magistrats », 23 janvier 2018. C. BK, « Le projet de loi sur les visites domiciliaires est de facto enterré », disponible sur www.Lesoir.be, 3 septembre 2018.

5 Proposition de loi modifiant la Loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers afin de garantir l'exécution des mesures d'éloignement, Doc., Ch., 2019-2020, n° 0066/001.

6 Voir en ce sens, la publication du 22 juillet 2025 sur le site www.news.belgium.be : « Asile et migration : modifications relatives à la visite domiciliaire », accessible via <https://news.belgium.be/fr/asile-et-migration-modifications-relatives-la-visite-domiciliaire>.

La résurgence du dispositif en 2025 a immédiatement suscité une nouvelle vague d'opposition institutionnelle et citoyenne. Myria, le Centre fédéral Migration, a formellement dénoncé une atteinte disproportionnée au droit au respect de la vie privée et du domicile, pointant l'imprécision des critères d'application, l'instrumentalisation du contrôle juridictionnel et l'insuffisance des garanties procédurales⁷. Le CIRÉ (Coordination et Initiatives pour Réfugiés et Étrangers) s'est également mobilisé, lançant début décembre 2025 une campagne visant à exiger du gouvernement fédéral le retrait pur et simple du projet de loi, assortie d'une pétition citoyenne appelant à la préservation de l'inviolabilité du domicile⁸. Les communes n'ont pas échappé à la règle et au moment où les présentes lignes sont rédigées, plusieurs communes bruxelloises – la Ville de Bruxelles, Jette, Auderghem, Ixelles, Forest⁹ – ont adopté de manière successive des motions d'opposition à ce projet de loi, en réaffirmant leur attachement aux droits fondamentaux et à leur statut de commune hospitalière¹⁰.

Si le mouvement reste plus discret en Wallonie, certaines communes comme Liège ont néanmoins marqué leur opposition précocement en adoptant une motion contre les visites domiciliaires dès mars 2025¹¹. La Hulpe a emboîté le pas en adoptant à son tour, le 17 décembre 2025, un projet de motion visant à s'opposer aux visites domiciliaires¹².

Ces prises de position invitent à s'interroger sur la portée juridique et politique des motions communales face à un projet de loi fédéral. Elles posent la question de l'influence des communes dans un tel processus, à la croisée de l'expression démocratique des préoccupations locales et du respect de la hiérarchie des normes. À travers ces délibérations se dessinent ainsi les tensions propres à l'architecture fédérale belge et, plus largement, la place que les pouvoirs locaux peuvent occuper dans la protection des droits fondamentaux.

I. Le dispositif législatif et la mobilisation communale

1. Anatomie d'un dispositif controversé

Tant en 2017, qu'en 2019 et qu'en 2025, l'idée des visites domiciliaires en droit des étrangers poursuit le même objectif, à savoir permettre aux forces de l'ordre de pénétrer dans un domicile privé, sans le consentement de ses occupants, pour y arrêter une personne en séjour irrégulier¹³ faisant l'objet d'une mesure d'éloignement. Concrètement, le gouvernement souhaite autoriser la police à entrer de force dans une habitation, sur autorisation d'un juge d'instruction, lorsqu'une personne sans titre de séjour, considérée comme présentant un risque pour l'ordre public ou la sécurité nationale, refuse de se présenter volontairement pour exécuter son ordre de quitter le territoire.

Consulté pour avis, le Conseil d'État adopta, le 16 novembre 2020, une position particulièrement critique. Trois lacunes majeures justifiaient, selon lui, une refonte en profondeur du projet¹⁴ :

Premièrement, la Section législation du Conseil d'État constate une absence de contrôle juridictionnel *a posteriori*. Aucun recours n'est organisé pour contester la décision du juge d'instruction autorisant la visite domiciliaire. Si l'étranger peut, lors d'un recours contre son maintien devant la chambre du conseil (sur la base de l'article 71 de la Loi du 15 décembre 1980), invoquer des irrégularités commises durant la visite, ce mécanisme ne protège nullement les droits à l'inviolabilité du domicile et au respect de la vie privée des autres occupants du logement.

Deuxièmement, le dispositif ne prévoit aucune garantie pour les tiers occupant le logement. Aucune modalité particulière ne permet de prendre adéquatement en compte les intérêts des personnes résidant régulièrement dans l'habitation, notamment les enfants mineurs. Cette absence de garanties concerne tant

7 Avis à la ministre de l'Asile et de la Migration du 11 juillet 2025 sur l'Avant-projet de loi modifiant la Loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers en ce qui concerne la visite domiciliaire.

8 Voir en ce sens : Ciré, « *Ceci n'est pas une fiction, c'est un projet de loi !* », 27 novembre 2025, disponible sur <https://www.cire.be/ceci-nest-pas-une-fiction/>. Notons également que le Ciré a également rédigé une note à ce sujet <https://www.cire.be/rafles-de-personnes-sans-papiers-a-leur-domicile/>

9 Il peut être constaté que sur le site internet de la commune de Woluwe-Saint-Lambert, une tribune est consacrée à la question des visites domiciliaires. Le groupe PS-VOORUIT y affirme son opposition aux visites domiciliaires visant les personnes étrangères en séjour irrégulier, rappelant que le Conseil communal a, à son initiative, réaffirmé la vocation de Woluwe-Saint-Lambert comme « Commune hospitalière » et rejeté ce dispositif qualifié d'intrusif. Tribune signée par Ariane WAUTELET, Isabelle HANNEPIN et Quentin LIBOTTE, disponible sur le site de la commune de Woluwe-Saint-Lambert, https://www.woluwe1200.be/woluinfo_tribunes (consulté le 18 décembre 2025).

10 Conseil communal d'Auderghem, Motion rappelant la Motion « Auderghem Commune Hospitalière et s'opposant à l'avant-projet de loi sur les visites domiciliaires », 25 septembre 2025 ; Conseil communal de Bruxelles-Ville, Motion « hospitalière, responsable et accueillante », 18 novembre 2025 ; Conseil communal de Jette, Motion s'opposant aux visites domiciliaires pour les sans-papiers, novembre 2025.

11 Conseil communal de la Ville de Liège, motion contre les visites domiciliaires, 31 mars 2025, point A.D.113.1, sur proposition de M^e Silvana Zilli, <https://vertardent.be/motion-contre-les-visites-domiciliaires/>

12 Délibération du Conseil communal de La Hulpe, 17 décembre 2025, Motion contre les visites domiciliaires pour personnes en séjour irrégulier, accessible sur <https://www.deliberations.be/la-hulpe/decisions/17-decembre-2025-20-00-point-supplémentaire-projet-de-motion-contre-les-visites-domiciliaires-pour-les-personnes-en-sejour-irrégulier-approbation>.

13 Ce qui est généralement visé par la dénomination « sans-papier » dans le langage courant.

14 Avis n° 68.144/4, 16 novembre 2020.

les horaires d'intervention – les visites pouvant être effectuées dès cinq heures du matin –, que l'encadrement de la mesure, aucune présence d'un magistrat n'étant requise lors de son exécution.

Troisièmement, la protection des personnes vulnérables apparaît insuffisante. Aucune disposition spécifique ne garantit la prise en compte de la situation particulière des mineurs présents dans le logement visité.

La Section législation a conclu que le régime devait être complété, d'une part, par des dispositions garantissant les droits fondamentaux de toutes les personnes concernées par la mesure, l'autorisation du juge devant être subordonnée au constat du respect de ces garanties et, d'autre part, par un recours effectif permettant à toutes les personnes concernées de contester la légalité de la mesure¹⁵.

Le Projet de loi de 2025 prévoit la modification de l'article 74/7 et l'insertion d'un nouvel article 74/7/1 dans la Loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers (ci-après, Loi du 15 décembre 1980). Le mécanisme ainsi institué permettrait à des agents de police, éventuellement accompagnés d'un fonctionnaire de l'Office des étrangers, de pénétrer, entre 5 heures et 21 heures, dans toute habitation où réside – même temporairement – une personne dépourvue de titre de séjour, considérée comme « pouvant nuire à l'ordre public ou à la sécurité nationale »¹⁶. Cette intrusion s'effectuerait sans le consentement des occupants, au besoin en recourant à la contrainte, et sur autorisation préalable d'un juge d'instruction.

Les conditions cumulatives d'application se déclinent comme suit :

- L'étranger doit faire l'objet d'une mesure d'éloignement, c'est-à-dire un ordre de quitter le territoire ;
- L'étranger doit refuser de coopérer à l'exécution de cette mesure et représenter un risque avéré pour l'ordre public ou la sécurité nationale ;
- L'intervention policière requiert l'autorisation préalable d'un juge d'instruction et ne peut intervenir qu'à l'intérieur d'un créneau horaire déterminé (5h-21h).

Dans la version de 2019, le seul contrôle juridictionnel prévu est l'autorisation du juge d'instruction. Ce contrôle reste toutefois minimal puisque le juge statue uniquement sur base des informations que lui transmettent les autorités administratives, sans pouvoir vérifier lui-même la réalité des faits ou évaluer de manière indépendante le risque pour l'ordre public. Comme le souligne Myria dans son avis, cette configuration aboutit à une véritable « instrumentalisation »¹⁷ du contrôle judiciaire, le magistrat ne peut ni vérifier les informations de l'Office des étrangers ni demander de compléments d'information.

En effet, les notions d'« ordre public » et de « sécurité nationale » demeurent relativement imprécises et ouvrent ainsi la voie à une application potentiellement arbitraire du dispositif. En outre, Myria dénonce, à juste titre, l'absence de démonstration de la nécessité et de la proportionnalité de la mesure, ainsi que l'insuffisance des garanties procédurales pour les profils vulnérables, notamment les familles avec enfants mineurs.

2. Les mobilisations communales : 2018 vs 2025

a. Le précédent de 2018 : une vague de mobilisation sans précédent

Lorsque le gouvernement Michel tenta d'introduire un dispositif de visites domiciliaires en 2017-2018, la réaction des pouvoirs locaux fut immédiate et d'une ampleur rare.

Au 26 février 2018, pas moins de 42 communes wallonnes et bruxelloises avaient déjà adopté une motion d'opposition au projet de loi. Sur l'ensemble de la période, 54 communes se prononcèrent, dont 49 rien que dans la semaine du 26 février 2018¹⁸.

En Région bruxelloise, dix communes avaient adopté la motion dès février 2018. Il s'agissait de Bruxelles-Ville, Anderlecht, Evere, Forest, Ganshoren, Ixelles, Molenbeek-Saint-Jean, Uccle, Watermael-Boitsfort et Woluwe-Saint-Lambert. Cinq autres communes bruxelloises – Auderghem, Berchem-Sainte-Agathe, Jette, Saint-Gilles et Woluwe-Saint-Pierre – emboîtèrent le pas dans les jours suivants. En Wallonie, les grandes villes se positionnèrent rapidement, c'était le cas de Liège, Mons, Namur, Charleroi, Tournai et Arlon. Le

15 Plus précisément, la Section législation a considéré que « le régime à l'examen doit être complété, d'une part, par des dispositions prévoyant des modalités particulières de nature à garantir les droits fondamentaux de toutes les personnes concernées par la mesure de visite domiciliaire, l'autorisation du juge devant alors être subordonnée au constat par celui-ci que ces garanties sont bien respectées en l'espèce et, d'autre part, en garantissant à toutes les personnes concernées la possibilité d'exercer un recours effectif pour contester la légalité de la mesure ».

16 Voir en ce sens, la publication du 22 juillet 2025 sur le site www.news.belgium.be : « Asile et migration : modifications relatives à la visite domiciliaire », accessible sur <https://news.belgium.be/fr/asile-et-migration-modifications-relatives-la-visite-domiciliaire>.

17 Avis à la ministre de l'Asile et de la Migration rendu le 11 juillet 2025 sur l'Avant-projet de loi modifiant la Loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers en ce qui concerne la visite domiciliaire, librement, accessible sur https://www.myria.be/files/2025_MYRIA_Avis_avant-projet_de_loi_visites_domiciliaires.pdf.

18 X, « Visites domiciliaires : 49 communes se prononceront cette semaine en Wallonie et à Bruxelles », disponible sur www.RTBFB.be, 26 février 2018.

texte ne fut rejeté que dans neuf communes, notamment en raison de la composition des politiques des majorités en place, en l'espèce, il s'agissait des communes d'Etterbeek et Koekelberg, ainsi que Braine-le-Comte, Braives, Gesves, Lessines, Libramont, Villers-la-Ville et Wavre pour la Wallonie¹⁹.

Cette mobilisation semblait également fracturée selon la frontière linguistique puisqu'en Flandre, seule la commune de Drogenbos a adopté une motion contre les visites domiciliaires, mettant en lumière la potentielle existence d'un clivage communautaire sur les questions migratoires en Belgique²⁰.

Les motions, bien que variant dans leur formulation, convergeaient dans leur substance : elles appelaient le gouvernement fédéral à « reconstruire sa position au regard des différents avis émis par le Conseil d'État, l'Ordre des avocats, l'Association syndicale de la magistrature, les Évêques de Belgique et les différentes associations citoyennes », et invitaient le Parlement fédéral à rejeter toute proposition de loi visant à autoriser des visites domiciliaires. Ces textes étaient systématiquement transmis au Président de la Chambre, aux chefs de groupes parlementaires, au Premier ministre, ainsi qu'aux ministres de l'Intérieur et de la Justice.

b. La mobilisation de 2025 : une contestation plus timide, mais toujours structurée

Sept ans plus tard, face à un projet de loi substantiellement identique, la mobilisation communale apparaît, à ce stade, nettement plus circonscrite. Si le mouvement d'opposition existe bel et bien, il ne présente pas la même ampleur qu'en 2018. Au moment où les présentes lignes sont rédigées, seules quelques communes bruxelloises ont adopté publiquement des motions d'opposition. Il s'agit de la commune d'Auderghem, Jette, Ixelles, et plus récemment la Ville de Bruxelles.

Cette réduction quantitative soulève quelques interrogations : effet de lassitude face à un serpent de mer législatif ? Recomposition des majorités communales depuis 2018 ? Ou nécessité d'un mouvement plus ample pour encourager les communes encore hésitantes ?

Auderghem ouvre le bal dès le 25 septembre 2025, réaffirmant son statut de « Commune hospitalière », label qu'elle porte depuis 2018 et qui place la dignité, la solidarité et le respect des droits humains au cœur de son action. Le texte auderghemois exprime une opposition ferme au projet fédéral, dénonçant une atteinte à l'inviolabilité du domicile et au respect de la vie privée, droits garantis tant par la Constitution que par la Convention européenne des droits de l'homme. La motion se distingue par la précision de ses demandes, le Conseil communal réclame le retrait pur et simple du projet ou, à défaut, sa modification en profondeur assortie de garanties minimales (interdiction absolue des visites domiciliaires en présence d'enfants, limitation stricte des horaires d'intervention, instauration d'un recours suspensif effectif)²¹.

La commune annonce également la mise en place de mesures internes concrètes, à savoir, la création d'un guichet d'orientation pour les hébergeurs solidaires et la désignation d'un référent « Enfance/Vulnérabilités ». Le texte souligne que le projet ne protège pas suffisamment les personnes vulnérables – enfants, femmes enceintes, personnes âgées ou malades – et dénonce, par la même occasion, l'effet dissuasif que pourrait avoir cette mesure sur l'hébergement solidaire²².

Jette suit le mouvement, quelques semaines plus tard, en adoptant une motion similaire, qualifiant son opposition au dispositif gouvernemental de « victoire pour la dignité et les droits fondamentaux ».²³

La Ville de Bruxelles adopte, quant à elle, le 18 novembre 2025, une motion intitulée « hospitalière, responsable et accueillante », votée par 29 voix pour, 9 contre et une abstention. Le texte réaffirme que « la sécurité et la dignité humaine sont indissociables » et exprime « l'opposition du conseil communal à l'intention du gouvernement De Wever, à une loi autorisant des visites domiciliaires ayant pour objectif d'arrêter une personne en séjour illégal ». La motion invite formellement le gouvernement fédéral à « reconstruire sa position au regard des différents avis émis par le Conseil d'État, l'Ordre des avocats, l'Association syndicale de la magistrature et les différentes associations citoyennes (CNCD, Ligue des droits humains, CIRÉ) » – reprenant ainsi quasi mot pour mot la formulation de 2018²⁴.

Le vote bruxellois révèle des fractures au sein même de la coalition Arizona au niveau local. La motion, initialement déposée par Ecolo-Groen, le PTB et la Team Fouad Ahidar, a reçu le soutien du PS, membre de

19 X, « Visites domiciliaires : 49 communes se prononceront cette semaine en Wallonie et à Bruxelles », disponible sur www.RTBF.be, 26 février 2018.

20 X, « Drogenbos première commune flamande à adopter la motion contre les visites domiciliaires », 26 février 2018, <https://www.lesoir.be/142336/article/2018-02-26/drogenbos-premiere-commune-flamande-adopter-la-motion-contre-les-visites>.

21 Conseil communal d'Auderghem, motion relative aux visites domiciliaires, 25 septembre 2025, https://www.auderghem.be/sites/default/files/content-files/college_conseil/2025_09_25_motion.pdf (consulté le 18 décembre 2025).

22 Conseil communal d'Auderghem, motion relative aux visites domiciliaires, 25 septembre 2025, https://www.auderghem.be/sites/default/files/content-files/college_conseil/2025_09_25_motion.pdf (consulté le 18 décembre 2025).

23 X, « Jette s'oppose aux visites domiciliaires pour les sans-papiers : «Une victoire pour la dignité et les droits fondamentaux», BruxellesToday, accessible via <https://www.bruxellestoday.be/actualite/jette-oppose-visites-domiciliaires.html> (consulté le 18 décembre 2025). Notons qu'à ce stade, la motion adoptée n'a pas encore été publiée.

24 Conseil communal de la Ville de Bruxelles, Projet d'Arrêté n° 194, Procès-verbal n° 150, séance du 17 novembre 2025, « Proposition de motion introduite par les groupes ECOLO-GROEN, PTB-PVDA et Team Fouad Ahidar-BXL+ », librement accessible sur <https://www.bruxelles.be/sites/default/files/20251117ArreteExtraitFR.pdf>.

la majorité communale, tandis que le MR, également partenaire de coalition, s'y est opposé frontalement. L'échевine Anaïs Maes (Vooruit), dont le parti siège au gouvernement fédéral Arizona, s'est abstenu, justifiant sa position par l'existence de « balises juridiques » dans le projet et par le fait que la mesure n'avait pas encore été adoptée. Les Engagés, absents lors de la séance, n'ont pas pris part au vote.

Ces délibérations s'inscrivent dans ce qui pourrait devenir un mouvement plus large de mobilisation locale contre le projet gouvernemental, révélant l'ampleur potentielle de la contestation au sein des communes bruxelloises.

II. Les compétences communales : cadre juridique et pouvoir d'influence politique

1. Le cadre constitutionnel de l'autonomie communale

L'autonomie communale trouve son ancrage dans l'article 162, alinéa 2, 2^e de la Constitution, qui consacre « l'attribution aux conseils communaux de tout ce qui est d'intérêt communal », lu conjointement avec l'article 41, alinéa 1 disposant que « les intérêts exclusivement communaux sont réglés par les conseils communaux ».

La Cour constitutionnelle a précisé que ces dispositions « consacrent le principe de l'autonomie locale, qui suppose que les autorités locales puissent se saisir de tout objet qu'elles estiment relever de leur intérêt et le réglementer comme elles le jugent opportun »²⁵.

Toutefois, cette autonomie rencontre une limite fondamentale. Comme le rappellent Yves Lejeune et Robert Andersen, « les provinces et les communes ne sont pas pour autant dispensées de respecter la hiérarchie des normes lorsqu'elles agissent ainsi au titre de l'intérêt local »²⁶. La Cour constitutionnelle a par ailleurs récemment précisé les contours de cette limite dans son arrêt n° 104/2024 du 3 octobre 2024 :

« Le principe de l'autonomie locale suppose que les autorités locales puissent se saisir de tout objet qu'elles estiment relever de leur intérêt et le réglementer comme elles le jugent opportun. Ce principe ne porte cependant pas atteinte à la compétence de l'État fédéral, des Communautés ou des Régions pour juger du niveau le plus adéquat pour réglementer une matière qui leur revient »²⁷.

En d'autres termes, les autorités hiérarchiquement supérieures (l'État fédéral, les Communautés et les Régions) peuvent considérer qu'une matière sera mieux réglée à un niveau plus général, de façon à ce qu'elle soit réglée de manière uniforme pour l'ensemble du territoire relevant de leur compétence.

Plus particulièrement, en matière migratoire, les communes disposent de certaines compétences d'exécution strictement encadrées par la législation fédérale. Dans ce cadre-là, elles agissent comme des autorités déconcentrées²⁸. C'est notamment le cas de la tenue des registres de la population et des registres des étrangers, le dépôt d'une demande de régularisation, la délivrance de certains documents ou de titre de séjour. Toutefois, ces prérogatives ne leur confèrent aucune marge d'appréciation sur les orientations de la politique migratoire. Les communes agissent ici comme simples « agents d'exécution » des politiques fédérales. Elles ne peuvent ni modifier les conditions d'accès au territoire fixées par le législateur ni refuser d'appliquer une loi fédérale au motif qu'elles la jugent contraire aux droits fondamentaux.

Ainsi, ce raisonnement signifie que le droit des étrangers, relevant de la compétence exclusive du législateur fédéral, échappe à la sphère des compétences communales. Le législateur fédéral peut légitimement considérer que la politique migratoire et les mécanismes de visite domiciliaire doivent être réglementés de manière uniforme sur l'ensemble du territoire national, sans laisser de marge d'appréciation aux autorités locales.

Les communes conservent néanmoins, comme le souligne la Cour constitutionnelle, la possibilité de « remplir leur rôle de défense de l'intérêt communal »²⁹ par d'autres moyens, notamment en formulant des avis, observations ou objections dans le cadre du débat public et politique. Elles ne disposent toutefois juridiquement d'aucune faculté de légiférer en ces matières ni d'entraver l'application d'une politique décidée par le législateur fédéral dans l'exercice de ses compétences exclusives.

2. La nature juridique des motions communales

Le droit belge ne fournit aucune définition légale de la notion de « motion communale ». Ni la nouvelle

25 C. C., 7 novembre 2019, n° 170/2019, B.3.1.

26 Y. LEJEUNE et R. ANDERSEN, « Les communes et les organismes d'intérêt communal en droit belge », *Rev. dr. communal*, 2024/3, p. 14-29.

27 C. C., 3 octobre 2024, n° 104/2024, B.9.2.

28 Nous pouvons nous fier à la définition proposée par le Centre de recherche et d'information socio-politiques, qui définit ce pouvoir comme étant : « Type d'organisation d'un État unitaire, dans lequel le niveau central n'exerce pas l'ensemble du pouvoir de décision (par opposition à la centralisation) ».

29 C. C., 3 octobre 2024, n° 104/2024, B.10.

Loi communale, ni le Code de la démocratie locale et de la décentralisation, ni l'Ordonnance organique bruxelloise du 14 mai 1998 ne consacrent de dispositions spécifiques à cet instrument. La jurisprudence du Conseil d'État a toutefois précisé sa nature en énonçant qu'« une motion est, par définition, un texte soumis à une assemblée pour exprimer une opinion ou une volonté. »³⁰.

Certaines communes ont également pris l'initiative de définir cette pratique dans leur règlement d'ordre intérieur. Ainsi, le règlement d'ordre intérieur du Conseil communal de Woluwe-Saint-Pierre définit la motion comme un « texte adopté par le Conseil communal sur un sujet d'intérêt communal ou en lien avec les compétences communales s'adressant à une autorité supérieure ou à une autre entité juridique opérant sur le territoire de la Commune »³¹.

Cette définition pragmatique saisit bien la double nature de la motion : elle porte sur un sujet que la commune estime relever de son intérêt, mais s'adresse à une autorité extérieure, reconnaissant implicitement que la commune ne dispose pas elle-même du pouvoir d'agir directement en la matière.

Une motion adoptée par un conseil communal constitue donc, en droit administratif belge, un acte d'expression politique dépourvu de portée normative contraignante. Elle ne crée aucune obligation juridique, ne modifie aucune règle de droit existante et ne peut en aucun cas faire obstacle à l'application, par exemple, d'une loi fédérale. Cette absence d'effet juridique ne signifie toutefois pas que les motions communales soient dénuées de toute pertinence. Elles relèvent d'un registre différent, celui de l'influence politique. C'est cette dimension qu'il convient à présent d'analyser.

3. Le pouvoir d'influence politique des communes

Bien que comme exposé, les motions sont dépourvues d'effet contraignant, elles peuvent générer une pression morale et médiatique significative. En effet, lorsqu'une cinquantaine de communes adoptent des textes d'opposition en l'espace de quelques semaines, comme ce fut le cas en 2018, cette mobilisation devient un événement politique en soi. Les motions sont systématiquement transmises au Président de la Chambre, aux chefs de groupes parlementaires, au Premier ministre, ainsi qu'aux ministres compétents. Elles font l'objet d'une couverture médiatique, alimentent le débat public et forcent d'une certaine manière le gouvernement et les parlementaires à se positionner sur ce sujet.

Sur le terrain des sciences politiques, les communes bénéficient d'une légitimité démocratique fondée sur la proximité qui confère un poids particulier à leurs prises de position. Comme le soulignent Paye et Damay, les communes constituent par excellence « l'institution politique de proximité », le niveau de pouvoir le plus proche des citoyens, celui où la démocratie représentative s'incarne le plus concrètement³².

Au-delà de l'expression politique symbolique, certaines communes mettent également en œuvre des mesures concrètes dans le cadre de leurs compétences propres, particulièrement en matière d'aide sociale et de protection des personnes vulnérables. Ces initiatives témoignent d'une forme de résistance organisée face à un dispositif qu'elles ne peuvent juridiquement empêcher, mais dont elles peuvent atténuer les effets sur leur population.

La motion d'Auderghem illustre parfaitement cette approche. La commune annonce la création d'un guichet d'orientation pour les hébergeurs solidaires, visant à informer les citoyens qui hébergent des personnes sans titre de séjour de leurs droits et obligations, ainsi que des risques auxquels ils pourraient être exposés si la loi était adoptée. Elle prévoit également la désignation d'un référent « *Enfance/Vulnérabilités* », qui serait activée lors de toute intervention signalée sur le territoire communal impliquant des enfants mineurs, permettant à la commune d'assurer un suivi et, le cas échéant, d'activer les services sociaux locaux pour protéger les enfants concernés.

La motion de Forest introduit quant à elle un argument budgétaire et organisationnel souvent négligé. Elle demande au gouvernement fédéral « d'évaluer l'impact de l'application de leur future loi sur le fonctionnement et les finances des pouvoirs locaux et de prendre les mesures afin de respecter le principe de neutralité budgétaire ». Cette revendication met en lumière une dimension concrète ; si la loi est adoptée, ce sont les zones de police locale qui devront mobiliser des effectifs pour participer aux opérations, avec un coût financier et organisationnel pour les communes. Sans pouvoir s'opposer juridiquement à la loi, les communes peuvent légitimement exiger que ses conséquences pratiques sur les pouvoirs locaux soient prises en compte et compensées.

Plus fondamentalement, en adoptant des motions contre les visites domiciliaires, les communes démontrent que ce débat concerne également l'échelon local et dépasse largement ce que les règles de répartition de compétences imposent juridiquement. Elles font valoir que cette question, bien qu'elle relève formellement de la compétence fédérale, touche en réalité à des enjeux qui transcendent les frontières institutionnelles, à savoir, l'inviolabilité du domicile, la dignité humaine, la protection des personnes vulnérables. En exprimant

30 C.E., 26 septembre 2023, n° 257.437.

31 Règlement d'ordre intérieur du Conseil communal de Woluwe-Saint-Pierre.

32 O. PAYE et L. DAMAY, « La proximité en science politique : un concept pour étudier Bruxelles ? », *Brussels Studies*, 2007, n° 2.

collectivement leur opposition à un projet de loi fédérale, les conseils communaux assument pleinement une fonction de contre-pouvoir démocratique. Les communes deviennent ainsi, faute de relais parlementaire suffisant, le principal rempart institutionnel face à un projet qu'elles jugent liberticide. On assiste ainsi à l'émergence d'un véritable contre-pouvoir communal.

Loin de se limiter à une prise de position symbolique, ces interventions communales révèlent une donnée souvent négligée dans l'élaboration des politiques migratoires. Les effets immédiats et profondément intrusifs de ces mesures se déploient d'abord à l'échelle locale. Ce sont en effet les habitants du territoire communal qui en supporteront concrètement les conséquences – qu'il s'agisse des familles hébergeant des personnes en séjour irrégulier, des enfants exposés à des interventions policières à leur domicile ou des quartiers durablement affectés par la répétition de telles opérations.

Quo qu'en dise, ces motions mettent en évidence un déplacement du débat vers l'échelon local. Face au silence des parlementaires fédéraux, régionaux et communautaires sur ce projet pourtant controversé, ce sont les conseils communaux qui prennent l'initiative, interpellent le gouvernement et mobilisent l'opinion publique. Bien qu'elles ne disposent que d'une compétence relative en matière migratoire – leur rôle étant souvent réduit à celui de simple « boîte aux lettres » –, les communes assument ainsi une fonction qui relève traditionnellement du Parlement. Dès lors, les communes sont-elles devenues une nouvelle forme de contre-pouvoir face au gouvernement fédéral ?

Conclusion

Les motions communales contre les visites domiciliaires mettent en évidence une tension fondamentale de notre système institutionnel, entre impuissance juridique formelle et légitimité démocratique réelle. Sur le plan juridique, les communes ne disposent d'aucun levier face à la volonté du législateur fédéral : leurs délibérations ne créent aucune obligation, ne modifient aucune norme et ne peuvent entraver l'adoption ou l'exécution d'une loi fédérale. Si le texte devait être adopté, les zones de police locale seraient tenues d'y prêter leur concours, les bourgmestres ne pourraient s'y opposer et les services communaux continueraient de collaborer avec l'Office des étrangers.

Réduire ces motions à de simples prises de position symboliques serait toutefois méconnaître leur portée politique. En investissant un débat que les parlementaires fédéraux peinent à assumer publiquement, les communes exercent une fonction tribunitienne essentielle : elles relaient les préoccupations des citoyens, alertent sur les effets concrets des décisions fédérales et rappellent que la répartition des compétences ne saurait neutraliser le débat démocratique sur les droits fondamentaux. Dans ce contexte, et face à la détermination gouvernementale, l'échelon local apparaît, par défaut, comme le principal contre-pouvoir institutionnel visible.

La vérité se situe sans doute entre ces deux lectures. Les motions communales constituent à la fois un exercice légitime de démocratie locale et une action aux effets nécessairement limités. Elles sont légitimes en ce que les élus locaux ont le droit – voire le devoir – d'exprimer les préoccupations de leur population. Elles sont limitées parce qu'elles ne peuvent, juridiquement, entraver l'action du législateur fédéral. Leur efficacité dépend largement du contexte politique : dans un climat de forte contestation sociale, elles peuvent contribuer à infléchir un projet ; face à une détermination gouvernementale affirmée, elles sont appelées à rester lettre morte.

Il est encore prématuré de se prononcer sur l'issue de ce projet de loi. On peut néanmoins constater que les communes, aux côtés d'organisations telles que Myria ou le CIRÉ, figurent parmi les rares acteurs à s'en saisir de manière publique et structurée. Ce constat interroge lorsque les autorités locales doivent suppléer aux carences du débat parlementaire, que révèle cette situation quant à l'état de notre démocratie ?

Dans l'attente d'une telle évolution, les communes demeurent des sentinelles démocratiques, porteuses de valeurs qu'elles ne peuvent juridiquement imposer. Ultimes gardiennes des droits fondamentaux ? Peut-être. Mais des gardiennes désarmées, dont l'action repose avant tout sur l'espoir que leur alerte trouvera un écho politique suffisant pour faire reculer, une fois encore, un projet qui fait de la solidarité un crime et des sans-papiers des ennemis.

Anissa Batik, Avocate au Barreau de Bruxelles au sein du cabinet ATHOS LAW et Professeure associée en droit public à École Pratique des Hautes Études Commerciales (EPHEC).