

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF
LE PRÉSIDENT DE LA XI^e CHAMBRE SIÉGEANT EN RÉFÉRÉ
A R R Ê T

n° 257.300 du 13 septembre 2023

A. 239.972/XI-24.538

En cause :

1. **L'ORDRE DES BARREAUX FRANCOPHONES ET GERMANOPHONE,**
2. **l'association sans but lucratif COORDINATION ET INITIATIVES POUR ET AVEC LES RÉFUGIÉS ET LES ETRANGERS,**
3. **l'association sans but lucratif VLUCHTELINGENWERK VLAANDEREN,**
4. **l'association sans but lucratif LA LIGUE DES DROITS HUMAINS,**
5. **l'association sans but lucratif NANSEN,**
6. **l'association sans but lucratif ASSOCIATION POUR LE DROIT DES ETRANGERS,**
7. **l'association sans but lucratif PLATEFORME CITOYENNE DE SOUTIEN AUX RÉFUGIÉS,**
8. **l'association sans but lucratif SAAMO BRUSSEL,**
ayant élu domicile chez
M^e Michel KAISER, avocat,
boulevard Louis Schmidt 56
1040 Bruxelles,

contre :

l'État belge, représenté par
le secrétaire d'État à l'Asile et la Migration.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 6 septembre 2023, les parties requérantes demandent la suspension, selon la procédure d'extrême urgence, de l'exécution de « la décision ("Instruction"), apparemment prise le 29 août 2023 par la Secrétaire d'État à l'Asile et la Migration non publiée et dont l'*instrumentum* leur est aujourd'hui inaccessible et inconnu, d'exclure de l'accueil prévu par 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), les hommes présentant seuls leur demande de protection internationale à l'Office des étrangers ».

II. Procédure

Par une ordonnance du 7 septembre 2023, l'affaire a été fixée à l'audience du 12 septembre 2023.

La partie adverse a déposé le dossier administratif.

M. Yves Houyet, président de chambre, a exposé son rapport.

M^{es} Michel Kaiser et Pierre Robert, avocats, comparaissant pour les parties requérantes, et M^e Sophie Matray, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Laurence Lejeune, premier auditeur au Conseil d'État, a été entendue en son avis conforme.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Faits

À une date indéterminée, la secrétaire d'État à l'Asile et la Migration a décidé de réserver les places d'accueil aux familles avec enfants et de ne plus accueillir temporairement de demandeurs d'asile qui sont des hommes seuls.

Le 24 août 2023, le chef de cabinet de la secrétaire d'État à l'Asile et la Migration a fait part de cette instruction de la secrétaire d'État à l'Asile et la Migration à la directrice générale de FEDASIL.

La secrétaire d'État à l'Asile et la Migration a annoncé l'existence de cette décision par un communiqué de presse du 29 août 2023.

IV. Conditions de recours au référé d'extrême urgence

Conformément à l'article 17, § 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la suspension de l'exécution d'une décision administrative suppose deux conditions, une urgence incompatible avec le délai de traitement de l'affaire en annulation et l'existence d'au moins un moyen sérieux

susceptible, *prima facie*, de justifier l'annulation de cette décision. Le paragraphe 4 de ce même article vise l'hypothèse d'un recours en suspension d'extrême urgence qui doit indiquer en quoi le traitement de l'affaire est incompatible avec le délai de traitement de la demande de suspension visée au paragraphe 1^{er}.

L'urgence requiert, d'une part, la présence d'un inconvénient d'une gravité suffisante causé par l'exécution immédiate de l'acte attaqué et, d'autre part, la constatation que le cours normal de la procédure au fond ne permet pas qu'un arrêt d'annulation puisse utilement prévenir cet inconvénient.

V. Recevabilité du recours

A. Thèses des parties

Dans la requête, les parties requérantes soutiennent que « (...) l'acte attaqué modifie, de manière générale et abstraite, pour une période indéterminée, la situation des personnes sollicitant le bénéfice d'une protection internationale, en excluant de l'accueil une part importante d'entre eux, sur la base de critères sélectifs liés à leur genre et leur situation familiale en Belgique », que « partant, l'acte attaqué prive de toute assistance, un nombre très important de personnes quotidiennement », qu'il « résulte de ce rappel que confirmera le libellé des moyens que la décision attaquée modifie, à l'évidence, l'ordonnancement juridique (...) », que « les parties requérantes n'ont eu une connaissance raisonnablement suffisante (mais toujours partielle à ce jour) de l'acte attaqué que le 30 août 2023, moment où la presse a largement repris le communiqué publié la veille sur le site personnel de la Secrétaire d'Etat », que « les requérantes ont ensuite sollicité une copie de l'acte attaqué auprès de la Secrétaire d'Etat, mais leur demande est restée sans suite », qu'en « l'espèce, un recours introduit sept jours après avoir eu une connaissance suffisante d'un acte administratif (cinq jours ouvrables) constitue évidemment un comportement faisant œuvre d'une diligence largement suffisante par rapport aux exigences de la jurisprudence de votre Conseil (...) », que « l'acte attaqué a comme conséquence immédiate que plusieurs dizaines de demandeurs de protection internationale se voient chaque jour refuser le droit à l'accueil et se retrouvent, par voie de conséquence, fréquemment livrés à eux-mêmes », que « cela signifie qu'ils ne disposent pas de logement ni de nourriture, ni de possibilité de se laver ou de faire leur lessive, ni d'accompagnement médical, juridique ou psychologique », qu'ils « en sont réduits à loger à la rue », que « l'acte attaqué renforce également la violation systémique de l'Etat de droit qui caractérise l'action de la Secrétaire d'Etat, et son refus d'exécuter les décisions de justice qui lui sont défavorables », qu'« attendre l'issue d'un délai normal d'instruction d'une procédure de suspension ordinaire, à

savoir entre quatre et six mois en principe, avant de pouvoir espérer mettre un terme à l'application de l'acte attaqué créerait, pour des centaines de personnes au moins d'ici là, des dommages lourds et irréversibles, au péril de leur santé et parfois de leur vie, heurtant frontalement les intérêts collectifs que les requérantes sont habilitées à défendre dans la mise en œuvre de leur objet social (...)», que « le risque que plusieurs centaines et rapidement plusieurs milliers de personnes étrangères, présumées vulnérables, puisqu'elles entendent solliciter le bénéfice d'une protection internationale (asile ou protection subsidiaire), se retrouvent quotidiennement, et sans doute durablement "dans la rue", est, à l'évidence, une atteinte grave à leurs droits fondamentaux », que « ceci constitue à tout le moins pour les associations requérantes un préjudice moral lourd, tenant compte de leur objet social, mieux décrit dans la présentation de l'intérêt au recours », que « les requérantes tentent toutes, avec leurs moyens, de faire face à la crise de l'accueil », que « la perspective de voir rapidement des milliers de personnes supplémentaires privées d'accueil leur donne la certitude d'être immédiatement totalement débordées et dans l'incapacité d'apporter un semblant de réponse à la grave crise humanitaire que va provoquer la décision entreprise (...) », que « ce préjudice est encore aggravé par la violation caractérisée de l'Etat de droit, et la négation des décisions de justice, que constitue l'acte attaqué, laissant les requérants totalement perplexes sur la façon dont la Secrétaire d'Etat envisage son rôle et la notion même d'Etat de droit », que « la condition d'urgence est, à l'évidence, remplie ».

Concernant son intérêt à agir, la première partie requérante fait valoir qu'elle « poursuit la protection des intérêts de ses membres, mais se porte également garant du respect des intérêts des justiciables », qu'il « s'agit là d'un objet social particulier, distinct de l'intérêt général », qu'elle « poursuit cet objet social de manière durable et effective », qu'en « l'espèce, les pratiques administratives exposées portent atteinte aux intérêts d'une catégorie particulière de justiciables, les demandeurs de protection internationale, lesquels sont privés par l'acte attaqué d'une aide matérielle ».

À l'audience, la partie adverse conteste la recevabilité du recours en ce qu'il est introduit par la première partie requérante, à savoir l'Ordre des Barreaux Francophones et Germanophone. Elle soutient qu'au regard de l'article 495 du Code judiciaire, la première partie requérante ne peut agir dans l'intérêt d'une seule catégorie de justiciables. La partie adverse considère également que la première partie requérante ne peut agir que de manière subsidiaire par rapport aux associations dont l'objet social spécifique est la défense des demandeurs d'asile. Elle se prévaut d'un arrêt n°242.595 du 10 octobre 2018 du Conseil d'Etat ainsi que d'un arrêt n°112/2019 du 18 juillet 2019 de la Cour constitutionnelle dans lesquels ces

juridictions ont considéré, dans des circonstances comparables, que la première partie requérante ne pouvait pas valablement agir. Par ailleurs, la partie adverse soutient que l'acte attaqué n'a pas la portée que les parties requérantes lui donnent. Elle explique en substance que les hommes seuls ayant demandé l'asile ne devront pas rester dans la rue étant donné que la partie adverse a conclu une convention avec un partenaire pour augmenter la capacité d'accueil et que les hommes seuls ayant demandé l'asile seront accueillis par ce partenaire. Elle ajoute que l'article 62 de la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers lui permet de faire appel à un partenaire et que tous les demandeurs d'asile ne doivent pas être accueillis dans le réseau de FEDASIL. La partie adverse estime dès lors que l'acte attaqué n'exclut pas les hommes seuls ayant demandé l'asile du bénéfice de l'accueil prévu par la loi du 12 janvier 2007 précitée, comme le font valoir les parties requérantes, et que cette catégorie de demandeurs d'asile n'est donc pas exposée au risque d'atteinte grave alléguée. Enfin, la partie adverse décrit la forte pression que subit son réseau d'accueil en raison du nombre très important de demandeurs d'asile et fait état des efforts qu'elle a déployés pour y faire face.

À l'audience, la première partie requérante expose que l'article 495 du Code judiciaire serait vidé de sa substance si elle ne pouvait agir que pour tous les justiciables dès lors que dans un litige, il y a toujours un justiciable opposé à un autre. Elle indique que la thèse de la subsidiarité de son action par rapport à celle des associations dont l'objet social spécifique est la défense des demandeurs d'asile, ne trouve aucun fondement en droit. Les parties requérantes font valoir en substance que contrairement à ce que soutient la partie adverse, celle-ci ne prend pas toutes les mesures nécessaires pour assurer l'accueil de l'ensemble des demandeurs d'asile et pour respecter les droits qui leur sont garantis par la loi du 12 janvier 2007. Elles estiment qu'un grand nombre d'hommes seuls ayant demandé l'asile, ne bénéficient pas de l'accueil prévu par la loi précitée et sont donc dans la rue. Elles précisent que l'accueil avec un partenaire dont se prévaut la partie adverse, ne correspond pas à l'accueil prescrit par la loi du 12 janvier 2007 et qu'il s'agit seulement de mesures d'accueil pour les sans-abris qui ne sont pas équivalentes à celles concernées par la loi précitée.

B. Appréciation

Conformément à l'article 495 du Code judiciaire, la première partie requérante est habilitée notamment à défendre les intérêts de l'avocat et du justiciable. Comme l'a relevé la Cour constitutionnelle dans l'arrêt n°112/2019 du 18 juillet 2019 invoqué par la partie adverse, il ressort de cette disposition que la

première partie requérante ne peut agir pour défendre l'intérêt collectif des justiciables que dans la mesure où cette action est liée à la mission et au rôle de l'avocat en ce qui concerne la défense des intérêts du justiciable. La première partie requérante ne peut donc agir, conformément à l'article 495 du Code judiciaire, pour contester des mesures qui n'ont aucune incidence sur le droit d'accès au juge, sur l'administration de la justice ou sur l'assistance que les avocats peuvent offrir à leurs clients, que ce soit lors d'un recours administratif, lors d'une conciliation amiable ou lors d'un litige juridictionnel.

Tel est le cas en l'espèce. La décision attaquée a pour objet d'exclure temporairement les hommes seuls demandeurs d'asile du bénéfice de l'accueil prévu par la loi du 12 janvier 2007. Elle est donc sans lien avec la mission et le rôle de l'avocat en ce qui concerne la défense des intérêts du justiciable et n'a aucune incidence sur le droit d'accès au juge, sur l'administration de la justice ou sur l'assistance que les avocats peuvent offrir à leurs clients, que ce soit lors d'un recours administratif, lors d'une conciliation amiable ou lors d'un litige juridictionnel. La première requérante ne peut dès lors se prévaloir de l'intérêt requis au présent recours. Celui-ci est irrecevable en tant qu'il est formé par l'Ordre des Barreaux Francophones et Germanophone.

Prima facie, la décision attaquée est un acte juridique unilatéral réglementaire modifiant l'ordonnancement juridique d'une manière générale et abstraite, dès lors qu'elle empêche une catégorie de demandeurs d'asile, à savoir les hommes seuls, de bénéficier de l'accueil prévu par la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers.

Le Conseil d'État est *prima facie* compétent pour statuer sur la présente demande.

Contrairement à ce que soutient la partie adverse, l'acte attaqué a bien la portée décrite dans la requête. Les pièces du dossier administratif n'établissent pas que les hommes seuls ayant demandé l'asile sont accueillis, en dehors du réseau de FEDASIL, par le partenaire, soit le Service public régional de Bruxelles, avec lequel FEDASIL a conclu une convention. Aucune de ces pièces ne fait état d'une instruction qu'aurait donnée la partie adverse de faire assurer par ce partenaire l'accueil, prévu par la loi du 12 janvier 2007, de cette catégorie de demandeurs d'asile.

Par ailleurs, si la pièce 3 du dossier administratif indique que, le 4 septembre 2023, un nombre important des personnes en attente d'une place

d'accueil ne se trouvait pas dans la rue, il n'en demeure pas moins que l'acte attaqué exclut les hommes seuls demandeurs d'asile du bénéfice de l'accueil prévu par la loi du 12 janvier 2007, que la partie adverse ne démontre pas que cette catégorie de personnes est accueillie, conformément aux exigences de la loi précitée, ailleurs que dans le réseau de FEDASIL et que ne bénéficiant plus de mesures d'accueil, ces personnes sont nécessairement exposées au risque de vivre dans la rue.

L'exécution de l'acte entrepris expose dès lors la catégorie précitée de demandeurs d'asile, dont les deuxième au huitième parties requérantes ont notamment pour objet de défendre les intérêts, au risque imminent d'être privée de l'accueil prévu par la loi du 12 janvier 2007 et d'être placée de la sorte dans une situation de dénuement. Il s'agit d'un inconvénient d'une gravité suffisante causé aux intérêts collectifs des parties requérantes précitées par l'exécution immédiate de l'acte attaqué. Ni la procédure en annulation, ni celle de référé ordinaire, ne pourraient prévenir utilement les inconvénients causés. Les parties requérantes précitées ont agi avec la diligence requise.

Le recours à la procédure d'extrême urgence est justifié.

VI. Premier et deuxième moyens

A. Thèses des parties

Les parties requérantes prennent un premier moyen de la violation « des articles 3, 17 et 18 de la 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, et de la violation des articles 2, 1^o, 3 et 6, §1, de la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers ».

Elles soutiennent que « le droit à l'accueil des demandeurs de protection internationale, déclinaison pour cette catégorie de personnes du droit à l'aide sociale garanti par l'article 23, alinéa 3, 2^o, de la Constitution, est régi par la directive Accueil (2013/33/UE) et transposé essentiellement, en droit belge, par la loi dite "accueil" du 12 janvier 2007 », que « le Cour de Justice de l'Union européenne a jugé que l'accès à l'accueil vise à garantir le respect de la dignité humaine tel qu'il est défini à l'article 1^{er} de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne », que « dans son arrêt *Saciri*, la Cour de Justice en conclut qu'il n'est pas permis de priver un demandeur de protection internationale de l'accueil, fût-ce pendant une période temporaire (...) », que « la Cour européenne des droits de

l'homme considère par ailleurs que les demandeurs d'asile, du fait de leur vulnérabilité, ont besoin d'une protection spéciale », que « la directive Accueil garantit précisément la mise en œuvre de cette protection spéciale selon la Cour (...) », que « le droit à l'accueil doit être garanti à tout demandeur de protection internationale défini à l'article 2, 1° de la loi du 12 janvier 2007 (...) », que « l'aide matérielle qui doit être octroyée à tout demandeur de protection internationale dès la présentation de sa demande est quant à elle définie par l'article 2, 6° de la loi du 12 janvier 2007 (...) », qu'il « ressort de la lecture combinée de ces différentes dispositions que les personnes qui présentent une demande de protection internationale bénéficient de ce droit à l'aide matérielle, sans aucune restriction, et ce dès la présentation de leur demande », que « la saturation du réseau d'accueil ne permet en aucun cas de déroger à la mise en œuvre de ce droit », que « la Cour de Justice a clairement indiqué que dans une telle situation de saturation du réseau, l'Etat a une obligation de résultat et qu'il peut renvoyer les personnes concernées vers des organismes relevant du système d'assistance publique générale (...) », que « les motivations exposées lors de la prise de la décision contestée, soit la nécessité de concentrer les moyens disponibles au profit de familles et d'enfants ou de diminuer la pression sur le réseau d'accueil belge, constituent une énième tentative de trouver des excuses à l'inexécution d'une obligation internationale dans un cadre législatif et désormais juridictionnel qui contraint l'autorité à prendre toutes les mesures nécessaires pour garantir un niveau de vie digne à tous les demandeurs de protection internationale », que « la décision contestée viole par conséquent les dispositions invoquées au moyen ».

Les parties requérantes prennent un deuxième moyen de la violation « de l'article 23, spécialement alinéa 3, 2°, de la Constitution, en ce que cette disposition porte une obligation de *standstill*, et de la violation des articles 3, 5 et 6, §1^{er}, de la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers ».

Elles soutiennent que « (...) il résulte incontestablement des dispositions législatives visées à l'appui du moyen que "tout demandeur d'asile a droit à un accueil devant lui permettre de mener une vie conforme à la dignité humaine" (article 3 de la loi du 12 janvier 2007, directement inspiré de l'article 23 de la Constitution), que, sauf circonstances particulières non en cause dans l'acte attaqué, "le bénéfice de l'aide matérielle s'applique à tout demandeur d'asile dès la présentation de sa demande d'asile et produit ses effets pendant toute la procédure d'asile" (article 6, § 1^{er}, de la loi du 12 janvier 2007) et que, sauf circonstances particulières également non visées par l'acte attaqué, "le bénéfice de l'aide matérielle décrite [dans la loi du 12 janvier 2017] ne pourra en aucun cas faire l'objet d'une suppression" (article 5 de

la loi du 12 janvier 2007) (...) », qu'en « privant purement et simplement une catégorie particulière de demandeurs de protection internationale du droit à l'accueil, l'acte attaqué contrevient de manière flagrante aux dispositions précitées de la loi du 12 janvier 2007 », que « les conséquences de cet acte, dans le cadre du respect du droit à la dignité humaine, sont potentiellement catastrophiques pour les très nombreuses personnes en cause (...) ».

La partie adverse fait valoir, pour les raisons mentionnées dans l'exposé de son argumentation relative à la recevabilité du recours, que l'acte attaqué n'a pas la portée que les parties requérantes lui attribuent et qu'en conséquence, les moyens ne sont pas sérieux car ils reposent sur un postulat erroné.

B. Appréciation sur les deux moyens réunis

Pour les motifs exposés lors de l'examen de la recevabilité du recours, l'acte attaqué a bien la portée décrite dans la requête. Les moyens ne reposent donc pas sur un postulat erroné.

L'article 3 de la loi précitée du 12 janvier 2007 prévoit que « tout » demandeur d'asile a droit à un accueil devant lui permettre de mener une vie conforme à la dignité humaine, que par « accueil », on entend l'aide matérielle octroyée conformément à « la présente loi ou l'aide sociale octroyée par les centres publics d'action sociale conformément à la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale ». L'article 6, § 1^{er}, de la même loi dispose que le bénéfice de l'aide matérielle s'applique à « tout » demandeur d'asile dès la présentation de sa demande d'asile et produit ses effets pendant toute la procédure d'asile.

La loi du 12 janvier 2007 ne permet pas à la partie adverse de priver du droit à l'accueil une catégorie de demandeurs d'asile, constituée par les hommes seuls, pour résoudre les difficultés auxquelles elle indique être confrontée.

L'acte attaqué qui exclut cette catégorie de demandeurs d'asile du droit à l'accueil, viole les articles 3 et 6, § 1^{er}, de la loi du 12 janvier 2007.

Dans cette mesure, les premier et deuxième moyens sont sérieux.

Les conditions requises par l'article 17, § 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, pour ordonner la suspension de l'exécution de l'acte attaqué, sont remplies.

**PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :**

Article 1^{er}.

Le recours est irrecevable en ce qu'il est introduit par la première partie requérante.

Article 2.

La suspension de l'exécution de la décision de la secrétaire d'État à l'Asile et la Migration, adoptée à une date indéterminée, d'exclure temporairement les hommes seuls demandeurs d'asile du bénéfice de l'accueil prévu par la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers, est ordonnée.

Article 3.

L'exécution immédiate du présent arrêt est ordonnée.

Article 4.

Les dépens sont réservés.

Article 5.

Le présent arrêt sera publié par extrait au Moniteur belge.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 13 septembre 2023, par la XI^e chambre du Conseil d'État siégeant en référé, composée de :

Yves Houyet,
Katty Lauvau,

président de chambre,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Katty Lauvau

Yves Houyet