

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

LE PRÉSIDENT DE LA XI^e CHAMBRE SIÉGEANT EN RÉFÉRÉ

A R R Ê T

n° 265.312 du 29 décembre 2025

A. 246.665/XI-25.413

En cause : **l'association sans but lucratif
l'Institut de Formation des Cadres
pour le développement (IFCAD),**
ayant élu domicile chez
M^e Pierre JEANRAY, avocat,
avenue Henri Jaspar 113 bte 3
1060 Bruxelles,

contre :

1. l'Etat belge, représenté par
la Ministre de l'Asile et de la Migration,

2. l'Office des Étrangers.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 9 décembre 2025, la partie requérante demande la suspension, selon la procédure d'extrême urgence, de l'exécution de « la décision de refus de communication du 2 décembre 2025, constatée sur pied de l'article 8, § 2 de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration, du rapport et de conclusions établis entre février et mars 2025 élaborés et utilisés par la partie adverse et concernant directement l'activité de la requérante ».

II. Procédure

Par une ordonnance du 10 février 2025, le calendrier de la procédure a été déterminé et l'affaire a été fixée à l'audience du 19 décembre 2025.

M. Denis Delvax, conseiller d'État, président f.f., a exposé son rapport.

M^e Pierre Jeanray, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Konstantin de Haes, *loco* M^e Elisabeth Derriks, avocat, comparaissant pour les parties adverses, 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. Exposé des faits pertinents

La partie requérante expose développer des activités d'enseignement de promotion sociale à destination d'un public adulte.

Elle indique avoir été informée que plusieurs demandes de visa introduites par des étudiants ont fait l'objet de décisions négatives, fondées sur un rapport contenant une analyse approfondie des listes d'étudiants, dont l'Office des étrangers tire certaines conclusions la concernant.

Le 8 septembre 2025, son conseil sollicite de l'Office des étrangers que lui soit communiqué le « rapport, ainsi que des conclusions, orientations et instructions données à [ses] agents » auquel renvoyaient certaines décisions de refus de visa étudiant faisant état d'« une étude approfondie » des listes d'étudiants inscrits à l'IFCAD, demande qu'il réitère le 11 septembre.

Le 13 octobre 2025, le délégué du ministre refuse de faire droit à cette demande en se fondant sur l'article 6, § 1^{er}, 9^o, de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration.

Le 15 octobre 2025, la partie requérante invite le délégué du ministre à reconsidérer sa demande de consultation et saisit la Commission d'accès aux et de réutilisation des documents administratifs d'une demande d'avis.

Le 13 novembre 2025, la Commission, précitée, rend son avis.

Le 17 novembre 2025, la partie requérante invite l'Office des étrangers à réserver les suites voulues à cet avis.

En vertu de l'article 8, § 2, alinéa 3, de la loi du 11 avril 1994, précitée, la demande de reconsidération, en l'absence de communication d'une réponse de la partie adverse, est réputée rejetée le 2 décembre 2025.

Il s'agit de l'acte attaqué.

Par un courrier électronique du 16 décembre 2025, la partie adverse communique certaines informations à la partie requérante. Lors de l'audience, il est acté, à ce propos, que « [l]a partie adverse affirme que les documents communiqués à la partie requérante le 16 décembre sont les seuls documents sur lesquels elle se fonde pour justifier les motivations critiquées par la partie requérante dans sa requête ».

IV. Détermination de la partie adverse

L'Office des étrangers ne dispose pas d'une personnalité juridique distincte de celle de l'État belge. Il convient donc de le mettre hors de cause.

V. Conditions de la suspension d'extrême urgence

Conformément à l'article 17, § 1^{er}, alinéa 3, 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'un moyen sérieux dont l'examen se prête à un traitement accéléré et qui est susceptible *prima facie* de justifier l'annulation de la décision attaquée. Le paragraphe 5 de ce même article vise l'hypothèse où l'affaire doit être traitée en extrême urgence, ce qui doit être précisé dans l'intitulé de la requête, c'est-à-dire dans un délai égal ou inférieur à quinze jours.

VI. Exposé de l'extrême urgence

VI.1. Thèse de la partie requérante

A. Requête en suspension

La partie requérante expose que l'acte attaqué, refusant de communiquer des pièces, l'empêche de prendre connaissance, de répondre et de faire valoir ses droits et intérêts par rapport à « une analyse approfondie » et aux conclusions en découlant qui sont à la base d'une motivation générale, constante et persistante de décisions empêchant des étudiants de s'inscrire au sein de l'établissement scolaire qu'elle organise, et ce, en particulier, en la présente période d'inscriptions scolaires en cours ; que ces empêchement et obstacle élémentaire à son droit élémentaire de défendre ses droits et intérêts, qui plus est en période critique d'inscription scolaire, par rapport à un rapport administratif la mettant en cause de façon manifestement négative lui cause un préjudice grave immédiat, devenant irréparable ; qu'il est donc légitime et fondé

qu'elle puisse faire valoir et défendre ses droits et intérêts sans autre délai et que, pour ce faire, la demande de suspension soit traitée sous le bénéfice de l'extrême urgence ; qu'elle doit agir sans délai dans la mesure où la partie adverse invoque ce rapport pour refuser d'accorder un visa à des candidats étudiants inscrits chez elle ; qu'elle est bien évidemment fondée à avoir accès sans délai au contenu de ce rapport, qui la concerne manifestement très directement, afin de pouvoir prendre connaissance, entre autres, des griefs qui la concernent et d'examiner comment la partie adverse a établi ledit rapport ; qu'elle ne peut que s'étonner de la réticence de la partie adverse à lui communiquer un rapport qui la concerne directement ; qu'au moment de l'introduction de sa requête, « [elle] n'a reçu aucun visa alors que l'année académique est déjà entamée et qu'habituellement, les visas étaient octroyés en octobre et novembre » ; qu'il paraît donc évident que l'attitude de la partie adverse est liée à ce rapport, dont elle demande la communication ; que, malgré ces demandes, par ailleurs validées par l'avis positif de la Commission d'accès aux et de réutilisation des documents administratifs, la partie adverse refuse de le communiquer ; et qu'elle n'a d'autre choix que la présente procédure « puisqu'une demande en suspension ordinaire ne pourrait être traitée avant que l'année académique ne soit terminée ».

B. Audience du 19 décembre 2025

Lors de l'audience, la partie requérante, après avoir rappelé la chronologie des événements et indiqué que l'acte attaqué viole l'article 4 de la loi du 11 avril 1994 sur la publicité de l'administration, expose que, depuis le début de l'année scolaire, elle voit ses inscriptions bloquées et n'est pas en mesure de se défendre ; qu'à ce stade, il ne lui est plus possible d'inscrire la moitié de sa population estudiantine normale, étant les étudiants de la première année du cycle d'études ; qu'il est urgent qu'elle ait accès aux documents demandés, afin de pouvoir répondre aux critiques qui lui sont faites ; qu'il convient de le faire de toute urgence, afin de sauver l'année en cours ; que l'extrême urgence tient à la nécessité immédiate de pouvoir prendre connaissance du rapport pour s'en défendre et pour remettre en cause la motivation sur laquelle sont fondées les décisions de refus de visa ; que, s'il est exact que son règlement des études prévoit que la date limite des inscriptions est fixée au 15 novembre, il existe un système de dérogation ; que c'est donc maintenant qu'elle doit pouvoir réagir pour que l'Office des étrangers prenne conscience de l'inexactitude de sa position ; que les documents qui lui ont été communiqués le 16 décembre 2025 par la partie adverse ne constituent pas une analyse approfondie permettant d'aboutir aux conclusions qui sont celles présentées par l'Office des étrangers ; qu'il convient donc d'être sceptique sur l'identité entre les pièces communiquées par la partie adverse le 16 décembre 2025 et celles demandées, à savoir l'analyse approfondie des listes d'étudiants inscrits auprès de l'IFACD Cadres permettant d'aboutir aux conclusions exprimées dans les décisions

de refus de visa ; que l'extrême urgence subsiste donc bien ; qu'aujourd'hui, dès lors qu'elle ne peut pas se défendre et que les inscriptions ne sont plus possibles, c'est l'activité de l'école pour l'année 2025-2026 qui est enrayée ; que le préjudice devient irréparable et irréversible au fil des jours, puisqu'elle ne peut inscrire des étudiants en raison d'affirmations contenues dans un rapport qu'il ne lui est pas possible de contester ; que l'école ne peut plus travailler ; et qu'un recours en suspension ordinaire, qui pourrait aboutir à un arrêt dans les deux mois, n'aurait plus de sens ; que le préjudice devient irréparable et irréversible ; et qu'il est extrêmement urgent de suspendre l'acte attaqué.

Elle ajoute, à propos de l'extrême urgence, que le fait que la partie adverse lui a communiqué, le 16 décembre 2025, certains documents confirme le bien-fondé de sa demande ; que, si elle ne peut étayer ses affirmations par des documents, c'est parce qu'elle espère encore que des inscriptions pourront prochainement intervenir ; que le préjudice se crée et devient irréversible ; qu'il existe un risque que l'Office des étrangers adopte une politique systématique de refus de visas, sur la base d'un rapport mal fondé ; que l'urgence découle de la ruine de l'année qui se prépare ; que tous les étudiants qui souhaitent s'inscrire en première année sont bloqués ; que la réalité de l'école est qu'aucun élève ne peut s'inscrire, alors qu'elle a des professeurs à payer pour des étudiants qui ne seront pas inscrits ; et qu'elle doit disposer de la totalité du rapport sur lequel se fonde l'Office des étrangers, afin de pouvoir y répondre.

VI.2. Appréciation du Conseil d'État

Le recours à une procédure d'extrême urgence, visé au paragraphe 5 de l'article 17, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, doit rester exceptionnel dès lors que cette procédure réduit à un strict minimum les droits de la défense et l'instruction de la cause. Un tel recours ne peut être admis que lorsque cette procédure est seule en mesure de prévenir utilement le dommage craint par la partie requérante alors même que le référé ordinaire ne le pourrait pas. Celle-ci doit aussi avoir fait toute diligence pour prévenir le dommage et saisir le Conseil d'État dès que possible. Cette double condition de diligence et d'imminence du péril sont des conditions de recevabilité de la demande de suspension d'extrême urgence et de la demande de mesure provisoire d'extrême urgence.

L'article 17, § 5, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, dans sa version applicable à partir du 1^{er} janvier 2025, dispose comme suit :

« Lorsque la demande précise dans son intitulé que l'affaire doit être traitée en extrême urgence, et par conséquent, dans un délai égal ou inférieur à quinze jours,

le président de la chambre saisie ou le conseiller d'État qu'il désigne détermine, à bref délai, le calendrier de la procédure, en concertation avec l'auditeur, par une ordonnance qui fixe le jour du dépôt du dossier administratif, celui de la note d'observations et, le cas échéant, de la requête en intervention ainsi que le jour de l'audience. L'ordonnance désigne les éventuels tiers intéressés sur la base des indications de l'auditeur. Cette ordonnance peut être modifiée si d'autres tiers intéressés sont identifiés ou se sont manifestés après son adoption.

L'auditeur donne un avis oral à l'audience.

L'arrêt est prononcé au plus tard dans les cinq jours ouvrables de l'audience.

Si le délai de fixation est particulièrement bref, la suspension ou les mesures provisoires peuvent être ordonnées sans que toutes les parties aient été convoquées à l'audience. Dans ce cas, l'arrêt qui ordonne la suspension provisoire ou les mesures provisoires convoque les parties à bref délai devant la chambre qui statue sur la confirmation de la suspension ou des mesures provisoires ».

Les travaux préparatoires de cette disposition confirment l'intention du législateur selon laquelle « la procédure d'extrême urgence doit rester exceptionnelle et se limiter, en tout état de cause, aux affaires dans lesquelles un requérant démontre la nécessité d'agir dans un délai de quinze jours maximum » (Projet de loi modifiant les lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, *Doc.*, Ch., 2022-2023, n° 55-3220/001, pp. 11-12).

Il s'ensuit que l'extrême urgence doit être explicitée par la partie requérante dans sa demande de suspension ou de mesure provisoire d'extrême urgence en se fondant sur des éléments précis et concrets de nature à démontrer que si l'affaire était traitée dans un délai excédant quinze jours, l'arrêt du Conseil d'État interviendrait de manière irrévocablement tardive pour prévenir les inconvénients graves dont elle se prévaut. Il ne peut être tenu compte que des éléments qu'elle fait valoir dans sa requête.

Il lui revient ainsi d'exposer dans sa requête les raisons précises et concrètes pour lesquelles la procédure de suspension ou de mesure provisoire ordinaire ne serait pas de nature à remédier en temps utile au péril qu'elle invoque, en tenant compte des nouveaux délais de traitement prévus à l'article 17, § 4, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, précitées, dans sa version applicable à partir du 1^{er} janvier 2025.

En l'espèce, si la partie requérante expose, dans sa requête, que l'acte attaqué l'empêche de consulter un rapport sur la base duquel sont adoptées des décisions empêchant des étudiants de s'inscrire « en la présente période d'inscriptions scolaires encore en cours », qu'il est « légitime et fondé [qu'elle] puisse faire valoir et défendre ses droits et intérêts sans autre délai et que, pour ce faire, la présente demande de suspension du refus de communication des pièces demandées soit considérée et traitée sous le bénéfice de l'extrême urgence », qu'« [a]u moment de l'introduction de

la présente requête, [elle] n'a reçu aucun visa alors que l'année académique est déjà entamée et qu'habituellement, les visas étaient octroyés en octobre et novembre » et qu'elle « n'a d'autre choix que la présente procédure, puisqu'une demande en suspension ordinaire ne pourrait être traitée avant que l'année scolaire soit terminée », elle s'abstient d'exposer, dans sa requête, les raisons précises et concrètes permettant de justifier qu'une demande de suspension introduite dans les formes ordinaires n'aurait pu, tenant compte des nouveaux délais de traitement, remédier au péril qu'elle invoque.

Les arguments invoqués à l'audience, qui devaient et pouvaient être invoqués dans la requête, ne permettent pas de pallier le silence de la requête sur ce point.

La partie requérante n'établit donc pas que son affaire devait être traitée dans un délai égal ou inférieur à quinze jours, de sorte que l'extrême urgence visée à l'article 17, § 5, des lois sur le Conseil d'État n'est pas établie.

Le recours est donc irrecevable.

VII. Demande d'astreinte

VII.1. Thèse de la partie requérante

La partie requérante expose qu'au vu des réticences de la partie adverse à transmettre le rapport et au risque qu'elle continue à faire preuve d'obstruction en refusant d'exécuter l'arrêt de suspension, elle postule la condamnation de la partie adverse au paiement d'une astreinte de 1.000 € par jour de retard à transmettre le rapport, et ce à dater du prononcé de l'arrêt.

Elle réitère sa demande à l'audience.

VII.2. Appréciation du Conseil d'État

L'article 17, § 11, des lois sur le Conseil État dispose :

« L'arrêt qui ordonne la suspension, la suspension provisoire de l'exécution d'un acte ou d'un règlement ou des mesures provisoires peut, à la demande de la partie requérante, imposer une astreinte à l'autorité concernée. Dans ce cas, l'article 36, §§ 2 à 5, est d'application ».

Dès lors que le présent arrêt conclut au rejet de la demande de suspension, il ne peut être fait droit à la demande d’astreinte formulée par la partie requérante.

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

Article 1^{er}.

L’Office des étrangers est mis hors de cause.

Article 2.

La demande de suspension d’extrême urgence est rejetée.

Article 3.

La partie requérante supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros et la contribution de 26 euros.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 29 décembre 2025, par la XI^e chambre du Conseil d’État siégeant en référé, composée de :

Denis Delvax,	conseiller d’État, président f.f.,
Xavier Dupont,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Xavier Dupont

Denis Delvax