

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

LE PRÉSIDENT DE LA XI^e CHAMBRE SIÉGEANT EN RÉFÉRÉ

A R R Ê T

n° 266.219 du 27 mars 2026

A. 247.635/XI-25.532

En cause :

1. l'association sans but lucratif **Coordination et Initiatives pour et avec les Réfugiés et les Etrangers (CIRE)**,
2. l'association sans but lucratif **Vluchtelingenwerk Vlaanderen**,
3. l'association sans but lucratif **La Ligue des Droits Humains (LDH)**,
4. l'association sans but lucratif **Association pour le Droit des Etrangers (ADDE)**,
5. l'association sans but lucratif **New Samusocial**,
6. l'Ordre des Barreaux Francophones et Germanophone (OBFG),
ayant, tous les six, élu domicile chez
M^e Pierre ROBERT, avocat,
rue Saint-Quentin 3 bte 3
1000 Bruxelles,
également assistés et représentés par
M^e Tristan WIBAULT, avocat,
7. **S.M.**,
ayant élu domicile chez
M^e Oriane TODTS, avocat,
avenue Henri Jaspar 128
1060 Bruxelles,
8. **M.A.**,
9. **N.G.**,
10. **A.A.**,
11. **S.A.**,
12. **R.A.**,
ayant, tous les cinq, élu domicile chez
M^e Piet HEYVAERT, avocat,
rue Berckmans 89
1060 Bruxelles,

contre :

l'Etat belge, représenté par
la Ministre de l'Asile et de la Migration,
ayant élu domicile chez
M^e Tine BRICOUT, avocat,
orchideestraat 61A
9041 Gand/Oostakker.

Partie requérante en intervention :

l'association sans but lucratif

Liga voor Mensenrechten,

ayant élu domicile chez

M^e Pierre ROBERT, avocat,

rue Saint-Quentin 3 bte 3

1000 Bruxelles,

également assistée et représentée par

M^e Tristan WIBAULT, avocat.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 13 mars 2026, les parties requérantes demandent la suspension, selon la procédure d'extrême urgence, de l'exécution de « la décision prise à une date indéterminée en mars 2026 par la Ministre de l'Asile et de la Migration, non formalisée dans un *instrumentum*, de traiter toute demande de protection internationale introduite en Belgique par un demandeur de protection internationale déjà bénéficiaire de la protection internationale dans un autre pays de l'Union européenne comme une demande de protection ultérieure ».

II. Procédure

Par une ordonnance du 13 mars 2026, le calendrier de la procédure a été déterminé et l'affaire a été fixée à l'audience du 23 mars 2026.

La note d'observations et le dossier administratif ont été déposés dans le respect du calendrier de la procédure.

M. Emmanuel Jacobowitz, conseiller d'État, président f.f., a exposé son rapport.

M^{es} Pierre Robert, Oriane Todts et Piet Heyvaert, avocats, comparaissant pour les parties requérantes, M^e Tine Bricout, avocate, comparaissant pour la partie adverse, et M^e Pierre Robert, avocat, comparaissant pour la partie requérante en intervention, 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. Résumé du contexte juridique, objet et genèse de l'acte attaqué

Les articles 2, q), et 33.2, de la directive 2013/32/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale (refonte) dispose comme suit :

« Article 2. Définitions.

Aux fins de la présente directive, on entend par :

[...]

q) "demande ultérieure", une nouvelle demande de protection internationale présentée après qu'une décision finale a été prise sur une demande antérieure, y compris le cas dans lequel le demandeur a explicitement retiré sa demande et le cas dans lequel l'autorité responsable de la détermination a rejeté une demande à la suite de son retrait implicite, conformément à l'article 28, paragraphe 1.

[...]

Article 33. Demandes irrecevables.

[...]

2. Les États membres peuvent considérer une demande de protection internationale comme irrecevable uniquement lorsque :

a) une protection internationale a été accordée par un autre État membre ;

[...]

d) la demande concernée est une demande ultérieure, dans laquelle n'apparaissent ou ne sont présentés par le demandeur aucun élément ou fait nouveau relatifs à l'examen visant à déterminer si le demandeur remplit les conditions requises pour prétendre au statut de bénéficiaire d'une protection internationale en vertu de la directive 2011/95/UE;

[...] ».

L'article 20 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 (refonte) dispose comme suit :

« CHAPITRE III. LIMITATION OU RETRAIT DU BÉNÉFICE DES CONDITIONS MATÉRIELLES D'ACCUEIL

Article 20. Limitation ou retrait du bénéfice des conditions matérielles d'accueil

1. Les États membres peuvent limiter ou, dans des cas exceptionnels et dûment justifiés, retirer le bénéfice des conditions matérielles d'accueil lorsqu'un demandeur :

[...]

c) a introduit une demande ultérieure telle que définie à l'article 2, point q), de la directive 2013/32/UE.

[...]

5. Les décisions portant limitation ou retrait du bénéfice des conditions matérielles d'accueil ou les sanctions visées aux paragraphes 1, 2, 3 et 4 du présent article sont

prises au cas par cas, objectivement et impartialement et sont motivées. Elles sont fondées sur la situation particulière de la personne concernée, en particulier dans le cas des personnes visées à l'article 21, compte tenu du principe de proportionnalité. Les États membres assurent en toutes circonstances l'accès aux soins médicaux conformément à l'article 19 et garantissent un niveau de vie digne à tous les demandeurs.

6. Les États membres veillent à ce que les conditions matérielles d'accueil ne soient pas retirées ou réduites avant qu'une décision soit prise conformément au paragraphe 5 ».

Les articles 3, 19°, 55, § 2, et 79 règlement (UE) 2024/1348 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 instituant une procédure commune en matière de protection internationale dans l'Union et abrogeant la directive 2013/32/UE disposent comme suit :

« Article 3. Définitions.

Aux fins du présent règlement, on entend par :

[...]

"demande ultérieure", une nouvelle demande de protection internationale présentée dans un État membre après qu'une décision finale a été prise sur une demande antérieure, y compris les cas dans lesquels la demande a été rejetée au motif qu'elle a été explicitement ou implicitement retirée ;

[...]

Article 55. Demandes ultérieures.

[...]

2. Toute nouvelle demande présentée dans un État membre après qu'une décision finale a été prise sur une demande antérieure du même demandeur est considérée comme une demande ultérieure et est examinée par l'État membre responsable.

[...]

Article 79

Entrée en vigueur et application

1. Le présent règlement entre en vigueur le vingtième jour suivant celui de sa publication au Journal officiel de l'Union européenne.

2. Le présent règlement s'applique à partir du 12 juin 2026.

3. Le présent règlement s'applique à la procédure d'octroi d'une protection internationale en ce qui concerne les demandes introduites à partir du 12 juin 2026. Les demandes de protection internationale introduites avant cette date sont régies par la directive 2013/32/UE. Le présent règlement s'applique à la procédure de retrait d'une protection internationale lorsque l'examen en vue de retirer une protection internationale est engagé à partir du 12 juin 2026. Lorsque l'examen en vue de retirer une protection internationale a été engagé avant le 12 juin 2026, la procédure de retrait de la protection internationale est régie par la directive 2013/32/UE.

[...] ».

La loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers – telle que modifiée par la loi du 19 janvier 2012 modifiant la législation concernant l'accueil des demandeurs d'asile, la loi du 21 novembre 2017 modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers et la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers et la loi du 14 mars

2024 modifiant la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers – dispose notamment comme suit :

« LIVRE I^{er}. - DEFINITIONS, PRINCIPES GENERAUX ET CHAMP D'APPLICATION.

TITRE I^{er}. - Définitions.

[...]

Art. 2. Pour l'application de la présente loi, il faut entendre par :

1° le demandeur d'asile : l'étranger qui a présenté une demande d'asile, ayant pour objectif soit la reconnaissance du statut de réfugié, soit l'octroi du statut de protection subsidiaire;

[...]

6° l'aide matérielle : l'aide octroyée par l'Agence ou le partenaire, au sein d'une structure d'accueil, et consistant notamment en l'hébergement, les repas, l'habillement, l'accompagnement médical, social et psychologique et l'octroi d'une allocation journalière. Elle comprend également l'accès à l'aide juridique, l'accès à des services tels que l'interprétariat et des formations ainsi que l'accès à un programme de retour volontaire;

7° le Ministre : le Ministre qui a l'asile et la migration dans ses attributions, et dont relève l'Agence;

8° l'Agence : l'Agence fédérale pour l'accueil des demandeurs d'asile;

9° le partenaire : la personne morale de droit public ou de droit privé chargée par l'Agence et aux frais de celle-ci, de dispenser l'aide matérielle au bénéficiaire de l'accueil conformément aux dispositions de la présente loi;

10° la structure d'accueil : la structure communautaire ou individuelle au sein de laquelle l'aide matérielle est octroyée au bénéficiaire de l'accueil, qu'elle soit gérée par l'Agence ou un partenaire;

[...]

TITRE II. - Principes généraux.

Art. 3. Tout demandeur d'asile a droit à un accueil devant lui permettre de mener une vie conforme à la dignité humaine.

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.

Art. 4. § 1^{er}. L'Agence peut limiter ou, dans des cas exceptionnels, retirer le droit à l'aide matérielle :

[...]

3° lorsqu'un demandeur d'asile présente une demande ultérieure, jusqu'à ce qu'une décision de recevabilité soit prise en application de l'article 57/6/2, § 1^{er}, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers ;

[...]

LIVRE IV. - L'AGENCE FEDERALE POUR L'ACCUEIL DES DEMANDEURS D'ASILE.

TITRE I^{er}. - Statut, missions et compétences.

Art. 55. Il est créé, sous la dénomination "Agence fédérale pour l'accueil des demandeurs d'asile", un organisme public doté de la personnalité juridique, classé dans la catégorie A telle que visée dans la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public.

Le Roi détermine, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, la structure, l'organisation et le fonctionnement de l'Agence. L'Agence peut, pour tous ses

besoins en personnel en vue d'accomplir les missions qui lui ont été attribuées, engager du personnel par contrat de travail.

Art. 56. § 1^{er}. L'Agence a notamment pour mission d'assurer l'organisation, la gestion et le contrôle de la qualité de l'aide matérielle octroyée aux bénéficiaires de l'accueil et la prospection de biens immobiliers inoccupés pouvant être utilisés comme structures d'accueil.

[...]

§ 2. Dans le cadre des missions visées au § 1^{er}, l'Agence exerce les compétences suivantes :

1^o l'octroi de l'aide matérielle aux bénéficiaires de l'accueil au sein des structures d'accueil communautaires qu'elle gère;

[...] ».

L'article 1^{er}, § 1^{er}, 19^o et 20^o, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers dispose comme suit :

« Article 1^{er}. § 1^{er}. Pour l'application de la présente loi, il faut entendre par :

[...]

19^o décision finale dans le cadre d'une demande de protection internationale : toute décision établissant si l'étranger se voit accorder le statut de réfugié ou le statut conféré par la protection subsidiaire et qui n'est plus susceptible d'un recours formé dans le cadre du Titre Ibis, que ce recours ait ou n'ait pas pour effet de permettre au demandeur de demeurer sur le territoire en attendant son aboutissement ;

20^o demande ultérieure de protection internationale : toute demande ultérieure de protection internationale présentée après qu'une décision finale a été prise sur une demande précédente, en ce compris les décisions prises sur la base de l'article 57/6/5, § 1^{er}, 1^o, 2^o, 3^o, 4^o, 5^o, 7^o et 8^o ».

Le 27 novembre 2024, la Secrétaire d'État à l'Asile et la Migration a publié sur son site internet un communiqué de presse dont il ressort qu'elle veut « mettre fin aux demandes d'asile par des réfugiés reconnus » et qu'elle « souhaite appliquer par anticipation certaines parties du Pacte européen sur la migration afin de refuser l'accueil aux demandeurs d'asile qui bénéficient déjà du statut de réfugié dans un autre pays européen ».

Par un arrêt n° 261.887 du 27 décembre 2024 (ECLI:BE:RVSCE:2024:ARR.261.887), le Conseil d'Etat a ordonné, selon la procédure d'extrême urgence, la suspension de l'exécution de la décision de la Secrétaire d'État à l'Asile et la Migration de limiter l'aide matérielle pour les demandeurs d'une protection internationale qui bénéficient déjà d'une protection dans un autre État membre de l'Union européenne.

Au *Moniteur belge* du 23 juillet 2025 est parue la loi du 14 juillet 2025 [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 le traitement d'une demande ultérieure de protection internationale, dont l'article 2 dispose comme suit :

« Article 2. L'article 50 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, remplacé par la loi du 21 novembre 2017, est complété par un paragraphe 5 rédigé comme suit:

"§ 5. La demande de protection internationale qu'un étranger présente après qu'une décision finale a été prise concernant une demande précédente dans un autre Etat membre est considérée et enregistrée comme une demande ultérieure de protection internationale" ».

Au *Moniteur belge* du 23 juillet 2025 est également parue la loi du 14 juillet 2025 modifiant la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers, dont l'article 2 dispose comme suit :

« Article 2. L'article 4, § 1, de la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers, remplacé par la loi du 21 novembre 2017, est complété par les 5° et 6° rédigés comme suit:

"5° lorsqu'un demandeur d'asile bénéficie déjà d'une protection internationale dans un autre Etat membre de l'Union européenne; ou

6° lorsqu'un étranger mineur introduit une demande de protection internationale en son nom conformément à l'article 57/1, § 2, alinéa 1^{er}, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, alors qu'une demande précédente introduite par les parents a fait l'objet d'une décision finale négative, jusqu'à ce qu'une décision de recevabilité soit prise en application de l'article 57/6, § 3, alinéa 1^{er}, 6°, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers" ».

Par un arrêt n° 265.705 du 10 février 2026 (ECLI:BE:RVSCE:2026:ARR.265.705), le Conseil d'Etat a annulé la décision de la Secrétaire d'Etat à l'Asile et la Migration de limiter l'aide matérielle pour les demandeurs d'une protection internationale qui bénéficient déjà d'une protection dans un autre Etat membre de l'Union européenne.

Par un arrêt n° 23/2026 du 26 février 2026 (ECLI:BE:GHCC:2026:ARR.023), la Cour constitutionnelle a :

1. posé à la Cour de justice de l'Union européenne la question préjudicielle suivante :

« L'article 33 de la directive 2013/32/UE du Parlement et du Conseil du 26 juin 2013 "relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale (refonte)" et les articles 3, 19°, et 55, paragraphe 2, du règlement UE 2024/1348 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2014 "instituant une procédure commune en matière de protection internationale dans l'Union et abrogeant la directive 2013/32/UE" doivent-ils être interprétés comme permettant aux Etats membres de traiter comme une demande ultérieure la demande de protection internationale introduite dans un

second État membre après qu'un premier État membre a octroyé une protection internationale au demandeur, et en conséquence de limiter ou de retirer le bénéfice des conditions matérielles de l'accueil à l'égard de ce demandeur sur le fondement de l'article 20, paragraphe 1, c), 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 (refonte)" ? » ;

2. suspendu :

« - l'article 2 de la loi du 14 juillet 2025 "[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 le traitement d'une demande ultérieure de protection internationale";

- l'article 2 de la loi du 14 juillet 2025 "modifiant la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers", en ce qu'il complète l'article 4, § 1^{er}, de cette dernière loi par un 5°; et ordonn[é] que les suspensions précitées produisent leurs effets jusqu'à la date de publication au *Moniteur belge* de l'arrêt statuant définitivement sur le moyen unique dans les affaires n^{os} 8548, 8549, 8551, 8553, 8556 et 8558, sur le premier moyen dans les affaires n^{os} 8550, 8552, 8555 et 8557 et sur le moyen unique dans les affaires n^{os} 8554 et 8559 » ;

3. suspendu :

« les articles 4 et 5 de la loi du 14 juillet 2025 "modifiant la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers" ;

et

4. rejeté les demandes de suspension pour le surplus.

Le 2 mars 2026, la « responsable dispatching A.I. » de Fedasil a envoyé un courrier électronique dans lequel elle a notamment écrit ceci :

« Chers tous, [...]

La cour constitutionnelle suspend la nouvelle mesure concernant les M.

Ainsi nous devrions accueillir toutes les personnes M ayant reçu un NS M depuis le 04/08/2025, ayant encore droit à l'aide matérielle et toutes les nouvelles demandes, bien que M.
[...] ».

Le 4 mars 2026, la Ministre de l'Asile et de la Migration, et de l'Intégration sociale, chargée de la Politique des Grandes villes, a publié un communiqué sur son site internet (www.anneleenvanbossuyt.be) annonçant « Van Bossuyt zet opvangstop voort voor wie al bescherming heeft in de EU » (traduction libre : « Van Bossuyt poursuit l'arrêt de l'accueil pour tous ceux qui bénéficient déjà

d'une protection dans l'U.E. »). Par ce communiqué, elle a fait part de sa réaction à l'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 23/2026 précité. Elle a exposé respecter la décision de la Cour constitutionnelle, attendre l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne et poursuivre sa politique sur une autre base juridique. La ministre a communiqué dans le même sens sur Linked'In, selon les parties requérantes à la même date.

Par un courrier électronique du même jour, dont les parties requérantes indiquent qu'il a été adressé « à la presse », la porte-parole de la ministre communique « de volledige uitleg » (traduction libre : « l'explication complète ») de cette décision.

Le 5 mars 2026, la ministre s'est expliquée devant la Chambre des Représentants dans les termes suivants :

« Minister Anneleen Van Bossuyt: Dank u wel, mijnheer de voorzitter, beste leden, laat mij beginnen met de situatie correct te schetsen.

Quelle a été la décision de la Cour constitutionnelle? La Cour constitutionnelle n'a pas annulé notre législation mais l'a temporairement suspendue. Elle a décidé de poser des questions préjudicielles à la Cour de justice de l'Union européenne afin de vérifier si certaines mesures de crise sont entièrement conformes au droit européen. Je suis convaincue que la Cour européenne confirmera ce qu'elle a déjà clairement établi dans sa jurisprudence antérieure, à savoir que notre approche s'inscrit dans le cadre européen.

Il est donc remarquable de constater que la Cour constitutionnelle ne suit pas la jurisprudence européenne existante et demande aux juges européens de confirmer à nouveau leur position.

Une autre décision aurait évidemment été préférable, je ne vous le cache pas. Néanmoins, il ne m'appartient pas de me prononcer sur la décision des juges.

Contrairement à ce que certains prétendent, je n'entends pas passer outre l'arrêt de la Cour constitutionnelle. Bien au contraire, je le respecte et pour l'instant, je n'appliquerai plus le fondement juridique suspendu de la mesure d'accueil tant qu'aucun jugement définitif n'aura été rendu. C'est très clair.

Quelle décision ai-je prise? J'ai ordonné une analyse juridique à la suite de l'arrêt rendu par la Cour constitutionnelle. Il en ressort que la législation belge contient encore suffisamment d'autres fondements juridiques pour refuser l'accueil de personnes bénéficiant déjà d'une protection ailleurs, et qui n'ont pas été suspendus par la Cour constitutionnelle.

En combinaison avec la jurisprudence européenne existante, nous pouvons encore atteindre le même objectif par une autre voie. Je reste parfaitement dans le cadre légal prévu. Quand on veut, on peut. S'il existe d'autres moyens légaux d'atteindre le même objectif, il est de mon devoir en tant que ministre de les utiliser également.

Waarom heb ik dit beslist? Er is naar verwezen, vanaf de start van deze regering heb ik gezegd dat ik de instroom van asielzoekers drastisch wil verlagen. In de eerste plaats moeten we duidelijk het signaal geven aan wie geen recht heeft of wie al bescherming verkregen heeft in een andere lidstaat, niet naar België te reizen. Zo

verlagen we de druk op onze opvang en op de samenleving in het geheel. De maatregelen van ons crisispakket hebben ook effect. We blijven het maand na maand beter doen dan de Europese instroom. Het is dus belangrijk koers te houden. Bovendien treedt op 12 juni het Europees Migratiepact in werking. Daarmee komt het Europese migratiebeleid in een nieuwe realiteit terecht en wordt nog explicieter bevestigd dat lidstaten maatregelen kunnen nemen om asielshoppen en opvangshoppen aan te pakken.

De oorspronkelijke maatregel zal dan ook opnieuw duidelijk verankerd zijn in het Europese kader. Ik zie u 'neen' knikken, mevrouw, maar ik weet niet of u het gezien hebt. Gisteren verscheen in het publicatieblad van de Europese Unie een rectificatie op het Pact die onze toepassing van de wetgeving nog meer onderbouwt. Ik nodig u uit dat te lezen.

Eén ding is voor mij in elk geval duidelijk. De druk op onze samenleving en op het terrein is immens.

Ik zal dus niet toekijken hoe mensen die geen recht hebben op bescherming of opvang ons systeem overbelasten. Ik kan het me niet veroorloven tijd te verliezen » (*Doc. Parl., Chambre, Compte rendu intégral, séance plénière 5 mars 2026, p. 20*).

(Traduction libre des propos tenus en néerlandais :

« Pourquoi ai-je décidé ainsi ? Il en a été fait mention, depuis le début de ce gouvernement, j'ai dit que je veux drastiquement réduire l'afflux de demandeurs d'asile. Il faut d'abord donner un signal clair à ceux qui n'ont pas droit à l'asile ou qui ont déjà obtenu une protection dans un autre pays qu'ils ne doivent pas se rendre en Belgique. Nous faisons ainsi baisser la pression sur notre accueil et sur la société dans son ensemble. Les mesures de notre paquet de crise produisent également leurs effets. Mois après mois, nous faisons mieux que l'afflux européen. Il est donc important de garder le cap.

De plus, le Pacte européen sur la migration et l'asile entrera en vigueur le 12 juin. La politique européenne en matière de migration s'inscrit ainsi dans une nouvelle réalité, et il est confirmé de manière encore plus explicite que les États membres peuvent prendre des mesures pour lutter contre le "shopping de l'asile" et le "shopping de l'accueil".

La mesure initiale sera donc à nouveau clairement ancrée dans le cadre européen. Je vous vois secouer la tête, Madame, mais je ne sais pas si vous l'avez vu. Hier, une rectification du Pacte a été publiée au Journal officiel de l'Union européenne, qui soutient encore davantage notre application de la législation. Je vous invite à la lire.

Une chose est en tout cas claire pour moi. La pression sur notre société et sur le terrain est immense.

Je ne resterai donc pas les bras croisés pendant que des personnes qui n'ont pas droit à la protection ou à l'accueil surchargent notre système. Je ne peux pas me permettre de perdre du temps) ».

Le 6 mars 2026, la « responsable dispatching A.I. » de Fedasil a envoyé un courrier électronique dans lequel elle a notamment écrit ceci :

« [...] »

Je suis consciente que les récents changements successifs ont pu créer de la confusion et de la frustration.

La ministre prend acte de l'arrêt de la Cour de cassation [lire : constitutionnelle] et nous ne pouvons plus limiter l'accueil aux personnes disposant du statut M sur la base légale utilisée précédemment.

Cependant, contrairement au message de la semaine passée, la Ministre nous demande à présent de prendre des décisions de limitation en utilisant de nouveau la base juridique antérieure à la *crisiswet* 1, à savoir l'article 4 §1, 3° de la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile, concernant les demandes ultérieures en général.
[...] ».

De l'ensemble de ces éléments, les parties requérantes et la partie intervenante volontaire déduisent que la Ministre de l'Asile et de la Migration, et de l'Intégration sociale, chargée de la Politique des Grandes villes, a décidé, de manière réglementaire, « de traiter toute demande de protection internationale introduite en Belgique par un demandeur de protection internationale déjà bénéficiaire de la protection internationale dans un autre pays de l'Union européenne comme une demande de protection ultérieure », tout en précisant que cette décision n'est pas formalisée dans un *instrumentum*.

Dans sa note d'observations, la partie adverse indique toutefois que « l'instruction attaquée de la ministre compétente a bien été formalisée, à savoir dans une communication adressée par la ministre au Directeur général de Fedasil en date du 2 mars 2026 » et que « [c]ette communication a également été transmise en copie au Directeur général de l'Office des étrangers ». Cette note constitue la pièce 1 du dossier administratif. Elle se lit comme suit :

« Mijnheer de Directeur-Generaal,

Ik heb kennisgenomen van het arrest nr. 23/2026 van 26 februari 2026 van het Grondwettelijk Hof. Het Hof schorst in zijn arrest onder meer artikel 2 van de wet van 14 juli 2025 "tot wijziging van de wet van 12 januari 2007 betreffende de opvang van asielzoekers en van bepaalde andere categorieën van vreemdelingen", in zoverre het artikel 4, § 1, van die laatste wet aanvult met een punt 5°.

Om ons te conformeren aan het arrest nr. 23/2026, geef ik de opdracht aan Fedasil om niet langer beslissingen te nemen op basis van deze wetbepaling.

Analyse van het arrest en de bestaande wetgeving leert dat de wet van 12 januari 2007 een andere juridische grond biedt om de opvang te beperken van personen die reeds een internationale beschermingsstatus in een andere EU-lidstaat hebben. Artikel 4, § 1, 3° van de wet voorziet namelijk het volgende:
["]Het Agentschap kan het recht op materiële hulp beperken of, in uitzonderlijke gevallen, intrekken : [...] 3° indien een asielzoeker een volgend verzoek heeft gedaan, tot aan de beslissing waarbij tot de ontvankelijkheid wordt besloten met toepassing van artikel 57/6/2, § 1, van de wet van 15 december 1980 betreffende de

toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen; of [...]"].

Deze bepaling biedt dus de mogelijkheid om de opvang te beperken van personen die een volgend verzoek hebben ingediend.

Krachtens artikel 1, 20° van de wet van 15 december 1980 is een volgend verzoek 'elk later verzoek om internationale bescherming dat wordt gedaan nadat een definitieve beslissing over een vorig verzoek is genomen, met inbegrip van de beslissingen genomen op basis van artikel 57/6/5, § 1, 1°, 2°, 3°, 4°, 5°, 7° en 8°'.

Een definitieve beslissing is krachtens artikel 1, 19° van de wet van 15 december 1980 'een beslissing of de vreemdeling de vluchtelingenstatus of de subsidiaire beschermingsstatus wordt verleend en waartegen geen rechtsmiddel meer openstaat in het kader van Titel Ibis, ongeacht of dit rechtsmiddel tot gevolg heeft dat de verzoeker op het grondgebied mag blijven in afwachting van het resultaat.'

Het gaat hier dus zowel om een beslissing tot toekenning van de vluchtelingenstatus of de subsidiaire beschermingsstatus als een beslissing tot weigering van deze statussen.

Indien een persoon al een definitieve beslissing heeft gekregen, doordat aan hem de vluchtelingenstatus of de subsidiaire beschermingsstatus werd toegekend, en deze vervolgens een nieuw verzoek indient, dan gaat het om een volgend verzoek om internationale bescherming.

Het feit dat het gaat om personen die in een andere lidstaat een beslissing tot toekenning van de vluchtelingenstatus of de subsidiaire beschermingsstatus hebben verkregen, verandert niets aan deze vaststelling, zoals ook blijkt uit het arrest van het Europees Hof van Justitie van 19 december 2024 (C-123/23 en C-202/23 - Khan Yunis en Baabda).

Personen die reeds een internationale beschermingsstatus in een andere EU-lidstaat hebben, vallen dus onder het toepassingsgebied van artikel 4, § 1, 3° van de Opvangwet. Fedasil kan hun materiële hulp beperken. Zij dienen terug te keren naar de EU-lidstaat, die hen internationale bescherming heeft toegekend. Zij kunnen opgevangen worden in een opvangcentrum met het oog op terugkeer naar de bevoegde lidstaat. Ik verzoek u dan ook om deze personen hiervan te informeren.

Met de meeste hoogachting,
[...] ».

(Traduction libre :

Monsieur le Directeur général,

J'ai pris connaissance de l'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 23/2026 du 26 février 2026. Dans son arrêt, la Cour suspend notamment l'article 2 de la loi du 14 juillet 2025 "modifiant la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers", dans la mesure où il complète l'article 4, § 1^{er}, de cette dernière loi par un point 5°.

Afin de nous conformer à l'arrêt n° 23/2026, je donne instruction à Fedasil de ne plus prendre de décisions sur la base de cette disposition légale.

L'analyse de l'arrêt et de la législation existante montre que la loi du 12 janvier 2007 offre un autre fondement juridique pour limiter l'accueil des personnes qui bénéficient déjà d'un statut de protection internationale dans un autre État membre de l'UE. L'article 4, § 1^{er}, 3° de la loi prévoit en effet ce qui suit :

["]L'Agence peut limiter ou, dans des cas exceptionnels, retirer le droit à l'aide matérielle : [...] 3° lorsqu'un demandeur d'asile présente une demande ultérieure, jusqu'à ce qu'une décision de recevabilité soit prise en application de l'article 57/6/2, § 1^{er}, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers; ou [...]"]].

Cette disposition offre donc la possibilité de limiter l'accueil des personnes ayant introduit une demande ultérieure.

En vertu de l'article 1^{er}, 20°, de la loi du 15 décembre 1980, une demande ultérieure est "toute demande ultérieure de protection internationale présentée après qu'une décision finale a été prise sur une demande précédente, en ce compris les décisions prises sur la base de l'article 57/6/5, § 1^{er}, 1°, 2°, 3°, 4°, 5°, 7° et 8° "[.]

Une décision définitive est, en vertu de l'article 1, 19° de la loi du 15 décembre 1980, "toute décision établissant si l'étranger se voit accorder le statut de réfugié ou le statut conféré par la protection subsidiaire et qui n'est plus susceptible d'un recours formé dans le cadre du Titre Ibis, que ce recours ait ou n'ait pas pour effet de permettre au demandeur de demeurer sur le territoire en attendant son aboutissement".

Il s'agit donc ici tant d'une décision d'octroi du statut de réfugié ou du statut de protection subsidiaire que d'une décision de refus de ces statuts.

Si une personne a déjà obtenu une décision définitive lui accordant le statut de réfugié ou le statut conféré par la protection subsidiaire et qu'elle introduit ensuite une nouvelle demande, il s'agit d'une demande ultérieure de protection internationale.

Le fait qu'il s'agisse de personnes ayant obtenu une décision leur accordant le statut de réfugié ou le statut de protection subsidiaire dans un autre État membre ne change rien à cette conclusion, comme le montre également l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne du 19 décembre 2024 (C-123/23 et C-202/23 - Khan Yunis et Baabda).

Les personnes qui bénéficient déjà d'un statut de protection internationale dans un autre État membre de l'UE relèvent donc du champ d'application de l'article 4, § 1^{er}, 3° de la loi sur l'accueil. Fedasil peut limiter l'aide matérielle qui leur est accordée. Elles doivent retourner dans l'État membre de l'UE qui leur a accordé la protection internationale. Elles peuvent être hébergées dans un centre d'accueil en vue de leur retour vers l'État membre compétent. Je vous prie donc d'en informer ces personnes.

Avec mes sentiments distingués,

[...].)

Il s'agit de l'acte attaqué.

En pièce 3 du dossier administratif, la partie adverse communique également un courrier électronique du 4 mars 2026 de la Directrice opérationnelle a.i. de Fedasil par lequel celle-ci fait savoir aux agents concernés que :

« [...]

Depuis la Crisiswet 1, en vigueur depuis cet été, l'Agence motivait les limitations de l'aide envers les M-Status (sic.) sur base d'un article spécifique.

L'arrêt de la Cour constitutionnelle suspend cette base juridique. La Ministre a donc décidé (contrairement au message précédent) de continuer à prendre des décisions de limitation, en revenant à la base juridique antérieure à la crisiswet 1, à savoir l'article 4§1, 3° concernant les demandes ultérieures en général. [...] ».

IV. Assistance judiciaire

Par une requête du 17 mars 2026, la septième partie requérante sollicite le bénéfice de l'assistance judiciaire. Compte tenu des pièces produites, le bénéfice de l'assistance judiciaire lui est accordé dans la présente procédure en suspension d'extrême urgence en application des articles 78 à 80 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État.

Par une requête du 17 mars 2026, les huitième à douzième parties requérantes sollicitent le bénéfice de l'assistance judiciaire. Compte tenu des pièces produites, le bénéfice de l'assistance judiciaire leur est accordé dans la présente procédure en suspension d'extrême urgence en application des articles 78 à 80 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État.

V. Intervention

La requête en intervention introduite par l'association sans but lucratif (ASBL) Liga voor Mensenrechten est accueillie.

VI. Recevabilité ratione materiae

VI.1. Thèse des parties requérantes

Selon les parties requérantes « [i]l ne fait aucun doute, même si à ce jour les parties requérantes n'ont pas pu avoir accès à son *instrumentum*, que l'acte décrit dans les pages qui précèdent est un acte administratif causant grief, en ce sens qu'il modifie manifestement l'ordonnancement juridique ».

Elles ajoutent que même si elles ignorent « s'il s'agit d'une simple décision orale ou d'un acte qui aurait pris une forme écrite autre que les pièces jointes au dossier par les requérants », selon elles, « il n'est pas contestable que l'acte attaqué, comme

l'acte annulé par l'arrêt 265.705 du 10 février 2026 de Votre Conseil, constitue un acte juridique unilatéral réglementaire modifiant de manière générale et abstraite, *a priori* sans limitation dans le temps, la situation des personnes sollicitant le bénéfice d'une protection internationale, en limitant le droit à l'accueil des demandeurs de protection internationale qui ont déjà obtenu une protection internationale dans un autre Etat membre de l'Union européenne ».

VI.2. Thèse de la partie adverse

Selon la partie adverse « [l]a communication attaquée de la Ministre constitue une instruction ou circulaire non normative, contenant des lignes directrices relatives à l'interprétation et à l'application de la réglementation. Une telle instruction n'est contraignante, dans une certaine mesure, qu'à l'égard des agents soumis à l'autorité hiérarchique de son auteur. La communication attaquée ne constitue dès lors pas un acte administratif susceptible d'annulation au sens de l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat ».

Elle rappelle ensuite qu'une circulaire qui n'a d'autre objet que de rappeler ou d'interpréter une législation existante n'est qu'interprétative et ne constitue, en principe, pas un acte attaquant devant le Conseil d'Etat.

Elle précise cependant qu'une telle circulaire peut exceptionnellement être susceptible de recours, en particulier « lorsque l' "interprétation" proposée est formulée de manière générale et revêt un caractère impératif. Autrement dit, lorsqu'elle vise à produire immédiatement et effectivement des effets juridiques. Adopter une position quant à une règle de droit existante ne revient toutefois pas à ajouter une règle de droit. Une interprétation donnée par une autorité hiérarchique ne constitue un ajout à l'ordre juridique que lorsqu'elle ne laisse plus aucune marge d'appréciation aux agents ou aux autorités subordonnées chargés d'appliquer la réglementation, pour procéder à une appréciation au cas par cas ».

Selon elle, tel n'est pas le cas en l'espèce.

La partie requérante expose qu'en l'espèce « la Ministre s'est limitée à fournir des éclaircissements quant aux possibilités offertes par le cadre légal existant. Il n'est nullement question d'un quelconque revirement "interprétatif". Avant même l'entrée en vigueur de l'article 4, § 1^{er}, 5^o, plus spécifique (et actuellement suspendu) de la loi accueil, Fedasil considérait déjà, dans des décisions individuelles en matière d'accueil, que l'article 4, § 1^{er}, 3^o, de la loi accueil visait également les personnes ayant déjà obtenu une protection internationale dans un autre Etat membre. La

terminologie utilisée par la Ministre laisse en outre une marge d'appréciation au cas par cas. S'agissant des personnes bénéficiant déjà d'un statut de protection internationale dans un autre État membre de l'Union européenne, la communication attaquée indique : "Fedasil peut limiter leur aide matérielle" (nous soulignons [la partie adverse souligne le mot "peut"])). Fedasil conserve dès lors sa marge d'appréciation ».

Elle ajoute que la communication attaquée vise, d'une part, à rappeler les conséquences de l'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 23/2026 et, d'autre part, à préciser l'interprétation qu'il convient de donner à la législation en vigueur et inchangée à la lumière de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne.

Enfin, la partie adverse estime que « rien n'indique » que la ministre compétente ait la volonté d'imposer à Fedasil son interprétation de la loi. D'après elle, la phrase « Fedasil peut limiter leur aide matérielle » démontre même le contraire.

VI.3. Appréciation

L'article 14, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, dispose comme suit :

« Si le contentieux n'est pas attribué par la loi à une autre juridiction, la section statue par voie d'arrêts sur les recours en annulation pour violation des formes soit substantielles, soit prescrites à peine de nullité, excès ou détournement de pouvoir, formés contre les actes et règlements :
1^o des diverses autorités administratives ».

La Ministre de l'Asile et de la Migration, et de l'Intégration sociale, chargée de la Politique des Grandes villes est une autorité administrative au sens de cette disposition.

Ont un caractère réglementaire, les circulaires, instructions ou prescriptions générales qui ajoutent à la réglementation existante des règles nouvelles, présentant un certain degré de généralité, dès lors que leur auteur a l'intention de les rendre obligatoires et qu'il dispose des moyens pour forcer au respect de ces directives.

De tels actes sont donc susceptibles de recours en annulation devant le Conseil d'État.

En l'espèce, la question de savoir si la circulaire attaquée rencontre, ou non, les critères précités fait l'objet du quatrième moyen.

La recevabilité *ratione materiae* du recours se confond donc avec le caractère sérieux de ce moyen.

VII. 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 en extrême urgence 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.

VIII. L'urgence et l'extrême urgence

VIII.1. Thèse des parties requérantes et intervenante

Selon les parties requérantes et intervenante, l'imminence du péril est telle que l'affaire doit être traitée dans un délai de 15 jours à partir de la saisine du Conseil d'Etat. Elles exposent que « [l]'acte attaqué a pour objet de limiter l'aide matérielle pour les demandeurs d'une protection internationale qui bénéficient déjà d'une protection dans un autre État membre de l'Union européenne et expose donc cette catégorie de personnes au risque d'être placées dans une situation de dénuement complet. Il a notamment pour conséquence que des femmes et des enfants seront à nouveau contraints de dormir dans la rue ».

Elles renvoient aux considérants de l'arrêt n° 261.887 du 27 décembre 2024 précité quant à l'intérêt collectif des première, deuxième, troisième, quatrième et sixième parties requérantes qu'elles estiment transposables en l'espèce.

Elles ajoutent que « le préjudice né de la violation des arrêts de la Cour constitutionnelle et de Votre Conseil est d'une telle gravité qu'il justifie que l'exécution de l'acte attaqué soit suspendue en extrême urgence ».

La septième partie requérante précise encore être privée de toute ressource financière et s'être vu refuser l'accès à un centre. Elle indique être hébergée « de manière précaire par une connaissance mais ne dispose d'aucun moyen financier pour subvenir à ses besoins élémentaires (se nourrir,...), ce qui [la] place dans une situation

particulièrement délicate. De plus, [elle] demeure dans l'impossibilité de payer un loyer auprès de son hébergeur, ce qui rend son hébergement précaire ».

Quant aux huitième à douzième parties requérantes, elles exposent encourir « le risque, en conséquence de l'acte attaqué, d'être privée[s] de tout accueil, les contraignant à dormir à la rue, sans aucun moyen financier pour subvenir à [leurs] besoins élémentaires. La situation est d'autant plus urgente que parmi les requérants figurent une femme et une mineure ».

Enfin, les parties requérantes et intervenantes estiment avoir fait toute diligence pour introduire leurs requêtes.

VIII.2. Thèse de la partie adverse

La partie adverse estime qu'il n'est pas satisfait à la condition de l'extrême urgence pour les raisons suivantes :

«

- (a) **La suspension de l'exécution de la communication attaquée n'est pas utile aux premières, deuxième, troisième, quatrième, cinquième et sixième parties requérantes ni à l'intervenante volontaire.**

Les première, deuxième, troisième, quatrième, cinquième et sixième parties requérantes estiment que la suspension en extrême urgence de l'exécution de la communication attaquée aurait pour effet que l'accueil des demandeurs de protection internationale bénéficiant déjà d'une protection dans un autre État membre de l'Union européenne ne pourrait plus être limité ou retiré sur la base de l'article 4, § 1^{er}, 3^o, de la loi accueil.

Cette position ne peut être suivie.

L'interprétation de l'article 4, § 1^{er}, 3^o, de la loi accueil retenue dans la communication attaquée est déjà contenue dans la loi elle-même. La communication attaquée se limite à expliciter la disposition légale applicable et n'impose ni obligations supplémentaires ni restrictions à Fedasil dans l'appréciation des dossiers individuels.

Sur la base d'une interprétation autonome de l'article 4, § 1^{er}, 3^o, de la loi accueil, Fedasil peut également considérer que l'accueil d'une personne déterminée bénéficiant d'un statut M peut être limité, dès lors qu'elle introduit une "demande ultérieure de protection internationale" au sens de cette disposition.

Les lignes directrices fournies par la Ministre dans la communication attaquée ne constituent ni une condition nécessaire ni un fondement juridique permettant à Fedasil de parvenir à une telle conclusion. De même, la suspension de la communication attaquée ne saurait empêcher Fedasil d'appliquer, dans des décisions individuelles, les termes clairs de l'article 4, § 1^{er}, 3^o, de la loi accueil, en conformité avec l'interprétation retenue.

En outre, au cours du premier semestre de l'année 2025, Fedasil a déjà considéré spontanément, dans des décisions individuelles en matière d'accueil, que l'article 4, § 1^{er}, 3^o, de la loi accueil doit être interprété en ce sens que cette disposition vise également les personnes ayant déjà obtenu une protection internationale dans un autre État membre.

L'exposé des motifs relatif à l'article 4, § 1^{er}, 5^o, (suspendu) de la loi accueil précise à cet égard ce qui suit (nous soulignons) :

"Récemment, la Cour de justice de l'Union européenne (ci-après CJUE) a estimé que peut être considérée comme "demande ultérieure" une demande présentée aux autorités d'un État membre, autre que l'État membre où une décision finale a déjà été rendue sur une demande de protection internationale (CJUE; Arrêt du 19 décembre 2024, affaires jointes Khan Yunis et Baabda c. Bundesrepublik Deutschland, C-123/23 et C-202/23, ECLI: EU: C: 2024: 563 et 1042, points 45 à 49).

En application de l'article 4 § 1^{er}, alinéa 3 de la loi accueil et de l'arrêt précité de la CJUE, l'Agence a déjà pris, après évaluation, des décisions individuellement motivées de limitation de l'aide matérielle pour des demandeurs d'asile ayant obtenu une protection internationale dans un autre État membre de l'Union européenne.

(...) Afin de garantir une application cohérente du régime de l'accueil et de renforcer la clarté ainsi que la sécurité juridique, il a été jugé opportun d'insérer expressément cette nouvelle hypothèse de limitation ou de retrait de l'aide matérielle dans l'article 4, § 1^{er} de la loi accueil."

Il ressort de ce qui précède que la communication attaquée ne confère aucune portée nouvelle aux dispositions légales en cause, ni n'y ajoute de règles nouvelles (voir également à cet égard l'irrecevabilité *ratione materiae*). Elle ne cause dès lors aucun préjudice aux personnes concernées. La suspension de cette communication ne saurait, par conséquent, procurer un quelconque avantage aux personnes dont les parties requérantes entendent défendre les intérêts.

Pour les motifs qui précèdent, il y a lieu de conclure que la condition d'extrême urgence n'est pas remplie.

La demande doit, pour ce motif déjà, être rejetée.

(b) La suspension de l'exécution n'est pas utile aux septième et huitième parties requérantes

Les septième et huitième parties requérantes estiment que la suspension en extrême urgence de l'exécution de la communication attaquée aurait pour effet d'empêcher Fedasil de prendre, à leur égard, une décision de limitation ou de retrait des conditions d'accueil sur la base de l'article 4, § 1^{er}, 3^o, de la loi accueil.

Cette position ne peut pas davantage être suivie.

Ainsi qu'il a déjà été exposé ci-dessus, Fedasil peut, sur la base d'une interprétation autonome de l'article 4, § 1^{er}, 3^o, de la loi accueil, considérer, sans préjudice, que l'accueil d'une personne déterminée bénéficiant d'un statut M peut être limité.

En leur qualité de demandeurs de protection internationale, les parties requérantes peuvent solliciter l'accueil auprès de Fedasil sur la base de l'article 3 de la loi accueil. La communication attaquée n'y apporte aucune modification.

Fedasil ne peut décider de limiter ou de retirer le droit à l'aide matérielle à l'égard des parties requérantes que par le biais d'une décision individuelle et motivée, et uniquement si celles-ci relèvent de l'une des catégories énumérées à l'article 4, § 1^{er}, de la loi accueil. À cet égard également, la communication attaquée n'apporte aucune modification.

La communication attaquée se borne à constater que l'article 4, § 1^{er}, 3°, de la loi accueil permet, sans l'imposer, à Fedasil de limiter, ou, dans des circonstances exceptionnelles, de retirer l'accueil des demandeurs de protection internationale bénéficiant d'un statut M, sur la base d'une décision individuelle et motivée.

Si les parties requérantes estiment que Fedasil a limité à tort l'aide matérielle à leur égard, le préjudice allégué résulte exclusivement de la décision individuelle prise à leur encontre. Elles peuvent, le cas échéant, introduire un recours contre cette décision devant le tribunal du travail, ce que la septième partie requérante semble d'ailleurs avoir fait.

Le tribunal du travail vérifiera si la décision individuelle de Fedasil est conforme à la loi accueil. Dans le cadre de cet examen, il n'est nullement lié par la communication attaquée, qui constitue une simple circulaire non normative.

La communication attaquée ne saurait dès lors porter préjudice aux septième et huitième parties requérantes, y compris dans le cadre de la procédure devant le tribunal du travail. Sa suspension ne saurait, par conséquent, leur procurer un quelconque avantage.

Pour les motifs qui précèdent, il y a lieu de conclure que la condition d'extrême urgence n'est pas remplie.

La demande doit être rejetée.

(c) La suspension de l'exécution ne saurait être justifiée par la gravité d'un moyen

Enfin, il y a lieu de rappeler que la condition d'extrême urgence doit se distinguer de celle tenant à l'existence d'un moyen sérieux.

Les parties requérantes tentent, en l'espèce, d'établir la réunion de la condition d'extrême urgence en se prévalant de la violation alléguée de l'autorité de chose jugée des arrêts de la Cour constitutionnelle et de votre Conseil.

La prétendue "gravité de la violation" invoquée par les requérants n'implique toutefois nullement que la communication attaquée devrait, pour cette seule raison, être suspendue en extrême urgence.

Ces violations alléguées de l'autorité de chose jugée concernent en effet la (prétendue) gravité des moyens et se distinguent de la condition d'extrême urgence.

Les parties requérantes ne peuvent dès lors utilement se prévaloir, aux fins d'établir la condition d'extrême urgence, de la violation alléguée de l'autorité de chose jugée des arrêts de la Cour constitutionnelle et de votre Conseil, dès lors

que cette prétendue violation concerne exclusivement le caractère (prétendument) sérieux des moyens invoqués.

Les parties requérantes restent en défaut de produire des éléments concrets, spécifiques, les concernant personnellement et vérifiables, de nature à démontrer que la communication attaquée leur causerait un préjudice grave et irréparable, et qu'elles ne pourraient attendre l'issue du recours en annulation ou de la procédure de suspension ordinaire afin d'éviter ce préjudice allégué.

Pour l'ensemble des motifs qui précèdent, il y a lieu de conclure que la condition d'extrême urgence n'est pas remplie ».

VIII.3. Appréciation

Selon l'article 17, § 1^{er}, alinéa 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la suspension de l'exécution d'un acte administratif ne peut être ordonnée que s'il existe une urgence incompatible avec le traitement de l'affaire en annulation et si au moins un moyen sérieux est invoqué dont l'examen se prête à un traitement accéléré et qui est susceptible *prima facie* de justifier l'annulation de l'acte attaqué. L'urgence ne peut résulter de la seule circonstance qu'une décision au fond interviendra dans un avenir plus ou moins lointain. Elle ne peut être reconnue que lorsque la partie requérante établit que la mise en œuvre de l'acte attaqué présenterait des inconvénients d'une gravité suffisante pour que l'on ne puisse les laisser se produire en attendant l'issue de la procédure au fond. La condition de l'urgence présente ainsi trois aspects: une immédiateté suffisante, une gravité suffisante et une irréversibilité des conséquences dommageables de la situation créée par la décision attaquée. Il revient à la partie requérante d'identifier *ab initio* dans sa requête les éléments qui justifient concrètement l'urgence. La démonstration de celle-ci ne peut se réduire à de simples considérations d'ordre général ou à de simples affirmations dépourvues de l'indication d'éléments précis et concrets de nature à établir l'urgence.

Le paragraphe 5 de l'article 17, précité, prévoit la mise en œuvre d'une procédure dérogatoire dans les cas d'extrême urgence incompatibles avec le traitement ordinaire de la demande de suspension. L'extrême urgence à l'appui du recours à cette procédure encore plus spécifique que celle du référé ordinaire suppose que cette procédure exceptionnelle soit à même de prévenir utilement le dommage craint par la partie requérante alors que même le référé ordinaire ne le pourrait pas.

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 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 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.

Enfin, le recours à une procédure d'extrême urgence, visée 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.

La partie requérante 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.

En l'espèce, les parties requérantes indiquent, sans être contredites par la partie adverse, avoir pris connaissance de l'acte attaqué le 6 mars 2026. Elles ont introduit le présent recours le 12 mars 2026. Ce faisant, elles ont agi avec la diligence requise.

A l'instar de la thèse de la partie adverse quant à l'irrecevabilité *ratione materiae* du recours, son argumentation concernant l'absence d'effet préjudiciable de l'acte attaqué au motif qu'il n'ajoute pas de nouvelle règle aux règles existantes, se confond avec le caractère sérieux des moyens, particulièrement le quatrième. Il sera donc examiné ensemble avec le caractère sérieux de ce moyen.

La partie adverse rappelle à juste titre que la condition de l'urgence se distingue de celle de l'existence d'un moyen sérieux d'annulation. L'éventuelle violation par l'acte attaquée d'une norme supérieure n'est dès lors pas de nature à démontrer l'urgence.

Les parties requérantes font cependant également valoir que l'exécution de l'acte attaqué expose les demandeurs de protection internationale qui bénéficient déjà d'une protection dans un autre État membre de l'Union européenne au risque de se retrouver dans une situation de dénuement complet et de devoir dormir dans la rue.

Concernant l'extrême urgence – laquelle ne requerrait à l'époque certes pas la démonstration par les parties requérantes de la nécessité pour elles de voir le Conseil d'Etat statuer dans un délai de maximum 15 jours mais néanmoins bien la preuve que la mise en œuvre de l'acte attaqué présenterait des inconvénients d'une gravité suffisante pour que l'on ne puisse les laisser se produire en attendant l'issue de la procédure en suspension ordinaire – le Conseil d'Etat a décidé dans l'arrêt n° 261.887 du 27 décembre 2024 précité que :

« L'acte attaqué a pour objet de limiter l'aide matérielle pour les demandeurs d'une protection internationale qui bénéficient déjà d'une protection dans un autre État membre de l'Union européenne et expose donc cette catégorie de personnes au risque d'être placées dans une situation de grand dénuement.
[...]

À la suite de cette décision, la catégorie de personnes visées qui bénéficiait de l'aide matérielle prévue par l'article 3 de la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers ne pourra plus en bénéficier et sera confrontée à une situation de grand dénuement et au risque de vivre dans la rue. Il n'est, à cet égard, nullement établi que ces personnes pourront être accueillies en dehors du réseau de Fedasil par un partenaire. L'exécution de l'acte attaqué est, dès lors, bien à l'origine du péril invoqué et donc de l'urgence ».

Concernant le risque de préjudice grave et difficilement réparable auquel étaient exposés les demandeurs de protection internationale requérants devant la Cour constitutionnelle dans l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt n° 23/2026 du 26 février 2026 précité, cette dernière a notamment décidé comme suit :

« B.7.1. Aux termes du considérant 11 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 (refonte)" (ci-après : la directive 2013/33/UE), "il convient d'adopter des normes pour l'accueil des demandeurs qui suffisent à leur garantir un niveau de vie digne et des conditions de vie comparables dans tous les États membres".

B.7.2. L'article 3 de la loi du 12 janvier 2007 dispose :

"Tout demandeur d'asile a droit à un accueil devant lui permettre de mener une vie conforme à la dignité humaine.

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 2, 6°, de la même loi, définit l'aide matérielle comme :

"l'aide octroyée par l'Agence ou le partenaire, au sein d'une structure d'accueil, et consistant notamment en l'hébergement, les repas, l'habillement, l'accompagnement médical, social et psychologique et l'octroi d'une allocation journalière. Elle comprend également l'accès à l'aide juridique, l'accès à des services tels que l'interprétariat et des formations ainsi que l'accès à un programme de retour volontaire".

B.7.3. En vertu de l'article 18, 3°, de l'arrêté royal du 2 septembre 2018 "portant exécution de la loi du 9 mai 2018 relative à l'occupation de ressortissants étrangers se trouvant dans une situation particulière de séjour", les demandeurs de protection internationale ne sont autorisés à travailler qu'à partir du cinquième mois qui suit l'introduction de leur demande.

B.7.4. L'accueil organisé et dispensé par les autorités publiques représente donc, pour la plupart des demandeurs de protection internationale, la seule possibilité de mener une vie conforme à la dignité humaine durant l'examen de leur demande par les autorités compétentes.

Contrairement à ce que soutient le Conseil des ministres, l'existence de formes d'aide offertes par les dispositifs, publics et privés, de lutte contre le sans-abrisme et la possibilité de s'adresser à des associations qui fournissent une aide bénévole ne sauraient compenser le risque de ne pas pouvoir mener une vie conforme à la dignité humaine en cas de défaut de l'accueil destiné aux demandeurs de protection internationale organisé par les autorités publiques. En effet, le volume de l'aide disponible pour d'autres publics précarisés n'est pas prévu pour absorber les demandeurs de protection internationale privés de l'accueil organisé par Fedasil et les formes que prend cette aide ne sont pas adaptées aux besoins de ces derniers. L'aide offerte par des associations bénévoles est en outre précaire et elle ne saurait être supposée couvrir tous les besoins des demandeurs de protection internationale.

B.7.5. Il en résulte que la privation du droit à l'accueil place les demandeurs de protection internationale concernés dans une situation qui ne leur permet pas de mener une vie conforme à la dignité humaine, ce qui représente pour eux un

préjudice très grave. Un tel préjudice n'est pas susceptible d'être réparé *a posteriori* par une éventuelle annulation des dispositions attaquées. En effet, la privation des conditions nécessaires pour mener une vie conforme à la dignité humaine durant plusieurs semaines, voire plusieurs mois, expose les personnes et les familles concernées à une insécurité d'existence sous de nombreux aspects. Cette insécurité d'existence est à l'évidence susceptible de causer des dommages physiques et psychologiques importants, dont les effets peuvent se prolonger durant une longue période, voire être irréversibles. C'est d'autant plus vrai que les personnes concernées appartiennent à des catégories de population vulnérables, dont certaines cumulent en outre plusieurs causes de vulnérabilité ».

Les considérations de ces arrêts quant aux conséquences concrètes d'une décision, telle que l'acte attaqué, de priver les personnes concernées du droit à l'accueil prévu par l'article 3 de la loi du 12 janvier 2007 précitée sont entièrement transposables en l'espèce.

Les septième, huitième, neuvième, onzième et douzième parties requérantes se sont vu délivrer une attestation « annexe 26quinquies ». La dixième partie requérante est la fille mineure des huitième et neuvième parties requérantes. Ces attestations mentionnent explicitement que les parties requérantes n'ont pas accès au marché du travail. A l'audience, la partie adverse a confirmé que la délivrance d'une attestation « annexe 26quinquies » empêche celui ou celle à qui elle est délivrée d'avoir accès au marché du travail. Ces personnes sont donc dans un état de dépendance économique.

Cet état de dépendance économique est actuel. Les huitième à douzième parties requérantes déposent une attestation de la Croix-Rouge de Belgique mentionnant qu'elles sont temporairement hébergées, et ce jusqu'au 31 mars 2026. A ce jour, elles ne semblent pas disposer de solution d'hébergement à partir du 1^{er} avril 2026. La partie adverse ne le conteste pas. Sans qu'il soit nécessaire de se prononcer sur l'imminence des périls invoqués par les autres parties requérantes, celui auquel ces parties sont exposées est imminent et justifie que le Conseil d'Etat soit saisi en extrême urgence.

La situation de dépendance économique, de dénuement et de sans-abrisme à laquelle au moins ces parties requérantes risquent d'être confrontées à très court terme les expose à un préjudice dont le caractère particulièrement grave et irréversible ne saurait être sérieusement contesté. La partie adverse n'affirme d'ailleurs pas qu'un tel risque n'emporterait pas ces conséquences.

Ni la procédure en annulation, ni celle de référé ordinaire, ne pourraient prévenir utilement ces inconvénients.

L'affirmation de la partie adverse selon laquelle les huitième à douzième parties requérantes peuvent introduire un recours auprès du tribunal du travail contre les décisions de Fedasil leur refusant l'accueil prévu par les articles 2, 6°, et 3 de la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers, n'enlève rien à ce qui précède. Il résulte en effet de ce qui précède que les préjudices auxquels ces parties requérantes sont exposés résultent directement de l'exécution de l'acte attaqué. Contrairement à ce qu'affirment la partie adverse, la suspension de l'acte attaqué est donc de nature à produire un effet utile pour ces parties requérantes.

Enfin, la thèse de la partie adverse selon laquelle, malgré un éventuel arrêt ordonnant la suspension de l'acte attaqué, Fedasil pourrait encore prendre des décisions refusant l'accueil précité, même en l'absence de l'acte attaqué, est, à ce jour, purement hypothétique. La première réaction au sein de Fedasil, après avoir pris connaissance de l'arrêt de la Cour constitutionnelle et avant de connaître les nouvelles instructions de la Ministre de l'Asile et de la Migration, allait d'ailleurs en sens contraire puisque dans un courrier électronique du 2 mars 2026 la « responsable dispatching A.I. » de Fedasil a écrit :

« Chers tous, [...]

La cour constitutionnelle suspend la nouvelle mesure concernant les M.

Ainsi nous devrions accueillir toutes les personnes M ayant reçu un NS M depuis le 04/08/2025, ayant encore droit à l'aide matérielle et toutes les nouvelles demandes, bien que M.
[...] ».

Ainsi qu'il résulte des courriers électroniques des 4 et 6 mars 2026 de la Directrice opérationnelle a.i. et de la Responsable dispatching a.i. de Fedasil, ce n'est qu'à la suite de l'acte attaqué que la position de cette dernière a changé.

La situation des septième à douzième parties requérantes résulte donc bien de l'exécution de l'acte attaqué.

Les conditions d'urgence et d'extrême urgence sont, dès lors, rencontrées.

IX. Quatrième moyen et deuxième moyens réunis

Le quatrième moyen concerne la nature réglementaire, ou non, de l'acte attaqué. Il doit être examiné avant les autres dès lors que la recevabilité du recours dépend du caractère sérieux de ce moyen. En l'espèce, le quatrième moyen est

également lié au deuxième moyen, pris de la violation de l'autorité de chose jugée de l'arrêt du Conseil d'Etat n° 265.705 du 10 février 2026, ainsi qu'il résulte notamment de la réfutation du quatrième moyen par la partie adverse.

IX.1. Thèse des parties requérantes et intervenante

Le quatrième moyen est pris « de la violation de l'article 160 de la Constitution et des articles 3 et 84 des lois coordonnées le 12 janvier 1973 sur le Conseil d'Etat ».

Les parties requérantes et intervenante résument ce moyen comme suit :

« En s'abstenant de solliciter l'avis préalable de la section de législation de Votre Conseil alors qu'elle adoptait un acte à portée réglementaire, la partie adverse a violé les dispositions invoquées au moyen ».

Le deuxième moyen est pris « de la violation de l'autorité de chose jugée de l'arrêt 265.705 rendu le 10 février 2026 par Votre Conseil ».

Les parties requérantes et intervenante résument ce moyen comme suit :

« La partie adverse soulevait devant Votre Conseil, en défendant les instructions de 2024, que celles-ci ne constituaient pas un acte de nature réglementaire, et que la partie adverse ne devait donc pas solliciter l'avis préalable de la section de législation de Votre Conseil.

L'acte attaqué a la même portée et le même contenu que l'acte suspendu puis annulé par Votre Conseil dans les arrêts 261.887 du 27 décembre 2024 et 265.705 du 10 février 2026.

La partie adverse a agi de la même manière qu'en 2024, sans soumettre l'acte attaqué à l'avis préalable de la section de législation de Votre Conseil. L'acte attaqué viole par conséquent l'autorité de chose jugée de l'arrêt 265.705 ».

IX.2. Thèse de la partie adverse

La partie adverse conteste le caractère sérieux du quatrième moyen comme suit :

« Ainsi que la partie adverse l'a déjà démontré, l'instruction donnée par la Ministre aux administrations concernées quant à l'interprétation de l'article 4, § 1^{er}, 3^o, de la loi sur l'accueil a été formalisée dans une communication adressée par la Ministre compétente au Directeur général de Fedasil en date du 2 mars 2026 (pièce 1).

Celle-ci constitue le véritable objet du recours.

Contrairement à ce que les parties requérantes croient pouvoir déduire des éléments de communication publique qu'elles versent à leur dossier, les termes mêmes de la communication du 2 mars 2026 démontrent que la Ministre compétente n'a

nullement adopté une décision de nature réglementaire relative à l'interprétation de l'article 4, § 1^{er}, 3^o, de la loi sur l'accueil.

La communication attaquée constitue une instruction interne. Pour qu'une instruction interne (ou circulaire) puisse être qualifiée d'acte réglementaire au sens de l'article 3 des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, trois conditions cumulatives doivent être réunies : la circulaire doit contenir des règles nouvelles et ne pas se limiter à informer son destinataire ou à proposer une interprétation non contraignante de règles en vigueur ; elle doit conférer à ces règles un caractère obligatoire et être rédigée, à cette fin, en termes impératifs ; enfin, son auteur doit disposer du pouvoir d'imposer sa volonté aux destinataires du texte et, le cas échéant, de sanctionner leur non-respect.

Ainsi que la partie adverse l'a déjà exposé, la communication attaquée ne satisfait pas à ces conditions cumulatives, telles que retenues par Votre Conseil pour qualifier une instruction interne d'acte réglementaire. La partie adverse renvoie à cet égard, avec tout le respect dû à Votre Conseil, à son développement relatif à la seconde branche du deuxième moyen.

La communication attaquée ne constitue pas une décision de nature réglementaire. Elle ne relève dès lors pas du champ d'application de l'article 3 des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973. Il s'ensuit que l'article 160 de la Constitution ainsi que les articles 3 et 84 des lois précitées n'ont pas été violés ».

La partie adverse renvoie à sa réfutation de la seconde branche du deuxième moyen dans laquelle elle fait valoir que les termes mêmes de l'acte attaqué « démontrent que la Ministre compétente n'a nullement adopté une décision de nature réglementaire relative à l'interprétation de l'article 4, § 1^{er}, 3^o, de la loi sur l'accueil ».

Elle rappelle que « [p]our qu'une instruction interne (ou circulaire) puisse être qualifiée d'acte réglementaire au sens de cette disposition, trois conditions cumulatives doivent être réunies : la circulaire doit contenir des règles nouvelles et ne pas se limiter à informer son destinataire ou à proposer une interprétation non contraignante de règles en vigueur ; elle doit conférer à ces règles un caractère obligatoire et être rédigée, à cette fin, en termes impératifs ; enfin, l'auteur de la circulaire doit disposer du pouvoir d'imposer sa volonté à ses destinataires et, le cas échéant, de sanctionner leur non-respect » et estime que l'acte attaqué ne répond pas à ces conditions.

Elle résume l'objet de la décision attaquée en exposant que celle-ci « vise, d'une part, à attirer l'attention sur les conséquences de l'arrêt de suspension rendu par la Cour constitutionnelle le 26 février 2026 et, d'autre part, à préciser l'interprétation qui doit être donnée à la législation en vigueur (inchangée) à la lumière de la jurisprudence de la Cour de justice ».

Selon la partie adverse, cette décision « ne contient aucune règle nouvelle », elle « se borne à confirmer une interprétation qui était déjà appliquée par

Fedasil avant même l'entrée en vigueur de l'article 4, § 1^{er}, 5°, de la loi sur l'accueil, aujourd'hui suspendu », sans donner de droit nouveau à Fedasil ni lui imposer de nouvelle règle.

La partie adverse ajoute que l'acte attaqué « n'impose pas davantage une interprétation restrictive des règles juridiques en vigueur » ni n'oblige Fedasil « de décider désormais, de manière automatique, dans tous les dossiers individuels, de limiter le droit à l'accueil ». Il ne vise qu'à « informer ses destinataires de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle et de la Cour de justice » sans imposer de nouvelle règle.

La partie adverse estime également que « [r]ien n'indique que la Ministre compétente aurait entendu imposer à Fedasil l'interprétation qu'elle propose de l'article 4, § 1^{er}, 3°, de la loi sur l'accueil, dans le but de refuser "automatiquement" l'accueil des demandeurs d'asile bénéficiant déjà d'un statut de protection internationale dans un autre État membre. Au contraire, la communication attaquée présuppose que Fedasil procède, conformément à l'article 4 de la loi sur l'accueil, à une appréciation au cas par cas ». C'est, selon elle, ce qui distingue l'acte attaqué de l'instruction de la Secrétaire d'État de 2024.

La partie adverse renvoie également à l'exception d'irrecevabilité *ratione materiae* qu'elle a soulevée. Outre ce qui précède, elle y expose que l'acte attaqué « constitue une instruction ou circulaire non normative, contenant des lignes directrices relatives à l'interprétation et à l'application de la réglementation ».

Elle qualifie l'acte attaqué d' « instruction ou circulaire non normative, contenant des lignes directrices relatives à l'interprétation et à l'application de la réglementation » et elle estime qu' « [u]ne telle instruction n'est contraignante, dans une certaine mesure, qu'à l'égard des agents soumis à l'autorité hiérarchique de son auteur ». reconnaît qu'une « communication qui donne une interprétation d'un texte légal en vigueur peut toutefois, dans des cas exceptionnels, être susceptible de recours. Tel est notamment le cas lorsque l' "interprétation" proposée est formulée de manière générale et revêt un caractère impératif. Autrement dit, lorsqu'elle vise à produire immédiatement et effectivement des effets juridiques. Adopter une position quant à une règle de droit existante ne revient toutefois pas à ajouter une règle de droit. Une interprétation donnée par une autorité hiérarchique ne constitue un ajout à l'ordre juridique que lorsqu'elle ne laisse plus aucune marge d'appréciation aux agents ou aux autorités subordonnées chargés d'appliquer la réglementation, pour procéder à une appréciation au cas par cas ».

Elle estime cependant que tel n'est pas le cas en l'espèce car « la Ministre s'est limitée à fournir des éclaircissements quant aux possibilités offertes par le cadre légal existant » et « [l]a terminologie utilisée par la Ministre laisse en outre une marge d'appréciation au cas par cas ». Selon elle, la phrase « Fedasil peut limiter leur aide matérielle. » démontre que Fedasil conserve sa marge d'appréciation, ce qu'elle a également plaidé à l'audience.

Dans sa réfutation de la première branche du deuxième moyen, la partie adverse fait également valoir qu'en l'espèce la Ministre de l'Asile et de la Migration « ne s'est nullement "comportée comme le Secrétaire d'Etat en 2024" ». Elle rappelle que :

« Dans son arrêt du 10 février 2026, n° 265.705, Votre Conseil a constaté que le Secrétaire d'État avait adopté une décision produisant des effets juridiques immédiats et effectifs à l'égard d'une catégorie déterminée de demandeurs de protection internationale.

La décision attaquée dans cette affaire ne laissait en effet aucune marge d'appréciation à Fedasil pour adopter une décision individuelle et motivée concernant l'accueil de demandeurs d'asile bénéficiant déjà d'un statut de protection internationale dans un autre État membre.

Plus encore, il apparaissait que Fedasil se voyait imposer l'obligation de limiter "dorénavant" l'accueil des demandeurs d'asile masculins isolés ayant déjà obtenu un statut de protection dans un autre État membre.

Votre Conseil a dès lors jugé que la décision du Secrétaire d'État de décembre 2024 constituait un acte administratif susceptible de recours, dès lors qu'il s'agissait d' "une décision de principe que (...) Fedasil doit mettre en œuvre" ».

Selon la partie adverse, tel ne serait pas le cas en l'espèce. Pour le démontrer, elle renvoie d'abord à l'exception d'irrecevabilité *ratione materiae* qu'elle soulève. Elle ajoute ensuite qu'

« Ainsi qu'il a déjà été exposé ci-dessus, la communication attaquée ne vise pas à produire des effets juridiques immédiats et effectifs, contrairement à la décision du Secrétaire d'État de décembre 2024.

La Ministre compétente n'énonce pas, à la différence du Secrétaire d'État, de manière impérative qu'une décision de limitation de l'accueil serait désormais automatiquement adoptée à l'égard d'une catégorie déterminée de demandeurs d'asile.

Au contraire, la communication attaquée se borne à constater que Fedasil peut limiter l'aide matérielle de certaines personnes sur la base d'une disposition légale claire ».

IX.3. Appréciation prima facie

L'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, dispose comme suit :

« Hors les cas d'urgence spécialement motivés et les projets relatifs aux budgets, aux comptes, aux emprunts, aux opérations domaniales et au contingent de l'armée exceptés, les Ministres, les membres des gouvernements communautaires ou régionaux, les membres du Collège de la Commission communautaire française et les membres du Collège réuni visés respectivement aux alinéas 2 et 4 de l'article 60 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, chacun pour ce qui le concerne, soumettent à l'avis motivé de la section de législation, le texte de tous avant-projets de loi, de décret, d'ordonnance ou de projets d'arrêtés réglementaires. La demande d'avis mentionne le nom du délégué ou du fonctionnaire que le ministre désigne afin de donner à la section de législation les explications utiles. L'avis et l'avant-projet sont annexés à l'exposé des motifs des projets de loi, de décret ou d'ordonnance. L'avis est annexé aux rapports au Roi, au Gouvernement, au Collège de la Commission communautaire française et au Collège réuni ».

Le Conseil d'État tient sa fonction consultative de l'article 160 de la Constitution. En tant qu'elle a trait à l'examen des textes de nature législative et réglementaire, la consultation du Conseil d'État participe du souci du Constituant de garantir le respect de l'État de droit ainsi que la qualité légistique et formelle de ces textes et par là la sécurité juridique. Telle qu'elle est organisée, en exécution de la Constitution, par les lois coordonnées sur le Conseil d'État, la consultation de la section de législation constitue une formalité qui touche à l'ordre public et revêt un caractère substantiel.

L'article 3, § 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État impose, hors les cas d'urgence spécialement motivés, la consultation de la section de législation sur toutes les dispositions de nature réglementaire. Toute irrégularité commise à cet égard peut être invoquée et doit même, au besoin, être soulevée d'office. Les arrêtés réglementaires au sens de cette disposition sont des arrêtés qui formulent une règle de droit et ont une portée générale ; ils règlent une situation juridique impersonnelle et abstraite qui s'applique à un nombre indéterminé de cas.

Tel est bien le cas en l'espèce. L'acte attaqué est, en effet, la décision de limiter l'aide matérielle pour les demandeurs d'une protection internationale qui bénéficient déjà d'une protection dans un autre État membre de l'Union européenne, et ce de manière générale et abstraite.

Sans qu'au stade d'une procédure en extrême urgence il ne soit nécessaire de se prononcer sur la question de savoir si, en plus de formuler une règle de droit et

d'avoir une portée générale, l'acte attaqué doit se présenter comme une circulaire administrative – en sorte que les conditions prescrites par la jurisprudence pour qu'une telle circulaire puisse, nonobstant son intitulé ou sa qualification par son auteur, être considérée comme un acte annulable par le Conseil d'État devraient être réunies –, il peut en l'espèce, *prima facie*, être constaté que ces conditions sont réunies ainsi qu'il apparaîtra ci-dessous.

Pour qu'une circulaire puisse faire l'objet d'un recours en annulation, trois conditions cumulatives doivent être remplies : la circulaire doit contenir des règles nouvelles et pas seulement informer son destinataire ou lui proposer une interprétation non contraignante de règles en vigueur, elle doit rendre ces nouvelles règles obligatoires et être rédigée, à cet effet, en termes impératifs, et l'auteur de la circulaire doit disposer du pouvoir d'imposer sa volonté au destinataire du texte et, le cas échéant, de le sanctionner.

En l'espèce, à première vue, la genèse de l'acte attaqué, ainsi que le texte de cet acte et les explications fournies à son sujet par la Ministre de l'Asile et de la Migration devant la Chambre des Représentants, semblent démontrer la volonté de cette dernière d'introduire une règle nouvelle – éventuellement identique à une règle précédemment annulée par le Conseil d'Etat, ce qui est l'objet du deuxième moyen –, et démentir la thèse défendue par la partie adverse dans sa note d'observations et à l'audience selon laquelle l'acte attaqué se limiterait à communiquer des informations et à proposer une interprétation non contraignante des règles en vigueur avant son adoption.

La genèse de l'acte attaqué a été exposée ci-dessus. Il en résulte qu'à trois reprises – la décision de 2024 de la Secrétaire d'État à l'Asile et la Migration de limiter l'aide matérielle pour les demandeurs d'une protection internationale qui bénéficient déjà d'une protection dans un autre État membre de l'Union européenne, l'article 2 de la loi du 14 juillet 2025 modifiant la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers et l'acte attaqué en l'espèce –, l'Etat belge a estimé nécessaire d'agir pour que Fedasil limite ou mette fin à l'aide matérielle pour les demandeurs d'une protection internationale qui bénéficient déjà d'une protection dans un autre État membre de l'Union européenne. Qu'une telle intervention était ou non nécessaire compte tenu de l'existence, par ailleurs, de l'article 4, § 1^{er}, 3^o, de la loi du 12 janvier 2007 précitée semble, *prima facie*, être sans pertinence. Le contexte – tel qu'il résulte notamment du courrier électronique du 2 mars 2026 de la « responsable dispatching A.I. » de Fedasil indiquant « La cour constitutionnelle suspend la nouvelle mesure concernant les M. Ainsi nous devrions accueillir toutes les personnes M ayant reçu un NS M depuis le 04/08/2025, ayant

encore droit à l'aide matérielle et toutes les nouvelles demandes, bien que M. » et des déclarations de la Ministre de l'Asile et de la Migration devant la Chambre des Représentants – entourant l'adoption de l'acte attaqué semble montrer que la ministre a estimé devoir donner à Fedasil une nouvelle instruction générale pour atteindre le but qu'elle poursuit.

A première vue, et contrairement à ce qu'affirme la partie adverse dans sa note d'observations et à l'audience, les termes de l'acte attaqué semblent montrer que la ministre ne s'est pas contentée de faire part à Fedasil d'une interprétation non contraignante de règles en vigueur. Dans cet acte, après avoir indiqué qu'elle a pris connaissance de l'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 23/2026 du 26 février 2026 et avoir donné instruction à Fedasil de ne plus motiver ses décisions sur la base de l'article 4, § 1^{er}, 5°, de la loi du 12 janvier 2007 suspendu par cet arrêt, la ministre expose que selon elle, les mêmes décisions peuvent encore être prises sur la base de l'article 4, § 1^{er}, 3°, de la même loi, lu en combinaison avec les articles 1, 19° et 20°, et de la loi du 15 décembre 1980 précitée et l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne du 19 décembre 2024 (C-123/23 et C-202/23, Khan Yunis et Baabda ; ECLI:EU:C:2024:1042). Elle conclut ensuite comme suit :

« Les personnes qui bénéficient déjà d'un statut de protection internationale dans un autre État membre de l'UE relèvent donc du champ d'application de l'article 4, § 1^{er}, 3° de la loi sur l'accueil. Fedasil peut limiter l'aide matérielle qui leur est accordée. Elles doivent retourner dans l'État membre de l'UE qui leur a accordé la protection internationale. Elles peuvent être hébergées dans un centre d'accueil en vue de leur retour vers l'État membre compétent. Je vous prie donc d'en informer ces personnes. » (traduction libre).

Prima facie, il ne s'agit pas d'une information sous la forme d'une interprétation non contraignante mais d'un ordre de prendre la même décision à l'égard de toutes les personnes concernées, en indiquant sur quel fondement juridique ces décisions doivent se prendre, et en précisant que ces personnes doivent quitter la Belgique et qu'il faut les en informer.

L'article 4, § 1^{er}, 3°, de la loi du 12 janvier 2007 précitée dispose comme suit :

« Art. 4. § 1^{er}. L'Agence peut limiter ou, dans des cas exceptionnels, retirer le droit à l'aide matérielle :
[...]
3° lorsqu'un demandeur d'asile présente une demande ultérieure, jusqu'à ce qu'une décision de recevabilité soit prise en application de l'article 57/6/2, § 1^{er}, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers ».

Ce faisant, la loi donne à Fedasil un fondement juridique lui permettant, au cas par cas, par la voie d'un acte administratif individuel de limiter ou, exceptionnellement, de retirer le droit à l'aide matérielle d'un demandeur d'asile qui présente une demande ultérieure.

Sans qu'il soit besoin à ce stade de la procédure de se prononcer sur la question de savoir si le demandeur d'asile qui bénéficie déjà d'une protection internationale dans un autre Etat membre de l'Union européenne est, ou non, « un demandeur d'asile qui présente une demande ultérieure » au sens de cette disposition, il semble, *prima facie*, que l'acte attaqué ne se limite pas à reproduire les termes de la loi et à inviter Fedasil à prendre des décisions individuelles dûment motivées selon les circonstances de l'espèce mais bien à systématiquement refuser toute aide matérielle à tout demandeur d'asile qui bénéficie déjà d'une protection internationale dans un autre Etat membre de l'Union européenne ainsi qu'il semble résulter de la conclusion de la ministre selon laquelle ces personnes « doivent retourner dans l'Etat membre de l'UE qui leur a accordé la protection internationale ».

Prima facie, l'acte attaqué semble ainsi modifier une possibilité que le législateur donne à Fedasil en obligation pour cette dernière, ce qui semble à première vue constituer une règle nouvelle.

Les déclarations de la Ministre de l'Asile et de la Migration devant la Chambre des Représentants le 12 mars 2026 semblent également confirmer qu'elle n'a pas voulu se limiter à communiquer une information non contraignante mais a, au contraire, eu pour but de donner une nouvelle instruction générale, ainsi qu'il semble résulter notamment des déclarations suivantes :

« [...] Er is dus geen sprake van dat die wetgeving van de tafel geveegd zou zijn. Ik kan niet toestaan dat maanden van belangrijk werk waardoor we eindelijk een daling van onze asielcijfers zien totaal verloren zou gaan, waardoor ons systeem opnieuw extra onder druk komt te staan. Vandaar dat we op zoek gegaan zijn naar andere juridische mogelijkheden in de wetgeving die ons toelaten onze doelstelling waar te maken.

(Traduction libre : Cette législation n'est donc pas balayée. Je ne peux pas accepter que des mois de travail important, grâce auxquels nous constatons enfin une baisse de nos chiffres en matière d'asile, soient totalement perdus, ce qui mettrait à nouveau notre système sous pression. C'est pourquoi nous avons cherché d'autres possibilités juridiques dans la législation qui nous permettent d'atteindre notre objectif.)

[...]

En combinaison avec la jurisprudence européenne existante, nous pouvons donc encore atteindre le même objectif, mais par une autre voie juridique. Nous restons parfaitement dans le cadre légal prévu. Je l'ai déjà dit et je le répète: quand on veut, on peut.

S'il existe d'autres moyens légaux d'atteindre le même objectif, il est de mon devoir, en tant que ministre, de les utiliser également.

Daarom heb ik Fedasil de instructie gegeven om mensen die reeds bescherming hebben gekregen in een andere lidstaat niet op te vangen op basis van bestaande, niet-geschorste wetgeving.

(Traduction libre : C'est pourquoi j'ai donné instruction à Fedasil de ne pas accueillir les personnes ayant déjà obtenu une protection dans un autre État membre, sur la base de législation en vigueur, non-suspendue.)

[...]

Daar ligt net de kern van de zaak. Een regering, de uitvoerende macht, moet ook beleid kunnen voeren. Dat is precies wat ik doe met mijn instructie aan Fedasil, op basis van een bestaande niet-geschorste wettelijke basis.

(Traduction libre : C'est justement là que réside le cœur de l'affaire. Un gouvernement, le pouvoir exécutif, doit pouvoir mener une politique. C'est exactement ce que je fais avec l'instruction que j'ai donnée à Fedasil, sur la base d'un fondement légal existant qui n'a pas été suspendu.)

[...]

De M-statussen, verzoekers die erkend zijn in een andere lidstaat, zijn personen die al een definitieve beslissing hebben gekregen. Ze vallen dus onder de categorie van volgende verzoekers op grond van artikel 4, §1, 3de, van de opvangwet. Op basis daarvan kunnen we het recht op opvang voor M-statussen beperken. Het is dan ook op die basis dat die instructie aan Fedasil werd gegeven.

(Traduction libre : Les personnes ayant le statut M, c'est-à-dire les demandeurs reconnus dans un autre État membre, sont des personnes qui ont déjà reçu une décision définitive. Elles relèvent donc de la catégorie des demandeurs ultérieurs au sens de l'article 4, § 1^{er}, 3^o, de la loi sur l'accueil. Sur cette base, nous pouvons limiter le droit à l'accueil pour les personnes ayant le statut M. C'est donc sur cette base que cette instruction a été donnée à Fedasil.)

[...]

Bovendien geldt nog steeds dat Fedasil opvang biedt aan die mensen in een terugkeercentrum, met het oog op de terugkeer naar de bevoegde lidstaat. Personen die onder de nieuwe maatregel worden uitgesloten van de reguliere opvang kunnen dus aankloppen bij Fedasil, dat hen kan begeleiden met hun terugkeer. Wie dat wenst, krijgt dus opvang, met het oog op terugkeer.

(Traduction libre : De plus, Fedasil continue d'accueillir ces personnes dans un centre de retour, en vue de leur retour vers l'État membre compétent. Les personnes exclues de l'accueil ordinaire en vertu de la nouvelle mesure peuvent donc s'adresser à Fedasil, qui peut les accompagner dans leur retour. Quiconque le souhaite bénéficie donc d'un accueil, en vue de son retour.) [...]

A aucun moment, la ministre n'affirme s'être contentée de faire part à Fedasil d'une information non-contraignante. Elle indique, au contraire, avoir donné des instructions à Fedasil. Bien qu'elle expose que sa décision s'inscrit dans un cadre législatif existant, elle fait explicitement mention de « personnes exclues de l'accueil ordinaire en vertu de la nouvelle mesure ».

Les emails internes à Fedasil précités des 4 mars (« La Ministre a donc décidé (contrairement au message précédent) de continuer à prendre des décisions de limitation [...] ») et 6 mars (« [...] contrairement au message de la semaine passée, la Ministre nous demande à présent de prendre des décisions de limitation [...] ») 2026 montrent que les responsables de l'Agence l'ont également bien compris ainsi. La

partie adverse ne prétend pas que ces responsables de Fedasil auraient mal compris l'acte attaqué.

Prima facie, la première condition pour que l'acte attaqué soit considéré comme une circulaire réglementaire semble donc être remplie.

A première vue, l'acte attaqué se veut également obligatoire et a, à cet effet, été rédigé en des termes impératifs ainsi qu'il résulte des instructions données *in fine* de cet acte :

« Les personnes qui bénéficient déjà d'un statut de protection internationale dans un autre État membre de l'UE relèvent donc du champ d'application de l'article 4, § 1^{er}, 3^o de la loi sur l'accueil. Fedasil peut limiter l'aide matérielle qui leur est accordée. Elles doivent retourner dans l'État membre de l'UE qui leur a accordé la protection internationale. Elles peuvent être hébergées dans un centre d'accueil en vue de leur retour vers l'État membre compétent. Je vous prie donc d'en informer ces personnes » (traduction libre).

Prima facie, et contrairement à ce que la partie adverse a soutenu dans sa note d'observations et à l'audience, la phrase « Fedasil peut limiter l'aide matérielle qui leur est accordée. » ne démontre pas que la Ministre a uniquement entendu inviter Fedasil à faire usage de son pouvoir d'appréciation discrétionnaire au cas par cas en prenant une décision motivée dans chaque dossier individuel.

Lu dans son ensemble, l'acte attaqué semble en effet montrer sans ambiguïté que la Ministre a entendu exposer le raisonnement au terme duquel elle arrive à la conclusion que l'arrêt prononcé par la Cour constitutionnelle le 26 février 2026 ne l'empêche pas de poursuivre sa politique consistant à ne plus accorder l'accueil aux demandeurs de protection internationale ayant déjà obtenu une protection dans un autre Etat membre de l'Union européenne.

Au terme de ce raisonnement, elle conclut que « Fedasil kan hun materiële hulp beperken. ». Tant « mag » que « kan » peuvent se traduire en français par « peut ». Invitée à prendre position à ce sujet à l'audience, la partie adverse – tout en faisant valoir que la ministre n'a pas écrit « moet » (doit) – a confirmé qu'en néerlandais les verbes « kunnen » et « mogen » se distinguent cependant en ce que le premier indique une possibilité dont dispose la personne concernée, alors que le second vise une autorisation qui lui est accordée. En l'espèce, *prima facie*, il se déduit de l'ensemble de l'acte attaqué qu'en écrivant « Fedasil kan », la Ministre semble conclure que Fedasil dispose d'un fondement juridique lui permettant d'exécuter les instructions qu'elle lui donne, et non que Fedasil dispose d'un pouvoir discrétionnaire

d'appréciation dont elle l'invite à faire usage au cas par cas en adoptant des décisions individuelles dûment motivées.

Dans ces déclarations précitées devant la Chambre des Représentants, la Ministre parle d'ailleurs elle-même à répétition des « instructions » qu'elle a données à Fedasil. A aucun moment, elle n'envisage que Fedasil puisse décider dans un autre sens que celui indiqué dans l'acte attaqué.

En précisant encore que les personnes concernées « doivent retourner dans l'État membre de l'UE qui leur a accordé la protection internationale » (traduction libre) et qu'il faut les en informer, la ministre semble bien s'exprimer en des termes impératifs. Contrairement à ce qu'affirme la partie adverse, à première vue, il semble bien que ce faisant la ministre a adopté un acte visant « à produire des effets juridiques immédiats et effectifs », à savoir des décisions de limitation de l'accueil accordé aux demandeurs de protection internationale qui bénéficient déjà d'une protection internationale dans un autre Etat membre de l'Union européenne.

Au surplus, dans sa note d'observations, la partie adverse écrit que l'acte attaqué vise notamment « à préciser l'interprétation qui doit être donnée à la législation en vigueur (inchangée) à la lumière de la jurisprudence de la Cour de justice ». A première vue, cette description par la partie adverse elle-même de l'acte attaqué confirme la portée obligatoire de celui-ci.

Prima facie, la deuxième condition pour que l'acte attaqué soit considéré comme une circulaire réglementaire semble donc être remplie.

Enfin, la Ministre de l'Asile et de la Migration semble, à première vue, disposer du pouvoir d'imposer sa volonté au destinataire de l'acte attaqué et, le cas échéant, de le sanctionner.

Les articles 1^{er} et 8 de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public, disposent en effet comme suit :

« Article 1^{er}. La présente loi est applicable aux organismes appartenant à l'une des quatre catégories suivantes :

CATEGORIE A.

En vigueur pour :

- Agence fédérale d'accueil des demandeurs d'asile ;

[...]

Art. 8. Les organismes de catégorie A sont soumis à l'autorité du Ministre dont ils relèvent; à ce ministre sont confiés les pouvoirs de gestion.

[...] ».

L'article 21, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal du 2 mars 2025 fixant certaines attributions ministérielles dispose que :

« La Ministre de l'Asile et de la Migration exerce la tutelle sur l'Agence fédérale pour l'accueil des demandeurs d'asile ».

Prima facie, les agents de Fedasil sont donc soumis à l'autorité hiérarchique de l'auteur de l'acte attaqué, ce que la partie adverse ne conteste pas. Elle indique d'ailleurs elle-même qu'une instruction telle que l'acte attaqué est contraignante, « dans une certaine mesure » (mais sans préciser dans quelle mesure) « à l'égard des agents soumis à l'autorité hiérarchique de son auteur ».

A première vue, l'acte attaqué répond ainsi au troisième critère permettant d'identifier une circulaire réglementaire.

Prima facie, il en résulte qu'il revêt une portée réglementaire au sens de l'article 3, § 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État et aurait dû, en conséquence, être soumis à l'avis de la section de législation du Conseil d'État, dès lors qu'il ne porte aucune motivation spéciale, au sens de la disposition précitée, de l'urgence qu'il y aurait eu à l'adopter.

L'autorité de la chose jugée d'un arrêt d'annulation du Conseil d'État se rapporte au dispositif de l'arrêt ainsi qu'aux motifs qui en constituent le soutien nécessaire. Le simple fait d'avoir adopté un nouvel acte qui repose sur de nouveaux éléments tant en fait qu'en droit ne constitue en lui-même pas une violation de l'autorité de chose jugée des arrêts d'annulation du Conseil d'État. Par contre, l'autorité de chose jugée interdit à l'autorité de refaire, même partiellement, l'acte attaqué sans réparer l'illégalité dénoncée au moyen ayant conduit à l'annulation.

En l'espèce, la partie adverse conteste avoir violé l'autorité de chose jugée de l'arrêt n° 265.705 du 10 février 2026.

Par cet arrêt, le Conseil d'État a annulé « la décision de la Secrétaire d'État à l'Asile et la Migration de limiter l'aide matérielle pour les demandeurs d'une protection internationale qui bénéficient déjà d'une protection dans un autre État membre de l'Union européenne », et ce pour les motifs suivants :

« Selon l'article 3, § 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, tout projet d'arrêté réglementaire est, "hors les cas d'urgence spécialement motivés et les projets relatifs aux budgets, aux comptes, aux emprunts, aux opérations domaniales et au contingent de l'armée exceptés", soumis à l'avis motivé

de la section de législation du Conseil d'État. Les arrêtés réglementaires au sens de cette disposition sont des arrêtés qui formulent une règle de droit et ont donc une portée générale ; ils règlent une situation juridique impersonnelle et abstraite qui s'applique à un nombre indéterminé de cas.

Tel est bien le cas en l'espèce. L'acte attaqué est, en effet, la décision de limiter l'aide matérielle pour les demandeurs d'une protection internationale qui bénéficient déjà d'une protection dans un autre État membre de l'Union européenne. Cette décision a une portée générale et modifie l'ordonnancement juridique dès lors qu'il n'est pas contestable qu'avant qu'une telle décision ne soit prise, la catégorie de personnes visée par cette décision bénéficiait de l'aide matérielle prévue par l'article 3 de la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers et que cette aide, en raison de la décision attaquée, est dorénavant et de manière générale limitée pour cette catégorie de personnes.

Un tel acte de la Secrétaire d'État à l'Asile et la Migration a une portée réglementaire et devait, en conséquence, être soumis à la section de législation du Conseil d'État. Il importe peu que, selon la partie adverse, l'urgence justifierait l'absence de cette consultation. Les éléments justifiant l'urgence au sens de l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État doivent, en effet, être mentionnés dans le préambule de l'acte réglementaire. Or, tel n'est nullement le cas en l'espèce, les raisons invoquées pour justifier l'urgence n'étant exposées que dans le mémoire en réponse.

La contestation de la partie adverse portant sur le caractère d'ordre public de ce moyen est dépourvue de tout intérêt dès lors que la violation de l'article 3 des lois sur le Conseil d'État, précitées, est soulevée dans la requête en annulation.

Enfin, l'existence d'une procédure de laisser-passer n'implique pas que la consultation de la section de législation n'est plus obligatoire.

Le quatrième moyen est, dès lors, fondé et suffit à entraîner l'annulation de l'acte attaqué ».

En l'espèce, l'acte attaqué tend également à limiter l'aide matérielle pour les demandeurs d'une protection internationale qui bénéficient déjà d'une protection dans un autre État membre de l'Union européenne.

Prima facie, il résulte de l'analyse ci-dessus que cet acte présente également un caractère réglementaire.

Dans ses déclarations devant la Chambre des Représentants le 12 mars 2026, la Ministre de l'Asile et de la Migration conteste avoir agi comme la Secrétaire d'État à l'Asile et la Migration en 2024 au motif que « mijn instructie is juridisch onderbouwd » (traduction libre : mon instruction repose sur des fondements juridiques).

L'arrêt n° 265.705 du 10 février 2026 n'a cependant pas annulé la décision de la Secrétaire d'État de 2024 en raison d'une absence de fondement juridique mais

bien en raison de l'absence de consultation de la Section de législation du Conseil d'État. Or, en l'espèce, l'acte attaqué n'a pas non plus été soumis à l'avis préalable de la Section de législation du Conseil d'État.

De plus, quant à la recevabilité *ratione materiae* du recours, l'arrêt précité repose notamment sur les motifs suivants :

« Le courrier électronique de Fedasil du 5 décembre 2024 indique notamment que "la Secrétaire d'État à l'Asile et la Migration a décidé de prendre des mesures relatives à la procédure et l'accueil des personnes ayant introduit une demande de protection internationale en Belgique et disposant d'un titre de séjour valable dans un autre pays membre de l'Union européenne (les "statuts M")" et que "[d]orénavant, les hommes isolés reconnus en Europe et faisant une nouvelle DPI en Belgique recevront une communication de l'Agence avec une décision de limitation de l'aide matérielle".

Il ressort clairement de ce courrier électronique que la partie adverse a pris une décision de limitation de l'aide matérielle pour une certaine catégorie de demandeurs de protection internationale et que Fedasil appliquera cette décision générale. Il ne s'agit, dès lors, nullement d'évoquer "la manière dont peut être appliqué l'article 4 de la loi du 12 janvier 2007", mais bien d'une décision de principe que, selon les termes, précités, Fedasil doit mettre en œuvre.

Une telle décision a une portée générale et modifie l'ordonnancement juridique dès lors qu'il n'est pas contesté qu'avant qu'une telle décision soit prise, la catégorie de personnes visées par cette décision bénéficiait de l'aide matérielle prévue par l'article 3 de la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers et que cette aide, en raison de la décision attaquée, est dorénavant limitée pour cette catégorie de personnes ».

Prima facie, il résulte de l'analyse ci-dessus quant à la nature de l'acte attaqué qu'en l'espèce la Ministre de l'Asile et de la Migration a également adopté une position de principe quant à l'accueil des demandeurs de protection internationale qui bénéficient déjà d'une telle protection dans un autre Etat membre de l'Union européenne, que Fedasil a pris acte de cette instruction et l'a relayée aux agents chargés de l'exécuter.

Par ailleurs, à première vue, il apparaît également ainsi que, contrairement à ce qu'indique l'acte attaqué, la thèse de la partie adverse ne trouve pas son origine dans une nouvelle analyse juridique postérieure à l'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 23/2026 du 26 février 2026 puisque dans le cadre de la procédure ayant abouti à l'arrêt du Conseil d'État n° 265.705 du 10 février 2026, la partie adverse s'était déjà défendue en soutenant qu'elle ne faisait qu'interpréter l'article 4 de la loi du 12 janvier 2007 précitée.

Enfin, en ce que la partie adverse affirme que l'acte attaqué « se borne à confirmer une interprétation qui était déjà appliquée par Fedasil avant même l'entrée

en vigueur de l'article 4, § 1^{er}, 5°, de la loi sur l'accueil, aujourd'hui suspendu », il y a lieu de relever qu'en réponse à la question posée à l'audience, toutes les parties ont indiqué que cette pratique est née après l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne du 19 décembre 2024 (C-123/23 et C/202/23, Khan Yunis et Baabda). Cette pratique est donc postérieure à la décision de la Secrétaire d'État suspendue par l'arrêt n° 261.887 du 27 décembre 2024 et annulée par l'arrêt n° 265.705 du 10 février 2026 et semble, *prima facie*, reposer sur cette décision en sorte qu'elle ne saurait servir de justification à l'acte présentement attaqué.

Les quatrième et deuxième moyens sont dès lors sérieux.

Dès lors qu'ils ne peuvent mener à une suspension aux effets plus étendus, il n'est pas nécessaire d'examiner les autres moyens.

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

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

Article 1^{er}.

La requête en intervention introduite par l'ASBL Liga voor Mensenrechten est accueillie.

Article 2.

Le bénéfice de l'assistance judiciaire est accordé aux septième à douzième parties requérantes dans le cadre de la procédure en extrême urgence.

Article 3.

La suspension de l'exécution de la décision communiquée à Fedasil le 2 mars 2026 par la Ministre de l'Asile et de la Migration de traiter toute demande de protection internationale introduite en Belgique par un demandeur de protection internationale déjà bénéficiaire de la protection internationale dans un autre pays de l'Union européenne comme une demande de protection ultérieure est ordonnée.

Article 4.

L'exécution immédiate du présent arrêt est ordonnée.

Article 5.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 27 mars 2026, par la XI^e chambre du Conseil d'État siégeant en référé, composée de :

Emmanuel Jacubowitz,	conseiller d'État, président f.f.,
Xavier Dupont,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Xavier Dupont

Emmanuel Jacubowitz