

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

LE PRÉSIDENT DE LA VI^e CHAMBRE DES VACATIONS
SIÉGEANT EN RÉFÉRÉ

A R R Ê T

n° 267.364 du 8 juillet 2026

A. 248.468/XI-25.616

En cause :

1. **l'association sans but lucratif Coordination et Initiatives pour et avec les Réfugiés et les Etrangers (C.I.R.E.),**
2. **l'association sans but lucratif Vluchtelingenwerk Vlaanderen,**
3. **l'association sans but lucratif La Ligue des Droits Humains (L.D.H.),**
4. **l'association sans but lucratif Association pour le Droit Des Etrangers (A.D.D.E.),**
5. **l'Ordre des Barreaux Francophones et Germanophone (O.B.F.G.),**

ayant élu domicile chez
M^e Pierre ROBERT, avocat,
rue Saint Quentin 3
1000 Bruxelles,

contre :

l'État belge, représenté par la ministre
de l'Asile et de la Migration,
ayant élu domicile chez
M^e Tine BRICOUT, avocate,
Orchideestraat 61A
9041 Gent.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 27 juin 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 juin 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 Etat membre de l'Union européenne comme une demande de protection ultérieure ».

II. Procédure

Par une ordonnance du 29 juin 2026, le calendrier de la procédure a été déterminé et l'affaire a été fixée à l'audience du 6 juillet 2026.

La contribution et les droits visés respectivement aux articles 66, 6°, et 70 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État ont été acquittés.

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

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

M^e Pierre Robert, avocat, comparaissant pour les parties requérantes, et M^e Tine Bricout, avocate, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Laurent Jans, premier auditeur, au Conseil d'État, a été entendu en son avis conforme.

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

III. Faits

Le 17 juin 2026, la directrice opérationnelle de l'agence fédérale pour l'accueil des demandeurs d'asile (FEDASIL) a adressé au personnel de l'agence un courriel intitulé « Limitation aide matérielle statut M ». Elle y a indiqué en substance que d'une part, que depuis l'entrée en vigueur, le 12 juin 2026, du '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', toute demande de protection internationale, introduite par une personne ayant déjà obtenu cette protection dans un autre État membre de l'Union européenne, doit être traitée comme une demande ultérieure.

D'autre part, elle a exposé qu'étant donné qu'il s'agit, selon elle, d'une demande ultérieure, FEDASIL peut décider de limiter le droit à l'aide matérielle sur la base de l'article 4, § 1^{er}, 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 limitation sera d'application aux demandes de protection internationale introduites à partir du 15 juin 2026.

Les parties requérantes déduisent des déclarations faites par la ministre de l'Asile et de la Migration, le 12 juin 2026, lors d'un entretien avec la RTBF que la ministre a pris la décision attaquée dont le contenu correspond à celui précité figurant dans le courriel du 17 juin 2026 de la directrice opérationnelle de FEDASIL.

IV. Recevabilité ratione materiae

A. La requête

Les parties requérantes soutiennent qu'« [...] Il 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. Selon les éléments disponibles, il semble que l'acte émane de la Ministre elle-même et non du Roi, qui serait intervenu par le biais d'un arrêté qui aurait été délibéré ou non en Conseil des Ministres. À ce jour, les parties requérantes 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. Toujours est-il, qu'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 et l'acte suspendu par l'arrêt 266.219 du 27 mars 2026, 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, notamment 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. L'acte attaqué modifie, à l'évidence, l'ordonnancement juridique. Le recours est recevable *ratione materiae*. ».

B. La note d'observations

La partie adverse ne conteste pas qu'elle est l'auteur de la position exprimée dans le courriel du 17 juin 2026 de la directrice opérationnelle de FEDASIL qui relève de la Ministre de l'Asile et de la Migration. Toutefois, la partie adverse fait valoir que « [...] Les parties requérantes prétendent déduire l'existence d'une décision contraignante de la Ministre du courriel du 17 juin 2026 émanant de la directrice opérationnelle de FEDASIL. Cette communication ne saurait, au mieux, être qualifiée que de circulaire dépourvue de toute portée normative, adoptée dans le cadre de l'entrée en vigueur du règlement (UE) 2024/1348, dès lors qu'il ressort expressément

de celle-ci qu'elle ne porte pas atteinte au pouvoir de décision des agents de FEDASIL au rapport du droit à l'accueil des demandeurs de protection internationale. C'est à tort que les parties requérantes prétendent qu'il ressortirait de cette communication que la Ministre aurait pris une décision tendant à refuser le droit à l'aide matérielle aux demandeurs de protection internationale bénéficiant d'une protection dans un autre État membre. La directrice opérationnelle de FEDASIL indique dans sa communication, à titre purement déclaratif, qu'une telle limitation doit être considérée comme possible au regard des termes de l'article 3 de la loi du 12 janvier 2007, lu en combinaison avec le règlement (UE) 2024/1348, à compter du lundi 15 juin 2026, sans toutefois exclure que les agents de FEDASIL puissent parvenir à une autre décision. Alors que, dans l'interview précitée du 12 juin 2026, la Ministre s'est limitée à évoquer la possibilité de limiter le droit à l'aide matérielle, sous réserve, toutefois, d'une motivation individuelle dans chaque cas d'espèce. Une telle communication ne constitue dès lors pas un acte administratif susceptible d'annulation au sens de l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'État. [...] 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. Ce n'est que dans ces circonstances qu'une telle interprétation est susceptible de produire des effets juridiques immédiats et effectifs et, partant, de faire l'objet d'un recours devant votre Conseil. [...] Ainsi qu'il a déjà été exposé ci-dessus, il est dès lors essentiel d'examiner si la communication litigieuse du ministre contiendrait de nouvelles règles, lesquelles auraient été imposées de manière contraignante. Or, il ressort de l'ensemble de ce qui précède que la communication litigieuse ne comporte pas, même implicitement, une interprétation contraignante et obligatoire de la manière dont le droit à l'aide matérielle devrait être apprécié. Il ressort clairement du contexte de la communication que la Ministre s'est limitée à indiquer que le pacte européen sur la migration institue un nouveau cadre juridique, tout en rappelant à plusieurs reprises, dans l'interview accordée à la RTBF, la nécessité d'une motivation individuelle. Il n'est nullement question d'un quelconque revirement interprétatif. La terminologie utilisée par la Ministre laisse au contraire 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 de la directrice opérationnelle de FEDASIL indique aussi : FEDASIL peut limiter leur aide matérielle. La partie adverse souligne que, dans son interview, la Ministre utilise le verbe pouvoir dans son sens de

faculté et non dans celui d'une obligation. Les agents de FEDASIL conservent dès lors une marge d'appréciation. La partie adverse tient encore à souligner que, dans la communication en cause, à la différence de l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt n° 266.219 du 27 mars 2026, il n'est fait état d'aucune obligation de quitter le territoire belge, de sorte qu'il ne saurait être soutenu que la Ministre, dans sa communication, aurait implicitement – mais de manière contraignante – orienté l'appréciation des demandes de protection internationale introduites par des personnes ayant déjà obtenu une protection internationale dans un autre État membre. [...] Dans la communication litigieuse en l'espèce, ni la Ministre ni la directrice opérationnelle de FEDASIL n'ont formulées aucune affirmation contraignante quant à l'issue d'une demande de protection internationale introduite par un demandeur ayant déjà obtenu une protection dans un autre État membre. Il en résulte que la communication attaquée ne peut être interprétée comme comportant une quelconque instruction impérative quant au traitement de ces demandes. Rien n'indique toutefois que la Ministre compétente ait la volonté d'imposer à FEDASIL l'interprétation qu'elle préconise de l'article 4, § 1^{er}, 3°, de la loi accueil, dans le but que l'accueil des demandeurs d'asile bénéficiant déjà d'un statut M soit refusé de manière automatique. Au contraire, la communication attaquée ne produit pas d'effets juridiques immédiats et effectifs, mais énonce explicitement, sans renvoi à aucune instruction spécifique qui aurait été donnée, dans ce cadre, à FEDASIL. La communication attaquée ne constitue dès lors pas un acte administratif susceptible de recours, au sens de l'article 14, § 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État. Le recours n'est pas recevable *ratione materiae*. ».

C. Appréciation

La partie adverse est une autorité administrative.

Les circulaires, les instructions ou les prescriptions générales qui ajoutent à la réglementation existante des règles nouvelles et présentent un certain degré de généralité, ont un caractère réglementaire 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.

Il résulte en substance de la note d'observations et des déclarations faites à l'audience que la partie adverse ne conteste pas qu'elle est l'auteur de ce qui est formalisé dans le courriel précité du 17 juin 2026 de la directrice opérationnelle de FEDASIL. Elle soutient cependant que de la sorte, elle n'a pas donné d'instructions obligatoires à FEDASIL concernant le traitement des demandes de personnes ayant déjà obtenu la protection internationale dans un autre État de l'Union européenne.

Comme cela ressort de l'examen du second moyen, la partie adverse confère, *prima facie*, une portée qu'ils n'ont pas aux articles 3, 19), et 55, § 2, du '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' ainsi qu'à l'article 4, § 1^{er}, 3^o, de la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers.

Par l'acte attaqué, la partie adverse émet des règles nouvelles présentant un caractère de généralité qui ne sont pas prévues, *prima facie*, par les dispositions précitées et par lesquelles la partie adverse prescrit en substance que les demandes formées par des personnes ayant déjà obtenu la protection internationale dans un autre État de l'Union européenne doivent être traitées comme des demandes ultérieures et qu'en conséquence, une limitation du droit de ces personnes à l'aide matérielle sera d'application à partir du 15 juin 2026.

En prévoyant que « toute personne ayant obtenu une protection internationale dans un autre État membre de l'Union européenne et qui introduit ensuite une demande de protection internationale en Belgique doit voir sa procédure traitée comme une demande ultérieure » et que « (la) limitation (de l'aide matérielle pour ces personnes) sera d'application aux demandes de protection internationales introduites à partir du 15 juin 2026 », la partie adverse entend rendre obligatoires les règles qu'elle a formulées.

Selon celles-ci, les demandes formées par des personnes ayant déjà obtenu la protection internationale dans un autre État de l'Union européenne « doivent » être traitées comme des demandes ultérieures par les agents de FEDASIL. Il ne s'agit pas d'une faculté.

En précisant que la limitation du droit de ces personnes à l'aide matérielle « sera d'application à partir du 15 juin 2026 », la partie adverse marque sa volonté que les agents de FEDASIL limitent l'aide matérielle dès le 15 juin 2026 pour cette catégorie de demandeurs. En indiquant que FEDASIL « peut » décider de limiter le droit à l'aide matérielle sur base de l'article 4, alinéa 1^{er}, 3^o, de la loi du 12 janvier 2007, la partie adverse n'exprime pas, comme elle le soutient, que FEDASIL a la « possibilité » de limiter cette aide mais qu'elle a le « pouvoir » de le faire en vertu de l'article 4, alinéa 1^{er}, 3^o, de la loi du 12 janvier 2007 et la partie adverse lui enjoint d'en faire application à partir du 15 juin 2026.

La circonstance que les agents de FEDASIL prendront des décisions individuelles motivées, n'implique pas, comme le prétend la partie adverse, qu'ils

pourront les adopter sans contrainte. Ils seront tenus de respecter les règles imposées par l'acte attaqué. Ils devront dès lors traiter les demandes formées par des personnes ayant déjà obtenu la protection internationale dans un autre État de l'Union européenne comme des demandes ultérieures et devront faire application de la limitation de l'aide matérielle à l'égard de ces personnes dans les décisions qui seront prises à partir du 15 juin 2026.

Dès lors que FEDASIL relève de la partie adverse, celle-ci dispose des moyens pour la forcer au respect de ces directives.

L'acte attaqué, par lequel la partie adverse a émis les règles précitées et qui sont formalisées dans le courriel du 17 juin 2026 que la directrice opérationnelle de FEDASIL a adressé au personnel de l'agence, constitue donc bien un acte susceptible de recours devant le Conseil d'État.

Le présent recours est dès lors recevable *ratione materiae*.

V. Les conditions de la suspension d'extrême urgence

Conformément à l'article 17, § 1^{er}, alinéa 3, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la suspension de l'exécution d'une décision administrative suppose deux conditions, une urgence incompatible avec le délai de traitement de l'affaire en annulation et l'existence d'un moyen sérieux dont l'examen se prête à un traitement accéléré et qui est susceptible *prima facie* de justifier l'annulation de la décision attaquée. Le paragraphe 5 de ce même article vise l'hypothèse où l'affaire doit être traitée en extrême urgence, ce qui doit être précisé dans l'intitulé de la requête, c'est-à-dire dans un délai égal ou inférieur à quinze jours.

VI. Le second moyen

A. La requête

Les parties requérantes prennent un second moyen de « la violation des articles 3, 19°, et 55, paragraphe 2, du 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 et de l'article 4 de la loi du 12 janvier 2007 ».

Les parties requérantes soutiennent que « [...] La partie adverse soutient que le droit de l'Union autorise, depuis le 12 juin 2026, l'exclusion prévue par la décision attaquée. Cependant, tout comme la directive 2013/32, le règlement

2024/1348 différencie la demande ultérieure de la demande introduite par un demandeur qui s'est déjà vu accorder la protection dans un premier Etat membre. Cette différenciation (1) ressort de façon claire des différentes dispositions du règlement, (2) et d'un des considérants préalables au règlement. (3) Elle permet d'interpréter le règlement de façon cohérente avec le règlement 2024/1351. (4) Elle ressort également du régime dérogatoire spécifique appliqué aux demandes ultérieures, ce régime dérogatoire n'étant pas d'application pour les demandes faisant suite à l'octroi de la protection dans un premier Etat membre. [...] Le règlement reprend donc explicitement au point 1.c et au point 2 de l'article 38, la différenciation entre les demandes faisant suite à l'octroi de la protection dans un premier Etat membre et les demandes ultérieures, comme le faisait l'article 33.2 de la directive 2013/32 aux points a et d. [...] Le 45^{ème} considérant préalable au règlement différencie également clairement les deux hypothèses, au lieu de les assimiler. [...] L'utilisation des termes "Par ailleurs" marque clairement cette différenciation. [...] De plus, l'article 55.2 du règlement énonce que la demande ultérieure est examinée par l'Etat membre responsable, ce qui est une référence explicite au règlement 2024/1351 relatif à la gestion de l'asile et de la migration, et dès lors à la nécessaire articulation cohérente entre le règlement 2024/1348 et le règlement 2024/1351. Or, aucune disposition du règlement 2024/1351 ne permet d'affirmer que celui-ci est applicable lorsqu'une protection a déjà été accordée par un premier Etat membre. Une telle affirmation serait contraire à la logique de ce règlement. [...] [L]a procédure prévue par le règlement Dublin prime. Elle doit être appliquée dans la première phase de traitement de la DPI. À l'issue de cette première phase, si un transfert a lieu vers le premier Etat membre, la demande est examinée dans ce premier Etat membre en tant que demande ultérieure. Telle est l'hypothèse du paragraphe 51 de l'arrêt (de la Cour de justice de l'Union européenne du 19 décembre 2024, C-123/23 et C-202/23). Si le transfert n'a pas lieu, il appartiendra alors au second Etat membre d'examiner la DPI, éventuellement en la traitant comme une demande ultérieure. Telle est l'hypothèse du paragraphe 52 de l'arrêt (de la Cour de justice de l'Union européenne du 19 décembre 2024, C-123/23 et C-202/23). De la même façon, la nécessaire cohérence entre les règlements 2024/1348 et 2024/1351 impose de considérer que les demandes ultérieures et les demandes introduites dans un second Etat membre après qu'une protection ait été accordée dans un premier Etat continuent à constituer deux cas de figure différents. Le règlement 2024/1351 s'applique en effet dans le premier cas mais ne s'applique pas dans le second. [...] En outre, tout comme la directive 2013/32 avant lui, le règlement 2024/1348 instaure des différences procédurales entre les demandes faisant suite à l'octroi de la protection dans un premier Etat membre et les demandes ultérieures. Il prévoit en effet spécifiquement pour les demandeurs ayant introduit une demande ultérieure : Conformément à l'article 10.4 du règlement 2024/1348, lorsque les conditions fixées à l'article 56 ont été remplies, la possibilité de prévoir une exception au droit du demandeur de rester sur le territoire des Etats membres pendant la

procédure administrative ; Conformément à l'article 13.11.d du règlement 2024/1348, la possibilité de remplacer l'entretien individuel par une déclaration écrite ; Conformément à l'article 16.3 du règlement 2024/1348, la possibilité de limiter dans certains cas la fourniture d'avis juridiques gratuits durant la phase administrative de la procédure ; Conformément à l'article 34.4 du règlement 2024/1348, la possibilité de charger le demandeur d'assurer lui-même la traduction de documents présents dans le cadre de sa DPI ; Conformément à l'article 34.5 du règlement 2024/1348, la possibilité de traiter la demande en priorité ; Conformément à l'article 42.1.g du règlement 2024/1348, le traitement accéléré de la DPI ; Conformément à l'article 42.3.c du règlement 2024/1348, la possibilité de traiter de manière accélérée la demande ultérieure qui n'est pas irrecevable présentée par un mineur étranger non accompagné ; Conformément à l'article 68.3.b du règlement 2024/1348, l'absence de caractère suspensif du recours. En particulier, en ce qui concerne ce dernier point, à savoir le caractère suspensif ou non du recours introduit contre des décisions d'irrecevabilité de certaines demandes de protection internationale, l'article 68, par. 3, b) du Règlement 2024/1348 renvoie à l'article 38 du même Règlement [...] Il résulte de la lecture combinée de ces deux dispositions que, lorsqu'une demande de protection internationale est introduite par une personne qui bénéficie déjà d'une protection internationale dans un autre État membre de l'Union européenne (article 38, § 1^{er}, c)), la décision d'irrecevabilité éventuellement adoptée par l'État membre saisi de cette nouvelle demande peut faire l'objet d'un recours suspensif en vertu de l'article 68, § 3, b). Il en va autrement dans l'hypothèse d'une demande ultérieure de protection internationale. En effet, l'article 68, § 3, b), qui détermine les cas dans lesquels le recours n'a pas d'effet suspensif, renvoie uniquement aux points a), d) et e) du § 1^{er} de l'article 38 ainsi qu'au § 2 de ce même article. Cette disposition ne vise donc pas le point c) du § 1^{er} de l'article 38, lequel concerne précisément les demandeurs bénéficiant déjà d'une protection internationale dans un autre État membre de l'Union européenne. Dans cette hypothèse, le recours contre une décision d'irrecevabilité conserve dès lors son caractère suspensif. À l'inverse, les demandes ultérieures de protection internationale sont expressément visées à l'article 38, § 2. Or, l'article 68, § 3, b), renvoie bien à cette disposition, de sorte que les recours introduits contre les décisions d'irrecevabilité adoptées dans ce cadre ne sont pas suspensifs. Cette distinction est d'ailleurs confirmée par l'article 56 du Règlement, qui impose au demandeur ayant introduit une demande ultérieure de solliciter un droit de rester pendant l'examen de son recours, ce qui démontre que ce droit n'est pas accordé automatiquement. À l'inverse, lorsqu'une décision d'irrecevabilité est fondée sur l'existence d'une protection internationale déjà accordée dans un autre État membre de l'Union européenne, le droit de rester est attaché de plein droit au recours introduit contre cette décision. L'existence ou l'absence d'un recours automatiquement suspensif a, bien évidemment, des conséquences en termes d'accueil. [...] [L]e droit à l'accueil est maintenu lorsqu'un demandeur de protection internationale introduit un

recours suspensif contre une décision déclarant sa demande irrecevable. Tel est notamment le cas, de plein droit, lorsque cette décision d'irrecevabilité est fondée sur le fait que le demandeur bénéficie déjà d'une protection internationale dans un autre État membre de l'Union européenne. La situation est différente pour les demandeurs ayant introduit une demande ultérieure de protection internationale à la suite d'une décision négative rendue dans l'État membre saisi ou dans un autre État membre. Dans cette hypothèse, le recours contre la décision d'irrecevabilité n'est pas automatiquement suspensif. Le maintien du droit à l'accueil dépend alors de l'octroi d'un droit de rester, sollicité par le demandeur au moyen d'une demande motivée. C'est également en ce sens qu'il convient d'interpréter l'article 23, § 2, c), de la directive Accueil 2024/1346. Cette disposition n'autorise une limitation des conditions matérielles d'accueil qu'à l'égard des demandeurs ayant introduit une demande ultérieure de protection internationale après qu'une décision négative a été adoptée dans l'État membre concerné ou dans un autre État membre, au sens de l'article 3, point 19), du règlement (UE) 2024/1348. *A contrario*, cette disposition ne permet pas de limiter le droit à l'accueil des demandeurs qui ont introduit un recours doté d'un effet suspensif automatique contre une décision d'irrecevabilité. Il en va ainsi des personnes dont la demande a été déclarée irrecevable au motif qu'elles bénéficient déjà d'une protection internationale dans un autre État membre de l'Union européenne. [...] La différenciation entre les deux catégories se marque donc bien également dans cette directive 2024/1346 qui prévoit, dans son article 23.2.c, que seuls les demandeurs ayant introduit une demande ultérieure peuvent dans certains cas, voir leur droit à l'accueil limité ou retiré. Elle ne le permet pas pour les demandeurs ayant reçu une protection dans un premier Etat membre. Les dispositions tant en matière de procédure que d'accueil continuent dès lors à prévoir un régime distinct pour les deux catégories, qui ne sont donc pas assimilables. Or, tel est précisément l'objet du présent litige. La Ministre prétend en effet à tort que la demande introduite dans un second Etat membre après qu'un premier Etat membre ait octroyé une protection peut être assimilée à une demande ultérieure, avec pour conséquence que le droit à l'accueil peut être limité ou supprimé également pour le demandeur bénéficiant déjà d'une protection dans un premier État membre. Ce faisant, la décision entreprise viole les articles 3, 19° et 55.2 du règlement 1348/2024 et l'article 4 de la loi du 12 janvier 2007. ».

B. La note d'observations

La partie adverse fait valoir que « [...] Le seul fait que l'article 3 de la loi du 12 janvier 2007 consacre, en principe, le droit de tout demandeur de protection internationale à une aide matérielle lui permettant de mener une vie conforme à la dignité humaine ne saurait remettre en cause le fait que cette disposition ne peut être lue de manière isolée. Il convient, au contraire, de tenir compte des exceptions expressément prévues par le législateur en la matière. [...] [l'article 4, § 1^{er}, 3°, de la

loi du 12 janvier 2007] doit nécessairement être lu à la lumière des dispositions de la loi du 15 décembre 1980, et en particulier de son article 1^{er}, § 1^{er}, 20°, qui définit la notion de demande ultérieure de protection internationale [...] À compter du 12 juin 2026, il y a, en outre, lieu de tenir compte, dans l'ordre juridique belge, de l'applicabilité directe de l'article 3, point 19 du règlement (UE) 2024/1348, lequel définit une demande ultérieure de protection internationale [...] Le droit de l'Union prévoit ainsi expressément que le droit à l'aide matérielle peut être limité ou retiré à l'égard de certaines catégories de demandeurs de protection internationale, et ce nonobstant le principe du respect de la dignité humaine. Au vu de ce qui précède, le grief des parties requérantes manque manifestement en fait, en ce qu'elles soutiennent que la législation nationale ne contiendrait pas de base légale permettant de limiter ou de retirer le droit à l'aide matérielle à l'égard d'un demandeur de protection internationale ayant déjà obtenu une protection internationale dans un autre État membre, où une décision définitive a ainsi été prise sur une demande antérieure. [...] La partie adverse considère que la première branche du deuxième moyen des parties requérantes revient, en réalité, à formuler une critique dirigée contre l'article 4, § 1^{er}, 3°, de la loi du 12 janvier 2007, lu en combinaison avec l'article 3, point 19 du règlement (UE) 2024/1348. Une telle critique de la loi échappe à la compétence du Conseil d'État dans le cadre du présent recours en suspension. [...] Dans une deuxième branche du deuxième moyen les parties requérantes soutiennent que le droit de l'Union ne permettrait pas de limiter le droit à l'aide matérielle de la manière prévue par la communication attaquée. Elles se réfèrent à l'article 33 de la directive 2013/32/UE ainsi qu'à l'article 55 du règlement 2024/1348, dont il résulterait, selon elles, qu'il y aurait lieu de distinguer clairement entre, d'une part, une demande ultérieure et, d'autre part, la situation dans laquelle un demandeur de protection internationale a déjà obtenu une protection dans un autre État membre. La partie adverse ne peut que constater que les parties requérantes persistent à interpréter la réglementation sur la base d'une lecture isolée de telle ou telle disposition. Or, il ne saurait être fait abstraction du fait que tant le règlement (UE) 2024/1348 que la directive (UE) 2024/1346 contiennent des définitions expresses précisant la portée des notions utilisées aux fins de leur application. Ainsi, l'article 2, point 1), de la directive (UE) 2024/1346 définit la notion de demande de protection internationale [...] il ressort de manière très claire de l'article 3, point 19) du règlement (UE) 2024/1348 qu'une demande ultérieure est : 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. [...] Ces termes permettent de considérer qu'une décision antérieure accordant le statut de protection internationale constitue également une décision finale au sens de l'article 3, point 8), du règlement 2024/1348. La circonstance que le chapitre V du règlement 2024/1348 ne prévoit pas de voie de recours à l'encontre d'une décision accordant le statut de protection internationale ne saurait avoir pour conséquence

qu'une telle décision cesse de relever de la définition énoncée à l'article 3, point 8), de ce règlement. Adopter une interprétation contraire reviendrait à méconnaître le considérant 88 du règlement 2024/1348, aux termes duquel le législateur de l'Union a entendu prévoir une définition souple de ce qui constitue une décision finale. Il ressort en outre de ce considérant que les voies de recours prévues au chapitre V ne constituent que des normes minimales. La partie adverse remarque que l'article 3, point 19), du règlement 2024/1348 fait également uniquement référence à une décision finale sans préciser que cette décision finale devait être négative. La directive (UE) 2024/1346 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale (refonte) ne contient aucune autre définition des termes demande ultérieure et se réfère à la définition figurant à l'article 3, point 19), précité, du règlement 2024/1348. Eu égard aux définitions précitées telles qu'elles ont été formulées par le législateur de l'Union, ainsi que de la jurisprudence déjà établie de la Cour de justice relative aux directives 2013/32/UE et 2013/33/UE, il y a lieu de constater qu'une demande de protection internationale introduite dans un second État membre après que le premier État membre a déjà accordé une protection internationale par une décision définitive constitue aussi une demande ultérieure de protection internationale au sens de l'article 3, point 19) du règlement (UE) 2024/1348 et, par conséquent, au sens de l'article 23 de la directive (UE) 2024/1346. [La partie adverse se prévaut d'un arrêt N.A.K. et M.E.O. (Khan Yunis et Baabda) du 19 décembre 2024 (C-123/23 et C-202/23)]. [...] Les définitions retenues par le législateur de l'Union sont dès lors déterminantes pour apprécier la portée de la notion de demande ultérieure. Rien, dans ces définitions, ne permet de considérer que seule aurait été visée l'hypothèse de demandes introduites à la suite d'une décision négative dans un premier État membre. Dans la seconde branche du deuxième moyen, les parties requérantes se réfèrent encore aux articles 38 et 55, point 2, du règlement 2024/1348, dont il ressortirait, selon elles, que le législateur de l'Union a entendu distinguer les demandes de protection internationale introduites à la suite de l'octroi d'un statut de protection dans un autre État membre des autres demandes ultérieures de protection internationale. Le fait que le législateur de l'Union ait prévu un régime distinct pour l'examen au fond de telles demandes ultérieures de protection internationale – régime qui a été transposé en droit belge, notamment dans la loi du 15 décembre 1980 – selon que le demandeur a ou non déjà obtenu une protection dans un autre État membre, constitue toutefois une conséquence logique du principe de confiance mutuelle qui sous-tend le régime d'asile européen commun. [...] L'article 38 du règlement 2024/1348 ne constitue qu'une manifestation particulière du principe de confiance mutuelle. En permettant aux États membres de déclarer irrecevable une demande de protection internationale lorsqu'un autre État membre a déjà accordé un statut de protection internationale au demandeur, cette disposition tire les conséquences procédurales de ce principe. La circonstance qu'une telle décision d'irrecevabilité puisse, le cas échéant, entraîner la limitation ou

le retrait du bénéfice des conditions matérielles d'accueil demeure toutefois sans incidence sur la qualification de la demande en tant que demande ultérieure au sens de l'article 2 de cette directive. Une telle qualification ne saurait être exclue au seul motif qu'une décision positive a déjà été adoptée dans un autre État membre. Le législateur de l'Union a expressément et exclusivement renvoyé, à l'article 23, paragraphe 2, point c), de la directive (UE) 2024/1346, à la définition large de demande ultérieure au sens de l'article 3, point 19), du règlement 2024/1348, et non aux seules demandes ultérieures susceptibles d'être déclarées irrecevables en vertu de l'article 38, paragraphe 2, de ce règlement. Il n'existe donc aucun fondement juridique permettant de limiter l'application de l'article 23, paragraphe 2, point c), de la directive (UE) 2024/1346 aux seules demandes ultérieures susceptibles d'être déclarées irrecevables en vertu de l'article 38, paragraphe 2 du règlement 2024/1348. Le renvoi, par les parties requérantes, au 45^{ème} considérant du règlement 2024/1348 n'est, dès lors, pas pertinent. La partie adverse observe en plus que la Cour de justice s'est référée, dans son récent arrêt *Ebilium*, au considérant 10 de la directive 2013/32, lequel met en évidence l'importance que le législateur de l'Union attache aux orientations de l'Agence de l'Union européenne pour l'asile ('AUEA'). Cette importance est également reflétée aux considérants 12 et 19 du règlement 2024/1348. Il apparaît dès lors utile, aux fins de la présente affaire, de se référer aux orientations les plus récentes de l'AUEA, et plus particulièrement au document intitulé *Practical Guide on Subsequent Applications* de mars 2026 (ci-après le « guide pratique de l'AUEA »). Selon l'AUEA, la notion de décision finale englobe également les décisions accordant le statut de réfugié ou le statut conféré par la protection subsidiaire. À cet égard, au chapitre 3 (point 3.3) de son guide pratique, l'AUEA examine expressément l'hypothèse d'une demande ultérieure introduite *following the granting of international protection by another Member State*. L'AUEA souligne en outre que l'examen d'une telle demande dans un autre État membre doit être guidé par le principe de confiance mutuelle. Il s'ensuit que, selon les orientations de l'AUEA, auxquelles le législateur de l'Union attache une importance particulière et auxquelles Votre Cour a également reconnu une certaine pertinence, une demande de protection internationale introduite après l'octroi d'un statut de protection internationale dans un autre État membre doit être considérée comme une demande ultérieure au sens du règlement 2024/1348. Cette conclusion s'inscrit également dans la ligne de l'attention que le législateur européen accorde depuis longtemps au fait que la coordination des règles relatives aux demandes de protection internationale vise à limiter les mouvements secondaires de demandeurs de protection internationale. [...] À cet égard, la partie adverse relève que la Cour de justice a rappelé, dans son arrêt *Khan Younis* du 19 décembre 2024, l'importance du principe de confiance mutuelle ainsi que la nécessité de lutter contre les mouvements secondaires, lesquels constituent des objectifs essentiels du régime d'asile européen commun. Eu égard au principe précité retenu par le législateur de l'Union, et compte tenu des définitions qu'il a lui-même

formulées à cet égard, il y a lieu de conclure que le droit de l'Union doit être interprété en ce sens qu'il permet aux États membres de considérer comme demande ultérieure une demande de protection internationale introduite dans un second État membre après que le premier État membre a accordé une protection internationale, et, partant, de limiter ou de retirer le bénéfice des conditions matérielles d'accueil à l'égard de ce demandeur sur la base de l'article 23 de la directive (UE) 2024/1346. Toute interprétation contraire méconnaîtrait le nouveau contexte résultant de l'arrêt Khan Younis, dans lequel la Cour de justice a invité les États membres à tenir compte, désormais, des décisions antérieurement adoptées dans un autre État membre. Ce nouveau contexte implique nécessairement qu'il soit tenu compte de l'éventualité qu'une décision positive accordant un statut de protection internationale ait été adoptée dans un premier État membre. [...] les parties requérantes invoquent encore la nécessité d'une articulation cohérente entre les règlements 2024/1348 et 2024/1351. À cet égard, elles soutiennent qu'aucune disposition du règlement 2024/1351 ne permet de conclure que celui-ci serait susceptible de s'appliquer aux demandeurs bénéficiant déjà d'un statut de protection dans un autre État membre. Les parties requérantes se réfèrent à la jurisprudence de la Cour de justice relative au règlement Dublin III, dont il ressortirait, selon elles, que la procédure prévue par ce règlement primerait. Il s'ensuivrait, selon les parties requérantes, qu'il ne pourrait être question d'une demande ultérieure de protection internationale que dans l'hypothèse où le demandeur ne bénéficie pas encore d'une protection dans un autre État membre. Une telle argumentation est dépourvue de tout fondement. Il a déjà été souligné ci-dessus que le seul fait qu'une procédure différente soit prévue selon qu'une demande ultérieure de protection internationale fasse ou non suite à une décision négative antérieure rendue dans un autre État membre ne saurait en rien affecter la qualification d'une telle demande en tant que demande ultérieure au sens de l'article 3, point 19 du règlement 2024/1348. L'argumentation des parties requérantes est tout aussi dépourvue de fondement, en ce qu'elles prétendent pouvoir tirer argument d'une différence de traitement en matière de droit à l'accueil entre les demandes de protection internationale selon qu'elles font ou non suite à l'octroi d'un statut de protection dans un autre État membre. Ainsi, l'article 10 du règlement 2024/1348 a uniquement trait au droit de séjour sur le territoire d'un État membre dans l'attente d'une décision relative à une demande de protection internationale, indépendamment du droit à l'aide matérielle, le premier paragraphe de cet article renvoyant expressément au territoire de l'État membre où ils sont réputés se trouver conformément à l'article 17, paragraphe 4, du règlement 2024/1351. Il va de soi que le droit de séjour dans un État membre s'apprécie différemment selon que le demandeur de protection internationale a ou non déjà obtenu un statut de protection dans un État membre. Une même observation s'impose en ce qui concerne la possibilité, prévue à l'article 68 du règlement 2024/1348, d'introduire ou non un recours suspensif contre une décision d'irrecevabilité rendue à la suite d'une demande ultérieure de protection internationale,

selon que cette décision a été prise à l'égard d'un demandeur ayant ou non déjà obtenu une protection dans un autre État membre. À tort, les parties requérantes semblent assimiler le droit de séjour sur le territoire au droit à l'aide matérielle. Il ne ressort en effet nullement du considérant 7 de la directive (UE) 2024/1346 que l'aide matérielle devrait, en toute hypothèse, être garantie aussi longtemps qu'un demandeur de protection internationale est autorisé à séjourner sur le territoire d'un État membre. Ce considérant indique uniquement que la directive (UE) 2024/1346 doit s'appliquer dans son intégralité, ce qui implique dès lors l'applicabilité de son article 23, y compris la possibilité de limiter ou de retirer le droit à l'aide matérielle lorsqu'il s'agit d'une demande ultérieure de protection internationale au sens de l'article 3, point 19), du règlement (UE) 2024/1348. La partie adverse souligne dès lors qu'il est essentiel de constater que le législateur de l'Union, s'agissant spécifiquement du droit à l'aide matérielle, se réfère à la définition large de la demande ultérieure au sens de l'article 3, point 19), du règlement (UE) 2024/1348, et non à la disposition plus restrictive de l'article 38, paragraphe 2, du même règlement. L'article 3, point 19, du règlement (UE) 2024/1348 a, contrairement à ce que soutiennent les parties requérantes à la page 27 de leur requête introductive d'instance, trait à toute demande ultérieure de protection internationale introduite dans un État membre après qu'une décision définitive a été rendue sur une demande antérieure. Une conclusion identique s'impose en ce qui concerne l'article 55, paragraphe 2, du règlement (UE) 2024/1348, particulièrement à la lumière du rectificatif publié le 4 mars 2026 par le législateur de l'Union, lequel dissipe toute ambiguïté quant à la portée de cette disposition (voir *supra*). Il résulte de ce qui précède que, dans l'économie du règlement, la qualification de demande ultérieure est totalement indépendante de la circonstance qu'une demande antérieure de protection internationale ait ou non fait l'objet d'une décision de rejet. Il ne peut dès lors qu'être conclu que le législateur de l'Union a expressément choisi – contrairement, par exemple, à ce que prévoit l'article 68 du règlement 2024/1348 en matière de droit à un recours suspensif – de permettre, pour toute demande ultérieure de protection internationale, la limitation ou le retrait de l'aide matérielle, indépendamment de la question de savoir si le demandeur a déjà obtenu une protection dans un autre État membre. Les parties requérantes ne convainquent dès lors nullement lorsqu'elles soutiennent qu'il ressortirait du droit de l'Union ou de la jurisprudence de la Cour de justice qu'il y aurait lieu d'opérer une distinction claire entre, d'une part, une demande ultérieure et, d'autre part, la situation dans laquelle un demandeur de protection internationale a déjà obtenu une protection dans un autre État membre, de sorte que ces deux catégories de demandeurs ne pourraient être traitées de manière identique en ce qui concerne l'application de l'article 4 de la loi du 12 janvier 2007. Le deuxième moyen n'est pas sérieux. ».

C. Appréciation

Il ressort en substance de l'acte attaqué que la partie adverse a décidé d'une part, que depuis l'entrée en vigueur, le 12 juin 2026, du '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', toute demande de protection internationale, introduite par une personne ayant déjà obtenu cette protection dans un autre État membre de l'Union européenne, doit être traitée comme une demande ultérieure.

D'autre part, la partie adverse a décidé qu'étant donné qu'il s'agit, selon elle, d'une demande ultérieure, l'agence (FEDASIL) peut décider de limiter le droit à l'aide matérielle sur la base de l'article 4, § 1^{er}, 3^o, de la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers et que cette limitation sera d'application aux demandes de protection internationale introduites à partir du 15 juin 2026.

L'article 3, 19^o, du règlement (UE) 2024/1348 précité prescrit que « Aux fins du présent règlement, on entend par : 19) "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 ; ».

L'article 55, § 2, du règlement (UE) 2024/1348 prévoit que « 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. ».

L'article 4, § 1^{er}, 3^o, de la loi du 12 janvier 2007 précitée dispose que « L'Agence peut limiter ou, dans des cas exceptionnels, retirer le droit à l'aide matérielle : 3^o 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 ; ».

En dépit des termes généraux, utilisés dans les articles 3, 19^o, et 55, § 2, du règlement (UE) 2024/1348, pour désigner une demande ultérieure, les parties requérantes démontrent que ce règlement distingue les demandes ultérieures des demandes, formées par des personnes ayant déjà obtenu une protection internationale

dans un autre État membre, de telle sorte que ces dernières ne peuvent, *prima facie*, pas être assimilées à des demandes ultérieures, comme le soutient la partie adverse.

Cette distinction ressort d'abord de l'article 38 du règlement (UE) 2024/1348 qui énonce les règles relatives aux décisions sur la recevabilité de la demande de protection internationale.

Le paragraphe 1^{er}, c) de cette disposition permet que l'autorité responsable de la détermination, visée à l'article 3, 16), du même règlement, soit autorisée, en vertu du droit national, à déclarer irrecevable une demande formée par une personne à laquelle un autre État membre a déjà accordé la protection internationale.

Le paragraphe 2 de l'article 38 aménage par contre un autre régime juridique pour les demandes ultérieures que pour les demandes introduites par les personnes auxquelles un autre État membre a déjà accordé la protection internationale. Pour une demande ultérieure dans laquelle n'apparaît ou n'est présenté par le demandeur aucun élément pertinent nouveau comme visé à l'article 55, §§ 3 et 5, l'article 38, § 2, prescrit à l'autorité responsable de la détermination de la déclarer irrecevable et ne prévoit pas seulement, comme le paragraphe 1^{er}, pour les demandes formées par des personnes ayant déjà obtenu une protection internationale dans un autre État membre, que l'autorité responsable de la détermination puisse être autorisée, en vertu du droit national, à les déclarer irrecevables.

Il se déduit donc, *prima facie*, de cette différence de régime juridique prévu d'une part, pour les demandes formées par des personnes ayant déjà obtenu une protection internationale dans un autre État membre et d'autre part, pour les demandes ultérieures que ces deux catégories de demandes ne se confondent pas.

Cela est également confirmé, comme l'établissent les parties requérantes, par l'article 68 du règlement (UE) 2024/1348. Il résulte notamment du paragraphe 2 de cette disposition que les demandeurs de protection internationale ont le droit de rester sur le territoire de l'État membre jusqu'à l'expiration du délai dans lequel ils peuvent exercer leur droit à un recours effectif devant une juridiction de première instance et, si ce droit a été exercé dans le délai prévu, dans l'attente de l'issue du recours.

Les demandeurs auxquels un autre État membre a déjà accordé la protection internationale, visés à l'article 38, § 1^{er}, c), bénéficient de ce droit de rester, conformément à l'article 68, § 2, du règlement (UE) 2024/1348.

Par contre, pour les demandes ultérieures déclarées irrecevables, en application de l'article 38, § 2, le paragraphe 3 de l'article 68 prévoit que les demandeurs n'ont en principe pas le droit de rester sur le territoire.

Cette différence de régime juridique, prévue par l'article 68 du règlement (UE) 2024/1348, d'une part, pour les demandes formées par des personnes ayant déjà obtenu une protection internationale dans un autre État membre et d'autre part, pour les demandes ultérieures, atteste aussi, *prima facie*, que ces deux catégories de demandes sont distinctes.

Comme le relèvent en substance les parties requérantes, le fait que les demandeurs auxquels un autre État membre a déjà accordé la protection internationale, ont le droit de rester sur le territoire, en vertu de l'article 68 du règlement (UE) 2024/1348, implique, *prima facie*, qu'aussi longtemps qu'ils conservent ce droit, ils ont également le droit à l'aide matérielle nécessaire pour leur permettre de mener sur le territoire une vie conforme à la dignité humaine, conformément à l'article 3 de la loi du 12 janvier 2007.

Par contre, étant donné que les personnes dont les demandes ultérieures ont été déclarées irrecevables n'ont en principe pas le droit de rester sur le territoire, conformément à l'article 68, § 3, l'aide matérielle peut leur être retirée.

Cette différence entre ces deux catégories de personnes démontre également, *prima facie*, que les demandes formées par des personnes ayant déjà obtenu une protection internationale dans un autre État membre et les demandes ultérieures, ne peuvent pas être assimilées.

En décidant le contraire et que l'aide matérielle peut être limitée pour les demandeurs ayant déjà obtenu une protection internationale dans un autre État membre, la partie adverse a violé, *prima facie*, les dispositions invoquées à l'appui du second moyen.

Dans sa note d'observations, la partie adverse se limite à affirmer en substance qu'il ressort des définitions, prévues par le droit de l'Union européenne, qu'une demande ultérieure est une nouvelle demande de protection internationale présentée après qu'une décision finale a été prise sur une demande antérieure et qu'une décision finale peut être tant une décision positive que négative.

La partie adverse en déduit qu'une demande formée après qu'une décision finale a accordé la protection internationale, est nécessairement une demande ultérieure.

Toutefois, il ne résulte pas expressément des dispositions invoquées par la partie adverse, en particulier des articles 3, 19), et 55, § 2, du règlement (UE) 2024/1348, ni de l'arrêt de la Cour de Justice de l'Union européenne du 19 décembre 2024 (C-123/23 et C-202/23) (ECLI:EU:C:2024:1042) dont elle se prévaut, qu'une demande ultérieure puisse être une demande faisant suite à une décision finale d'octroi de la protection internationale.

De plus, la partie adverse s'abstient d'expliquer pourquoi les articles 38 et 68 du règlement (UE) 2024/1348 distinguent les demandes formées par des personnes ayant déjà obtenu une protection internationale dans un autre État membre et les demandes ultérieures et prévoient un régime juridique différent pour ces deux catégories de demandes si elles se confondent, comme le soutient la partie adverse.

L'indication de la partie adverse, selon laquelle l'article 38 du règlement (UE) 2024/1348 constitue l'expression du principe de confiance mutuelle permettant de déclarer irrecevable la demande d'une personne ayant déjà obtenu une protection internationale dans un autre État membre, n'explique nullement pourquoi les régimes juridiques d'irrecevabilité, aménagés par le § 1^{er} de cette disposition pour les demandes formées par des personnes ayant déjà obtenu une protection internationale dans un autre État membre et par le § 2 de l'article 38, pour les demandes ultérieures, sont différents. Si les demandes formées par des personnes ayant déjà obtenu une protection internationale dans un autre État membre étaient des demandes ultérieures, le Conseil d'État n'aperçoit pas, et la partie adverse n'explique pas, pourquoi le législateur européen aurait distingué ces deux sortes de demandes et aurait prévu deux régimes d'irrecevabilité différents.

Quant à l'argumentation par laquelle la partie adverse semble considérer que les demandes, visées dans le § 2 de l'article 38 du règlement (UE) 2024/1348, ne constitueraient qu'une partie des demandes ultérieures auxquelles il conviendrait d'ajouter celles relevant du § 1^{er}, c) du même article, à savoir les demandes formées par des personnes ayant déjà obtenu une protection internationale dans un autre État membre, elle n'apparaît pas convaincante. D'une part, le législateur européen n'a pas qualifié les demandes, visées dans le § 1^{er}, c) de l'article 38, de demandes ultérieures. D'autre part, dès lors que le § 2 du même article concerne les demandes ultérieures, le Conseil d'État n'aperçoit pas, et la partie adverse n'explique pas, pourquoi le législateur européen n'aurait pas régi également dans ce paragraphe les demandes formées par des personnes ayant déjà obtenu une protection internationale dans un autre État membre, s'il considérait qu'elles étaient également des demandes ultérieures.

Le document de l'Agence de l'Union européenne pour l'asile, intitulé « *Practical Guide on Subsequent Applications* » de mars 2026, dont se prévaut la partie adverse, n'apporte pas davantage d'explications à ce sujet.

Concernant l'article 68 du règlement (UE) 2024/1348, la partie adverse se borne en substance à affirmer qu'il irait de soi que le droit de rester dans un État membre s'apprécierait différemment selon que le demandeur a déjà obtenu ou non une protection internationale dans un autre État membre et que les parties requérantes assimilent à tort le droit de rester sur le territoire et le droit à l'aide matérielle.

La partie adverse s'abstient cependant d'expliquer les raisons pour lesquelles la différence entre les demandeurs auxquels un autre État membre a déjà accordé la protection internationale, qui bénéficient du droit de rester, conformément à l'article 68, § 2, du règlement (UE) 2024/1348, et ceux dont les demandes ultérieures ont été déclarées irrecevables, et qui en vertu de l'article 68, § 3, n'ont en principe pas le droit de rester sur le territoire, serait sans pertinence en ce qui concerne l'aide matérielle.

D'une part, comme cela a été relevé, la différence de régime juridique, prévue par l'article 68 du règlement (UE) 2024/1348, pour ces deux catégories de demandes, dément, *prima facie*, qu'elle se confondent.

D'autre part, la partie adverse ne démontre pas que le droit de rester sur le territoire des demandeurs auxquels un autre État membre a déjà accordé la protection internationale, dont ils bénéficient en vertu de l'article 68 du règlement (UE) 2024/1348, n'implique pas qu'aussi longtemps qu'ils conservent ce droit, ils ont également le droit à l'aide matérielle nécessaire pour leur permettre de mener sur le territoire une vie conforme à la dignité humaine, conformément à l'article 3 de la loi du 12 janvier 2007.

La partie adverse se limite à soutenir en substance que l'aide matérielle peut être retirée ou limitée pour les personnes auxquelles un autre État membre a déjà accordé la protection internationale parce que leur demande est une demande ultérieure mais sans l'établir.

La circonstance, alléguée par la partie adverse, selon laquelle l'article 23, § 2, c), de la directive 2024/1346 du 14 mai 2024 'établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant une protection internationale' renvoie, pour la limitation ou le retrait de l'aide matérielle, à la définition de la demande ultérieure prévue par l'article 3, 19), du règlement (UE) 2024/1348, n'implique pas en soi que l'aide matérielle pourrait être retirée aux personnes ayant déjà obtenu une protection

internationale dans un autre État membre. Il ne pourrait en être ainsi, au regard de l'article 23, §2, c), précité, que si leur demande était une demande ultérieure. Or, pour les raisons qui ont été exposées, les parties requérantes démontrent, *prima facie*, que ce n'est pas le cas et la partie adverse n'établit pas le contraire.

Le principe de confiance mutuelle et la volonté du législateur européen de limiter les mouvements secondaires, évoqués par la partie adverse, impliquent, *prima facie*, que l'article 38, § 1^{er}, c), du règlement (UE) 2024/1348 permette que l'autorité responsable de la détermination soit autorisée à déclarer irrecevable une demande formée par une personne ayant déjà obtenu une protection internationale dans un autre État membre.

Par contre, le Conseil d'État n'aperçoit pas, et la partie adverse n'explique pas, pourquoi le principe de confiance mutuelle et la volonté du législateur européen de limiter les mouvements secondaires, justifieraient que les demandes formées par des personnes ayant déjà obtenu une protection internationale dans un autre État membre devraient être traitées comme des demandes ultérieures alors même que comme cela a été relevé, le législateur européen a au contraire prévu dans l'article 38 du règlement (UE) 2024/1348 des règles différentes concernant l'irrecevabilité de ces deux catégories de demandes.

Le second moyen est dès lors sérieux.

VII. *L'extrême urgence à statuer*

A. *La requête*

Les parties requérantes soutiennent que « Il y a extrême urgence au traitement de la présente cause au sens de l'article 17, § 5 des lois coordonnées. L'imminence du péril est en effet telle que l'affaire doit être traitée dans un délai de 15 jours à partir de la saisine de Votre Conseil. 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. Ce constat, opéré par Votre Conseil dans l'arrêt 261.887 du 27 décembre 2024, par la Cour constitutionnelle dans l'arrêt 23/2026, puis à nouveau par Votre Conseil dans l'arrêt 266.219 du 27 mars 2026, vaut également pour l'acte attaqué. [...] En outre, en ce qu'il exprime la décision de la partie adverse de s'exonérer du respect de l'Etat de droit et du respect des décisions des juridictions, principes qui constituent un des fondements de la démocratie, 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. Les requérants ont par ailleurs fait toute diligence pour introduire la présente requête dans la mesure où ils ont saisi Votre Conseil dix jours à peine après l'envoi du mail du 17 juin 2026 au service *dispatching* de FEDASIL et alors que la Ministre s'abstient de toute publication officielle de l'acte attaqué. ».

B. La note d'observations

La partie adverse fait valoir que « Les 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. 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. 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. Au contraire, il ressort de la communication litigieuse qu'une motivation individuelle devra être assurée, au cas par cas, par les agents de FEDASIL. 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. 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, eu égard notamment au fait que les agents de FEDASIL sont tenus de procéder, au cas par cas, à une motivation relative à l'éventuelle application de l'article 4, alinéa 1^{er}, 3^o, de la loi du 12 janvier 2007. Les parties requérantes soulignent qu'elles ne sauraient utilement contester, dans le cadre de la présente procédure, des décisions qui seraient, le cas échéant, adoptées à l'avenir à l'égard de demandeurs individuels de protection internationale. Dans la mesure où les parties requérantes soutiennent qu'une catégorie déterminée de personnes serait exposée à un risque de dénuement, la partie adverse rappelle qu'un tel risque ne saurait résulter de la seule communication selon laquelle le Pacte européen sur la migration offre la possibilité de limiter le droit à l'aide matérielle, alors même que la communication litigieuse souligne à plusieurs reprises la nécessité d'une motivation individuelle de la part de la Ministre. Il s'ensuit que tout demandeur de protection internationale qui serait, le cas échéant, confronté à une décision de limitation de l'aide

matérielle en application de l'article 4, alinéa 1^{er}, 3°, de la loi du 12 janvier 2007 dispose, le cas échéant, de la faculté d'introduire un recours. Dans l'état actuel de la procédure, les parties requérantes ne sauraient utilement soutenir qu'il existerait déjà une imminence du péril dans le chef de demandeurs de protection internationale non autrement identifiés. Pour les motifs qui précèdent, il y a lieu de conclure que la condition d'extrême urgence n'est pas remplie. [...] ».

C. Appréciation

La partie adverse ne conteste pas la diligence à agir des parties requérantes.

L'urgence au sens de l'article 17, § 1^{er}, alinéa 3, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État requiert d'une part, la présence d'un inconvénient d'une gravité suffisante causé par l'exécution immédiate de l'acte attaqué et d'autre part, la constatation qu'un arrêt d'annulation ne pourrait utilement prévenir cet inconvénient.

Comme cela a été exposé lors de l'examen de la recevabilité *ratione materiae* du recours, la partie adverse émet, par l'acte attaqué, des règles nouvelles présentant un caractère de généralité qui ne sont pas prévues, *prima facie*, par les articles 3, 19), et 55, § 2, du règlement (UE) 2024/1348 ainsi que par l'article 4, § 1^{er}, 3°, de la loi du 12 janvier 2007 et par lesquelles la partie adverse prescrit en substance que les demandes formées par des personnes ayant déjà obtenu la protection internationale dans un autre État de l'Union européenne doivent être traitées comme des demandes ultérieures et qu'en conséquence, une limitation du droit de ces personnes à l'aide matérielle sera d'application à partir du 15 juin 2026.

La circonstance que les agents de FEDASIL prendront des décisions individuelles motivées, n'implique pas, comme le prétend la partie adverse, qu'ils pourront les adopter sans contrainte. Ils seront tenus de respecter les règles imposées par l'acte attaqué. Ils devront dès lors traiter les demandes formées par des personnes ayant déjà obtenu la protection internationale dans un autre État de l'Union européenne comme des demandes ultérieures et devront faire application de la limitation de l'aide matérielle à l'égard de ces personnes dans les décisions qui seront prises à partir du 15 juin 2026.

L'exécution immédiate de l'acte entrepris implique donc que l'aide matérielle des demandeurs de protection internationale qui ont déjà obtenu cette protection dans un autre État de l'Union européenne, est limitée depuis le 15 juin 2026. En raison de cette limitation de l'aide matérielle, ces demandeurs de protection internationale, dont les parties requérantes ont notamment pour objet de défendre les

intérêts, vont être placés dans une situation de dénuement ne leur permettant pas de mener une vie conforme à la dignité humaine.

L'exécution immédiate de l'acte attaqué cause dès lors un inconvénient d'une gravité suffisante aux intérêts collectifs des parties requérantes. Cette atteinte grave aux intérêts des parties requérantes, est imminente étant donné que la limitation de l'aide matérielle est d'application depuis le 15 juin 2026. Il y a donc une extrême urgence à statuer pour éviter que ces demandeurs de protection internationale soient privés de la possibilité de mener une vie conforme à la dignité humaine.

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

Le fait que les décisions individuelles, prises par FEDASIL, conformément aux règles contenues dans l'acte entrepris, pourront aussi être contestées, n'implique pas que l'atteinte grave précitée ne résulte pas de l'exécution immédiate de l'acte attaqué. C'est bien en raison de l'exécution immédiate de cet acte, que FEDASIL doit limiter depuis le 15 juin 2026 l'aide matérielle des demandeurs de protection internationale précités.

Les conditions d'urgence et d'extrême urgence sont dès lors remplies.

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 suspension de l'exécution de la décision, prise à une date indéterminée par la Ministre de l'Asile et de la Migration, qui prévoit les règles formalisées dans un courriel intitulé « Limitation aide matérielle statut M », adressé le 17 juin 2026 par la directrice opérationnelle de l'agence fédérale pour l'accueil des demandeurs d'asile (FEDASIL) au personnel de cette agence, est ordonnée.

Article 2.

L'exécution immédiate du présent arrêt est ordonnée.

Article 3.

Le présent arrêt sera publié par extrait au Moniteur belge.

Article 4.

Les dépens, en ce compris l'indemnité de procédure, sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 8 juillet 2026, par la VI^e chambre des vacations du Conseil d'État siégeant en référé, composée de :

Yves Houyet,	président de chambre,
Vincent Durieux,	greffier.

Le Greffier,	Le Président,
--------------	---------------

Vincent Durieux	Yves Houyet
-----------------	-------------