

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

LE PRÉSIDENT DE LA XI^e CHAMBRE SIÉGEANT EN RÉFÉRÉ

A R R Ê T

n° 243.306 du 20 décembre 2018

A. 226.840/XI-22.311

En cause :

**1. A.S.B.L COORDINATION ET INITIATIVES
POUR ET AVEC LES RÉFUGIÉS ET ETRANGERS
(C.I.R.E.),**
2. A.S.B.L VLUCHTELINGENWERK VLAANDEREN,
3. A.S.B.L NANSEN,
4. A.S.B.L LA LIGUE DES DROITS DE L'HOMME,
**5. A.S.B.L PLATEFORME CITOYENNE DE SOUTIEN
AUX RÉFUGIÉS,**
**6. A.S.B.L DOKTERS VAN DE WERELD - MÉDECINS
DU MONDE,**
7. A.S.B.L MÉDECINS SANS FRONTIÈRES (M.S.F.),
ayant élu domicile chez
M^e Michel KAISER, avocat,
boulevard Louis Schmidt 56
1040 Bruxelles,

contre :

L'État belge, représenté par
le Ministre de l'Asile et la Migration.
ayant élu domicile chez
M^e Elisabeth DERRIKS, avocat,
avenue Louise 522/14
1050 Bruxelles.

I. Objet de la requête

1. Par une requête introduite le 3 décembre 2018, les associations sans but lucratif Coordination et Initiatives pour et avec les Réfugiés et Étrangers (C.I.R.E.), Vluchtelingenwerk Vlaanderen, Nansen, Ligue des droits de l'homme (L.D.H.), Plateforme Citoyenne de Soutien aux Réfugiés, Dokters van de Wereld-Médecins du monde et Médecins sans frontière (M.S.F.) demandent la suspension, selon la procédure d'extrême urgence, de l'exécution de « la décision, apparemment prise aux alentours du 22 novembre 2018 par le Secrétaire d'État à l'Asile et la Migration, non publiée et dont l'*instrumentum* leur est aujourd'hui inaccessible et inconnu, de limiter à maximum cinquante par jour le nombre de demandes de protection internationale pouvant être présentées à l'Office des étrangers ».

II. Procédure

2. 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.

Par une ordonnance du 4 décembre 2018, l'affaire a été fixée à l'audience du 17 décembre 2018 à 10 heures.

M^{me} Colette DEBROUX, président de chambre, a exposé son rapport.

M^c Michel KAISER, avocat, comparaisant pour les parties requérantes et M^c Gregory VAN WITZENBURG, *loco* M^c Elisabeth DERRIKS, avocat, comparaisant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Benoît CUVELIER, premier auditeur chef de section 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 utiles à l'examen de la cause

3. Les associations requérantes exposent que depuis le jeudi 22 novembre 2018, l'Office des étrangers n'accepte plus que 50 à 60 demandeurs d'asile ou de protection subsidiaire par jour, apparemment sur ordre du secrétaire d'État à l'Asile et la Migration, que la mesure a été annoncée pour la première fois dans un article de presse du 22 novembre 2018 et confirmée, le 29 novembre 2018, par la page facebook et le compte twitter du secrétaire d'État, que, dès lors, de nombreux étrangers se rendant pour la première fois pour présenter une demande de protection internationale, ne reçoivent aucun accusé de réception de la présentation de leur demande mais qu'il leur est simplement proposé de revenir un autre jour, et que nombre d'entre eux se présentent en vain, de nombreux jours d'affilée, restant dans l'attente de la prise en compte de leur présentation. Elles indiquent que la mise en œuvre de la mesure attaquée est confirmée par les agents de l'Office des étrangers et par un travailleur de CARITAS et qu'un huissier de justice a procédé, à la demande de la première requérante, à un certain nombre de constats quant à ce.

4. La partie adverse n'a pas déposé de dossier administratif, affirmant qu'il n'existe pas. Les faits ci-avant rappelés, cités par les requérantes, n'apparaissent pas

manifestement inexacts. Ils sont donc réputés prouvés, conformément à l'article 21, alinéa 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

IV. Compétence du Conseil d'État

Thèse de la partie adverse

5. La partie adverse soulève une fin de non-recevoir tirée de ce que la décision attaquée, non reprise dans un *instrumentum*, « de limiter l'accès à la présentation d'une demande d'asile » consiste en « une simple "instruction" orale donnée à ses services de modifier une organisation interne », qui ne peut qu'être considérée comme un acte matériel, et qui « ne modifie en rien la situation juridique des personnes souhaitant présenter leur demande d'asile qui demeurent dans la même situation, cette présentation n'étant que postposée », de sorte que le Conseil d'État est incompétent pour en connaître.

Décision du Conseil d'État

6. Il résulte des travaux parlementaires relatifs au projet du budget général des dépenses pour l'année budgétaire 2019 (*Doc. parl. Chambre, session 2018-2019, n° 3294/028 du 11 décembre 2018, p. 51*), joints à la requête, que le secrétaire d'État souligne lui-même avoir usé de « sa compétence » pour « prendre la décision de limiter le nombre de demandes d'asile à 50 par jour », décision justifiée par l'augmentation considérable du nombre de demandes d'asile qui « met le réseau d'accueil sous pression », mais que « [c]ependant, la priorité est donnée aux personnes appartenant à des groupes vulnérables (par exemple, les familles avec enfants, les MENA, les personnes malades, les personnes handicapées) » et que « [s]i plus de 50 de ces personnes prioritaires se présentent le même jour, elles peuvent toutes introduire une demande ».

7. *Prima facie*, cette décision est un acte juridique unilatéral réglementaire modifiant l'ordonnement juridique d'une manière générale et abstraite, dès lors qu'elle a pour conséquence d'empêcher des étrangers, entrés en Belgique, de présenter immédiatement la demande de protection internationale qu'ils souhaitent pourtant introduire conformément à l'article 50 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers et de bénéficier du régime d'accueil qui y est lié.

Le Conseil d'État est *prima facie* compétent pour connaître de la présente demande.

V. Intérêt à la demande

Thèse de la partie adverse

8. La partie adverse conteste l'intérêt à agir des requérantes, dans la mesure où les instructions du secrétaire d'État à l'Asile et la Migration, alors en fonction, ne sont plus d'actualité, puisque, dès sa nomination le 9 décembre 2018, la nouvelle ministre de l'Asile et de la Migration a « décidé de n'appliquer aucun quota ».

Décision du Conseil d'État

9. La partie adverse ne produit pas la décision qui aurait supprimé les quotas contestés. Il ressort de certaines pièces jointes à la requête que si la ministre a en effet l'intention de « débloquer la situation », une suppression pure et simple de la mesure attaquée n'a pas, pour l'heure, été décidée.

Les parties requérantes ont intérêt à contester un acte, telle la mesure attaquée, qui est de nature à porter atteinte aux droits fondamentaux des personnes qu'elles entendent défendre conformément à leur objet social.

VI. L'urgence et l'extrême urgence

Thèse des parties requérantes

10. Quant à l'urgence et l'extrême urgence à agir dans le cadre de la présente demande, outre qu'elles considèrent avoir agi avec diligence pour saisir le Conseil d'État dès que possible, les requérantes font valoir, en substance, que le risque que fait courir l'acte attaqué à plusieurs dizaines de personnes étrangères présumées vulnérables dont elles défendent les intérêts collectifs, ont « un caractère à ce point imminent qu'il serait hautement risqué d'attendre l'issue d'une procédure de suspension ordinaire avant qu'il soit mis fin provisoirement et *prima facie* à l'application de l'acte attaqué ».

Selon les requérantes, il s'agit pour ces personnes de se retrouver quotidiennement voire durablement « dans la rue », et d'être dans l'impossibilité même de présenter la demande de protection internationale, ce qui constitue une atteinte grave à leurs droits fondamentaux. Elles font notamment valoir, sur la base des statistiques de demandes d'asile enregistrées au mois d'octobre 2018, que l'application de l'acte attaqué aurait pour conséquence de laisser septante-cinq personnes par jour en attente de simplement pouvoir présenter leur demande de protection internationale, de sorte

que « [d]ès les jours ou les semaines qui viennent, la situation risque de devenir gravissime pour l'ensemble de ces personnes et socialement chaotique ».

11. Sur l'urgence à statuer, les parties requérantes ajoutent que l'acte attaqué porte atteinte à la réalisation de leur propre objet social, « en lien avec l'accueil ou les soins de premières lignes des personnes demandeuses d'un statut de protection internationale ou encore de premier accompagnement donné à celles-ci ». Elles expliquent en substance que la décision attaquée a pour effet que des personnes refoulées quant à la demande d'asile ou de protection subsidiaire qu'elles souhaitent pourtant présenter, sont renvoyées vers le « Hub humanitaire » au sein duquel elles sont actives et qui vient en aide aux migrants en transit ne souhaitant pas introduire une demande d'asile, de sorte que ces étrangers viennent gonfler le nombre de personnes sollicitant une aide dans ce cadre, et que l'acte est de nature à les empêcher à bref délai de remplir les « obligations humanitaires pour l'ensemble du public vulnérable » que le « Hub humanitaire » entend protéger.

Thèse de la partie adverse

12. La partie adverse conteste la diligence à agir dès lors qu'entre le 22 novembre et le 3 décembre 2018, douze jours se sont écoulés, et elle considère que les requérantes ne justifient pas concrètement et précisément l'écoulement d'un tel délai. Elle ajoute que les requérantes ne font pas la démonstration que l'affaire n'aurait pu être traitée selon la procédure de suspension ordinaire.

Par ailleurs, elle fait valoir que le mode de calcul proposé par les requérantes est simpliste « pour aboutir au résultat escompté », que la comparaison ne peut être faite avec le mois d'octobre 2018 mais doit l'être avec le même mois de l'année précédente, que le chiffre de 2750 demandes d'asile enregistrées en octobre 2018 ne peut servir de fondement à un quelconque développement, qu'il prend en effet également en compte les demandes introduites à la frontière et celles de personnes arrivées dans le cadre de la réinstallation, et que le constat de l'huissier mandaté par les requérantes n'apporte aucune assise à la demande en extrême urgence, étant trop imprécis ou affirmant, au rebours de l'argumentation des requérantes, que « seules 8 personnes étaient encore dans la file (et non pas 75 qui resteraient par jour sur le carreau) et 195 ont été admises (et non pas 50 ou 60) ».

Décision du Conseil d'État

13. Au regard de l'article 17, § 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la suspension de l'exécution d'une décision administrative suppose notamment une

urgence incompatible avec le délai de traitement de l'affaire en annulation. L'urgence ne peut cependant résulter de la seule circonstance qu'une décision au fond interviendrait dans un avenir plus ou moins lointain. Elle ne peut être reconnue que lorsque le requérant établit qu'il ne peut souffrir d'attendre l'issue de la procédure en annulation « sous peine de se trouver dans une situation aux conséquences dommageables irréversibles » (*Doc.parl.* Sénat, session 2012-2013, n° 5-2277/1, p. 13). Le paragraphe 4 de ce même article vise l'hypothèse d'un recours en suspension d'extrême urgence qui doit indiquer en quoi le traitement de l'affaire est incompatible avec le délai de traitement de la demande de suspension visée au § 1^{er}.

14. En l'espèce, même si la partie adverse critique les chiffres avancés par les requérantes quant au nombre de personnes « qui resteraient par jour sur le carreau », elle ne conteste pas qu'à l'heure actuelle, l'accès à l'Office des étrangers est, chaque jour, refusé à des étrangers qui souhaitent y présenter leur demande de protection internationale, ni qu'à l'approche de l'hiver, certains d'entre eux se retrouvent, fût-ce temporairement, « dans la rue ». En raison de la nature de l'acte attaqué et de ses conséquences, la procédure de référé ordinaire ne permettrait pas de prévenir la réalisation du préjudice allégué. Le péril imminent est lié à la circonstance que l'exécution de la mesure attaquée est actuellement en cours. L'exécution de l'acte attaqué cause une atteinte suffisamment grave aux intérêts des personnes que les requérantes entendent défendre conformément à leur objet social.

Le recours à la procédure d'extrême urgence est justifié et le délai de onze (et non douze) jours écoulé depuis ce que les requérantes nomment les « premiers effets d'annonce » de la décision, datant du 22 novembre 2018, ne dément pas l'extrême urgence alléguée.

VII. Moyens sérieux

Thèse des parties requérantes

15. Les requérantes prennent un moyen, le premier de la requête, de la violation des articles 6 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, et 50 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers.

16. Elles exposent qu'aucune des dispositions visées au moyen « ne permettent à l'État belge de refuser pour quelque motif que ce soit le droit à un étranger présent

sur le territoire de présenter une demande de protection », que « la seule marge de manœuvre laissée aux autorités nationales est le délai dans lequel il sera procédé à l'enregistrement de la demande et à son introduction effective », que « même dans cette situation, qui se situe en aval de celle couverte par l'acte attaqué, l'adaptation du délai doit répondre à des circonstances exceptionnelles et est limitée dans le temps », et que « le refus de permettre la présentation d'une demande de protection internationale entraîne un refus d'accès effectif à la procédure ». Se référant à l'arrêt *Sharifi e.a. c. Grèce et Italie* de la Cour européenne des droits de l'homme du 21 octobre 2014, elles concluent qu'en violation des dispositions visées, « l'acte attaqué empêche les demandeurs de protection internationale ne rentrant pas dans les critères [définis] illégalement de présenter une demande de protection internationale ».

Thèse de la partie adverse

17. La partie adverse conteste que l'acte attaqué empêche les demandeurs de protection internationale « ne rentrant pas dans les critères qu'elle définit illégalement » de présenter une demande de protection internationale, et entraîne un refus d'accès effectif à la procédure d'asile, et que l'arrêt *Sharifi et autres c. Italie et Grèce* soit transposable, dès lors qu'en l'espèce, « la présentation d'une demande d'asile n'est pas rejetée ou refusée, voire interdite mais simplement postposée pour les besoins du service et pour les motifs invoqués par M. le Secrétaire d'État ». Elle souligne que l'acte attaqué ne peut en aucun cas s'analyser comme étant automatiquement un refus d'accès à la procédure, au sens notamment de l'article 13 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, sans qu'il ne soit procédé à une analyse au cas par cas de la situation des personnes qui auraient vu leur présentation postposée.

Décision du Conseil d'État

18. Le droit de demander l'asile est un droit fondamental reconnu à chaque personne fuyant son pays par crainte de persécutions au sens de l'article 1^{er}, A, 2, de la Convention relative au statut des réfugiés, signée à Genève le 28 juillet 1951. En vertu de l'article 50, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi du 15 décembre 1980 précitée, l'étranger qui entre irrégulièrement en Belgique et souhaite obtenir le statut de réfugié ou le statut de protection subsidiaire, doit en principe présenter sa demande de protection internationale « au moment où il entre ou au moins dans les huit jours ouvrables après être entré dans le Royaume ».

Il importe de rappeler qu'en vertu de l'article 7 de la directive 2013/32/UE précitée, les États membres doivent faire en sorte que toute personne majeure ou mineure

d'âge « ait le droit de présenter une demande de protection internationale en son nom ».

19. Comme exposé ci-avant, il n'est pas contesté que, depuis la décision attaquée de « limiter le nombre de demandes d'asile à 50 par jour », plusieurs étrangers se rendant pour la première fois à l'Office des étrangers pour présenter une demande de protection internationale, sont refoulés et priés de revenir un autre jour, et certaines pièces jointes à la requête tendent à établir que nombre d'entre eux s'y représentent en vain, plusieurs jours d'affilée. *Prima facie*, il appert que l'acte attaqué a pour effet de rendre exagérément difficile l'accès effectif à la procédure de reconnaissance de la qualité de réfugié ou d'octroi de la protection subsidiaire, pour de nombreux étrangers désireux de présenter une demande de protection internationale.

Dans cette mesure, le premier moyen est sérieux.

20. Les conditions requises par l'article 17, § 2, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État pour que soit accueillie une demande de suspension sont réunies.

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

Article 1^{er}.

La suspension de l'exécution de « la décision, apparemment prise aux alentours du 22 novembre 2018 par le Secrétaire d'État à l'Asile et la Migration [...], de limiter à maximum cinquante par jour le nombre de demandes de protection internationale pouvant être présentées à l'Office des étrangers » est ordonnée.

Article 2.

Le présent arrêt sera notifié par télécopie à la partie adverse qui n'a pas opté pour la procédure électronique.

Article 3.

L'exécution immédiate du présent arrêt est ordonnée.

Article 4.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XI^e chambre
siégeant en référé, le vingt décembre deux mille dix-huit par :

M ^{me} Colette DEBROUX,	président de chambre,
M. Luc CAMBIER,	conseiller d'État,
M. Yves HOUYET,	conseiller d'État,
M. Sammy DJERBOU,	greffier assumé.

Le Greffier assumé,

Le Président,

Samy DJERBOU

Colette DEBROUX