

éventuelle renonciation à celle-ci mais aussi parce que la partie adverse s'est abstenue de déposer un dossier administratif.

ARRÊT (EXTRAITS)

III. LEVÉE DE SUSPENSION

Aux termes de l'article 17, § 4, alinéa 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'État du 12 janvier 1973, « la suspension et les mesures provisoires qui auraient été ordonnées avant l'introduction de la requête en annulation de l'acte ou du règlement seront immédiatement levées s'il apparaît qu'aucune requête en annulation invoquant les moyens qui les avaient justifiées n'a été introduite dans le délai prévu par le règlement de procédure ». En l'espèce, aucune requête en annulation n'a été introduite. L'acte attaqué n'est plus susceptible d'être annulé. Partant, la suspension ordonnée par l'arrêt n° 243.306 du 20 décembre 2018 doit être levée.

IV. INDEMNITÉ DE PROCÉDURE ET DÉPENS

[...]

Par son arrêt n° 243.306 du 20 décembre 2018, le Conseil d'État a considéré qu'eu égard aux déclarations qui avaient été faites par l'ancien Secrétaire d'État à l'Asile et la Migration, ce dernier a bien pris une décision de limitation du nombre des demandes d'asiles pouvant être présentées à l'Office des étrangers et que la partie adverse n'avait pas, avant la suspension de l'exécution de l'acte attaqué, procédé à une suppression ou au retrait de cette mesure.

Il résulte de la pratique administrative actuelle, corroborée par les déclarations de la nouvelle Secrétaire d'État ayant l'Asile et la Migration dans ses compétences, que la partie adverse a renoncé au quota d'enregistrement des demandes d'asile par l'Office des étrangers. Il y a lieu, dans ce contexte, de considérer que l'acte attaqué a été implicitement retiré.

Dans ces conditions, les parties requérantes doivent être présumées avoir obtenu gain de cause de sorte qu'elles peuvent solliciter, conformément à L'article 30/1, § 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, l'octroi d'une indemnité de procédure.

[...]

Les parties requérantes soulignent à juste titre que l'affaire présentait un degré de complexité renforcé par l'attitude de la partie adverse qui, après avoir contesté l'existence même d'une décision de fixation d'un quota, a entretenu un doute quant à une éventuelle renonciation à celle-ci. Il convient enfin de tenir compte du fait que la partie adverse s'est abstenue de déposer un dossier administratif. La demande d'octroi d'une indemnité de 1400 euros est, dans ces conditions, justifiée.

(Levée de suspension)

*
* *

LE TWEET ADMINISTRATIF, USINE À GAZOUILIS ?

par

François BELLEFLAMME
Avocat au barreau de Bruxelles
Suppléant chargé d'enseignement et chercheur
associé au C.I.R.C.
Université Saint-Louis Bruxelles

et

Ronald FONTEYN
Avocat au barreau de Bruxelles

1. Le 22 novembre 2018, le très médiatique Secrétaire d'État en charge de l'Asile et de la Migration accorde une interview au *Het Laatste Nieuws*¹ au cours de laquelle il annonce des « mesures ». Le quotidien croit savoir qu'il s'agirait de limiter l'enregistrement des demandes d'asile à 50 ou 60 par jour. « Nous donnons priorité aux plus vulnérables », réagit l'intéressé.

Quelques jours plus tard, Theo Francken publie sur sa page Facebook² et sur son compte³ Twitter⁴ une vidéo intitulée « Dienst mededeling »⁵ dont

¹ *Het Laatste Nieuws*, « We zijn in crisismodus »: Francken beperkt asielaanvragen tot 60 per dag », 22 novembre 2018.

² Disponible en ligne sur : <https://www.facebook.com/franckentheo/videos/1150640848431675/>.

³ Disponible en ligne sur : <https://twitter.com/FranckenTheo/status/1068181144724754432>.

⁴ « gazouillis » en anglais.

⁵ « Communication de service ».

le propos est en substance le suivant : « Bonjour à tous, je veux m'entretenir avec vous du quota asile que j'ai introduit. J'ai décidé de limiter le nombre de demandes d'asile à maximum 50 par jour. Avec priorité pour les personnes vulnérables, les familles, les enfants, les mineurs et les personnes malades et les vieilles personnes. Ces hommes seuls de Palestine, qui arrivent ici en masse en provenance de la bande de Gaza. Cela doit s'arrêter. Il y a un réseau de trafic d'êtres humains, une filière est clairement à l'œuvre. Cela ne va plus »⁶.

La mesure, guère publiée mais confirmée lors d'un débat parlementaire⁷, est rapidement mise à exécution⁸, ce que confirmera l'huissier dépêché par l'un des requérants. Chaque matin, à l'Office des Étrangers, plusieurs dizaines de personnes seraient écartées de la queue et invitées à revenir les jours suivants. Certains se présenteraient à plusieurs reprises sans que soit actée la présentation de leur demande de protection internationale.

Différentes associations sollicitent la suspension d'extrême urgence par une requête introduite le 3 décembre 2018 auprès du Conseil d'État.

2. Le premier arrêt annoté⁹ fait droit à cette demande de suspension. La suspension sera levée par le second arrêt¹⁰, du 18 juin 2019, le Conseil d'État constatant qu'aucune requête en annulation n'a été introduite.

3. Ces arrêts, considérés conjointement, nous conduisent à aborder brièvement cinq questions : 1° quant aux faits et à l'exigence du dépôt du dossier administratif ; 2° quant à l'acte attaqué ; 3° quant au moyen invoqué et quant au moyen retenu ; 4° quant à l'extension possible des compétences du Conseil d'État ; et 5° quant à l'indemnité de procédure.

I. LES FAITS ET L'EXIGENCE DU DÉPÔT DU DOSSIER ADMINISTRATIF

4. Les parties requérantes déduisaient de l'ensemble des circonstances exposées l'adoption d'une décision administrative attaquant. Au

contraire, l'existence de pareille décision était contestée par la partie adverse qui, par conséquent, ne déposait pas de dossier administratif. Cette question simplement factuelle précédait également celle sur laquelle nous reviendrons plus bas, de savoir si l'instruction donnée relevait de l'acte administratif à proprement parler, modifiant l'ordonnancement juridique, ou d'une instruction interne, à portée strictement matérielle.

5. En vertu de l'article 21, alinéa 1^{er} des lois coordonnées sur le Conseil d'État, « les délais dans lesquels les parties doivent transmettre leurs mémoires, leur dossier administratif ou les documents ou renseignements demandés par la section du contentieux administratif sont fixés par arrêté royal délibéré en Conseil des ministres ». En procédure d'extrême urgence, le délai de transmission du dossier administratif est généralement, en pratique, fixé par l'ordonnance du président de chambre, même si l'article 16, § 2, alinéa 6, de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'État, délibéré en Conseil des ministres, autorise formellement la partie adverse à déposer le dossier au plus tard à l'audience.

En tous les cas, et suivant l'article 21, alinéa 3, des lois coordonnées : « lorsque la partie adverse ne transmet pas le dossier administratif dans le délai fixé, les faits cités par la partie requérante sont réputés prouvés, à moins que ces faits soient manifestement inexacts ». La règle vaut également en cas de dépôt d'un dossier administratif incomplet¹¹. En-effet, tout acte administratif *décisoire*¹² doit reposer sur des motifs matériels exacts, pertinents et admissibles en droit qui doivent ressortir du dossier administratif¹³.

¹¹ « Il ressort de l'article 21, alinéas 3 et 4, des lois coordonnées sur le Conseil d'État et de l'article 6 du règlement général de procédure que la partie adverse, ou l'autorité qui le détient, est tenue de déposer un dossier administratif complet, comprenant l'ensemble des pièces sur lesquelles elle s'est fondée pour prendre sa décision, et qu'elle ne peut se réserver le droit de choisir quelles sont les pièces qui seront soumises au débat contradictoire. C'est son intégralité qui doit être transmise au greffe en même temps que le mémoire en réponse, et il n'appartient pas à la partie adverse d'opérer un tri parmi les pièces composant ce dossier administratif, et de décider ainsi de ce qui est utile au Conseil d'État pour apprécier la régularité de la décision attaquée. Le résumé de pièces ou d'avis dans le dossier administratif ne pallie pas le défaut de production de ces pièces elles-mêmes. Lorsque le dossier administratif déposé est incomplet, ce constat ne justifie pas de faire droit au recours, dès lors que l'article 21, alinéa 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'État prévoit seulement qu'à défaut de transmission du dossier, les faits cités par la partie requérante sont réputés prouvés, à moins qu'ils ne soient manifestement inexacts ». Voy. les références citées in J. SALMON, J. JAUMOTTE et E. THIBAUT, *Le Conseil d'État de Belgique*, vol. 2, Bruxelles, Bruylant, 2012, pp. 1714-1715 et 1849-1851.

¹² Nos accents.

¹³ Entre de nombreux autres, C.E., 12 mars 2004, n° 129.196, *Van Hooveld*.

La partie adverse est-elle tenue de déposer un dossier administratif lorsqu'elle estime qu'il n'y a pas d'acte attaquant. En pareille hypothèse, la partie adverse se trouve en tous les cas dans une situation paradoxale : tantôt elle dépose un dossier administratif à l'appui de la « décision » qu'elle n'estime pas telle, au risque d'en *accréditer* le caractère attaquant, fût-ce *a posteriori*, tantôt elle ne dépose aucun dossier et le fait de la qualification de l'acte pourrait alors, le cas échéant, se déduire du faisceau d'éléments factuels avancés par la partie requérante, réputés légalement prouvés à moins qu'ils ne soient manifestement inexacts.

6. Selon l'arrêt annoté, « la partie adverse n'a pas déposé de *dossier administratif*, affirmant qu'il n'en existe pas. Les faits ci-avant rappelés, cités par les requérantes, n'apparaissent pas manifestement inexacts. Ils sont donc réputés prouvés ».

En l'espèce, la partie adverse soutenait à la fois qu'aucun acte administratif n'avait existé, mais seulement un acte matériel, et à la fois que cette instruction n'était « plus d'actualité ».

On suppose que c'est en raison du caractère ambivalent de cette défense que non seulement l'existence d'un acte a été tenue pour avérée, mais encore la demande de suspension n'a pas été rejetée comme ayant perdu son objet, quoique la partie adverse prétendît qu'elle avait cessé d'appliquer l'instruction litigieuse. Cette difficulté ressort notamment de l'examen par le Conseil d'État de l'intérêt à la demande : « 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 ». [...] 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 « débloquent la situation », une suppression pure et simple de la mesure attaquée n'a pas, pour l'heure, été décidée ».

La partie adverse se trouvait ainsi contrainte de présenter une décision abrogeant sa décision « inexistante ».

II. LE TWEET ADMINISTRATIF, NOUVELLE SOURCE DE DROIT ?

7. Dans sa note d'observations, l'État belge considérait la décision de limiter l'accès à la présentation d'une demande d'asile comme une simple « instruction » orale¹⁴ donnée à ses services de modifier une organisation interne, cette *instruction* constituant selon elle un acte matériel ne modifiant 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 ».

C'est un fait que le Conseil d'État juge de manière générale que les actes matériels ne sont pas destinés à produire par eux-mêmes des effets de droit et sont dès lors insusceptibles d'annulation¹⁵.

En l'espèce, le Conseil d'État rejeta l'argument de la partie adverse. Des circonstances tenues pour établies en raison de l'absence de dossier administratif, notamment, il déduisit au contraire qu'il se trouvait devant un acte administratif attaquant. Après avoir rappelé la teneur des propos du secrétaire d'État devant la Chambre des représentants – il y avait déclaré faire « usage de sa compétence » –, la Haute juridiction administrative expose dans son arrêt : « *prima facie*, cette décision est un acte juridique unilatéral réglementaire modifiant l'ordonnancement juridique d'une manière générale et abstraite, dès lors qu'elle a pour *conséquence*¹⁶ d'empêcher des étrangers, entrés en Belgique, de présenter immédiatement la demande de protection internationale [...] ».

8. Si la solution adoptée par le Conseil est convaincante, elle renvoie néanmoins à une épineuse question de principe. Comme l'espèce nous le rappelle avec acuité, la ligne de partage entre les actes matériels, d'une part, et les actes juridiques, de l'autre, est difficile à tracer. Un acte juridique est en effet nécessairement un acte qui non seulement produit des effets de droit¹⁷, mais

¹⁴ Rappelons toutefois que « la circonstance que l'acte litigieux n'est que la constatation d'une décision purement verbale n'a pas pour effet de priver l'objet du recours, une telle décision, dont l'existence est établie par l'acte attaqué, pouvant par elle-même faire l'objet d'un recours en annulation » (C.E., 31 août 2000, n° 89.432, *Jassogne*).

¹⁵ J. SALMON, J. JAUMOTTE et E. THIBAUT, *Le Conseil d'État de Belgique*, vol. 1, *op. cit.*, p. 528.

¹⁶ Nos accents.

¹⁷ C.E., 31 mai 2017, n° 238.377, *Legein*. Dans le même sens, C.E., 25 janvier 2017, n° 237.143, *Ezzaïadi*.

visé également à produire pareils effets¹⁸. Cet acte juridique « a vocation à prendre place dans l'ordonnancement juridique et est, partant, de nature à faire grief »¹⁹. En outre, un acte juridique ne présente un caractère réglementaire que s'il revêt un caractère abstrait, c'est-à-dire d'application future dans un nombre illimité d'espèces.

En revanche, un recours tendant à l'annulation non d'un acte juridique, mais d'une opération matérielle est irrecevable, seul le pouvoir judiciaire ayant la possibilité de censurer une voie de fait²⁰. De même, une simple mesure d'ordre intérieur n'est pas susceptible de recours, *non parce qu'elle ne modifie pas la situation de l'administré*, mais parce qu'elle correspond à une mesure organisationnelle qui tend seulement à assurer le bon fonctionnement d'un service²¹. Les mesures d'ordre intérieur sont celles qui « ne produisent aucun effet en dehors de l'administration et qui, en outre, n'opèrent pas non plus, en ce qui concerne les services et les agents dont l'administration dispose, des modifications à l'ordonnancement juridique »²². « La question de savoir si une mesure déterminée constitue une simple mesure d'ordre intérieur ou si elle doit être qualifiée d'acte causant grief doit être examinée concrètement dans chaque cas »²³. Ainsi en va-t-il, en théorie, de la mesure visant à interdire l'accès à un bâtiment²⁴ ou à modifier les horaires de ces accès. Ainsi en va-t-il également d'une note de service précisant l'organigramme ou les missions du personnel²⁵. « Il peut cependant en aller autrement en raison de la teneur de l'acte et des circonstances qui ont entouré ou engendré la décision critiquée »²⁶.

9. En cas d'afflux massif, il faut concevoir que l'Office des étrangers peut se trouver matériellement dans l'impossibilité d'autoriser un certain nombre de personnes à « même présenter la demande de protection internationale ». En

réalité, dans ces circonstances que les praticiens ont connues il y a quelques années, les étrangers concernés recevaient un ticket indiquant que, s'étant dûment présentés tel jour, ils pouvaient revenir à date fixée en vue du dépôt formel de leur demande de protection internationale.

En l'espèce, le Conseil d'État a déduit des déclarations du secrétaire d'État devant la Chambre *l'intention* de modifier la règle de droit. Ce dernier avait déclaré avoir usé de sa « *compétence* ». Il avait déclaré avoir décidé de « *limiter* » le nombre de demandes d'asile. Il avait déclaré que des « *priorités* » étaient consacrées. Ce qui semble en effet avoir été réellement déterminant en l'espèce, c'est cette attitude du secrétaire d'État et sa façon de justifier la mesure. Mais la décision du juge administratif eût-elle été identique si cette intention n'avait pas été si publiquement manifestée ? Le secrétaire d'État n'eût-il pas sonné le tocsin autour de ses intentions, ne les eût-il pas entourés de justifications pour le moins contestables, il n'est même pas certain que la décision aurait été contestée.

Par ailleurs, les parties requérantes n'avaient pas manqué de mettre en évidence les conséquences particulièrement brutales de la décision. Même si le Conseil d'État, dans l'arrêt commenté, n'a pas eu l'occasion de se pencher sur cet aspect des choses, la création de priorités entraînait la question du respect des articles 10 et 11 de la Constitution et du principe d'égalité. On peut certes imaginer qu'il se justifie d'accorder une préséance à telle ou telle catégorie de demandeurs, mais on sait que conformément à la jurisprudence du Conseil d'État et des juridictions judiciaires, toute différence de traitement doit en principe être justifiée par des motifs énoncés dans le préambule d'un règlement administratif ou dans le dossier rassemblé préalablement à son adoption²⁷. Au-delà de cette question de principe, la mise en œuvre de l'instruction en cause était très contestable puisqu'aucun dispositif ne garantissait que l'étranger refusé un jour vît sa demande examinée en priorité le lendemain – ou quelque jour que ce

¹⁸ C.E., 10 décembre 2015, n° 233.209, *Struelens* et consorts.

¹⁹ C.E., 18 décembre 2019, n° 199.060, *Meire*.

²⁰ C.E., 8 décembre 1999, n° 83.950, *Maiquez*.

²¹ C.E., 23 janvier 2015, n° 229.962, *Wartel*.

²² P. LEWALLE et L. DONNAY, *Contentieux administratif*, 3^e éd., Liège, Larcier, 2008, p. 753, n° 454 ; voy. égal. Fr. BELLEFLAMME, « La forme et la matière dans la définition du règlement aujourd'hui », in I. HACHEZ et a. (dir.), *Les sources du droit administratif revisitées*, Université Saint-Louis, Anthémis, 2012, p. 12.

²³ C.E., 21 juin 2002, n° 108.329, *Alluin*.

²⁴ C.E., 22 décembre 2016, n° 236.885, *Terlingo* ; C.E., 2 février 2012, n° 217.697, *Rakik*.

²⁵ E. PEREMANS, « Les relations sociales », in J. SAROT (dir.), *Précis de fonction publique*, Bruxelles, Bruylant, 1994, p. 620, note 77 et les références citées.

²⁶ C.E., 13 novembre 2014, n° 229.145, *Stalon*.

²⁷ C.E., 5 mai 2015, n° 231.126, *Meyer* ; C.E., 17 avril 2015, n° 230.871, *Dahlen*. Cette exigence est également mise en œuvre par les juridictions judiciaires, en particulier en matière de règlements-taxe communaux (voy. sur cette question J. BOURTEMBOURG, N. FORTEMPS, C. MOLITOR et F. BELLEFLAMME, « Fiscalité communale et principe d'égalité. Des différences de traitement établies par les règlements-taxes et de leur justification », *R.G.C.F.*, 2016, n° 1-2, pp. 53-85).

soit. La gravité de l'atteinte aux droits fondamentaux et les différences de traitement qu'instaurait la décision attaquée rendaient ainsi difficilement concevable qu'elle fût considérée comme une pure mesure matérielle ou d'ordre intérieur. Or, la première caractéristique de pareille mesure est en principe qu'elle ne fait pas grief²⁸.

Cependant, à supposer que l'instruction querelée n'ait pas consisté en la limitation du nombre de demandeurs, mais en l'imposition par exemple d'un horaire particulièrement restrictif d'ouverture des bureaux, l'effet de cette instruction aurait été similaire, sans qu'il ne fût possible de mettre en cause le caractère matériel de la mesure. Quelle aurait en effet été l'attitude du Conseil d'État si l'autorité avait, sans en claironner les motifs, décidé de restreindre drastiquement les possibilités d'accéder à la procédure d'asile ? Il y a fort à parier que cette restriction eût également entraîné la *conséquence*²⁹ d'empêcher des étrangers de présenter immédiatement la demande de protection internationale. Il en aurait été de même si le chef de service avait décidé de n'affecter à l'accueil des demandeurs de protection qu'un nombre manifestement insuffisant d'agents. *Prima facie*, de telles décisions auraient pu, de manière plus crédible, être présentées comme des mesures purement internes, destinées à organiser le fonctionnement du service, mais non à être opposées aux demandeurs³⁰, quoiqu'affectant tout aussi gravement les droits des administrés en cause. Il en aurait d'autant plus été ainsi si ces mesures d'ordre intérieur avaient été accompagnées d'un dispositif tendant à garantir que les demandes fussent traitées dans l'ordre où elles étaient présentées, en tout cas au sein d'une catégorie de demandeurs donnée. Dans le même esprit, l'on peut se demander si l'arrêt de suspension a eu pour effet d'ouvrir à nouveau, concrètement et sans restriction, l'accès à la procédure d'asile. Lorsque l'on tente de répondre à ces questions, la frontière entre le droit et le fait se brouille. Nous reviendrons sur cette difficulté ci-après, en examinant de quelle manière le pro-

blème s'est posé presque au même moment en France³¹.

III. LE MOYEN INVOQUÉ ET LE MOYEN RETENU

10. 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.

11. La directive 2013/32/UE, dite « Directive procédure », a été adoptée sur la base de l'article 78 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne qui prévoit que l'Union développe une politique commune en matière d'asile, de protection subsidiaire et de protection temporaire visant à offrir un statut approprié à tout ressortissant d'un pays tiers nécessitant une protection internationale et à assurer le respect du principe de non-refoulement, conformément à la Convention de Genève du 28 juillet 1951 et au protocole du 31 janvier 1967 relatifs au statut des réfugiés, ainsi qu'aux autres traités pertinents. À cette fin, le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire, adoptent les mesures relatives à un système européen commun d'asile comportant, notamment, des procédures communes pour l'octroi et le retrait du statut uniforme d'asile ou de protection subsidiaire.

L'article 6 de cette directive énonce, à titre de « principes de base et garanties fondamentales », des règles d'accès à la procédure. Lorsqu'une personne présente une demande de protection internationale à une autorité compétente en vertu du droit national pour enregistrer de telles demandes, l'enregistrement a lieu au plus tard trois jours ouvrables après la présentation de la demande. Si la demande de protection internationale est présentée à d'autres autorités qui sont susceptibles de recevoir de telles demandes, mais qui ne sont pas, en vertu du droit national, compétentes pour les enregistrer, les États membres veillent à ce que l'enregistrement ait lieu au plus tard six jours ouvrables après la présentation de la demande. Les

²⁸ J. SALMON, J. JAUMOTTE et E. THIBAUT, *Le Conseil d'État de Belgique*, vol. 1, *op. cit.*, p. 570.

²⁹ Nos accents.

³⁰ Comp. : « Le refus verbal opposé à l'étudiante d'accéder à l'établissement sans ôter préalablement son voile, ne constitue qu'une simple mesure matérielle d'exécution du règlement d'ordre intérieur, laquelle n'est pas un acte susceptible de recours », C.E., 2 février 2012, arrêt n° 217.697, *Rakik*.

³¹ Cf. ci-après.

États membres veillent à ce que ces autres autorités qui sont susceptibles de recevoir des demandes disposent des informations pertinentes et à ce que leur personnel reçoive le niveau de formation nécessaire, ainsi que des instructions, pour qu'ils puissent fournir aux demandeurs des informations permettant de savoir où et comment la demande de protection internationale peut être introduite. Les États membres veillent à ce que les personnes qui ont présenté une demande de protection internationale aient la possibilité concrète de l'introduire dans les meilleurs délais. Les États membres peuvent exiger que les demandes de protection internationale soient introduites en personne et/ou en un lieu désigné. Cependant, une demande de protection internationale est réputée introduite à partir du moment où un formulaire est présenté par le demandeur ou, si le droit national le prévoit, un rapport officiel est parvenu aux autorités compétentes de l'État membre concerné. Enfin, lorsque, en raison du nombre élevé de ressortissants de pays tiers ou d'apatrides qui demandent simultanément une protection internationale, il est dans la pratique très difficile de respecter le délai de trois jours ouvrables, les États membres peuvent prévoir de porter ce délai à dix jours ouvrables.

Autrement dit, cette disposition introduit une disjonction entre la présentation de la demande et son enregistrement. Elle prescrit de respecter un délai de quelques jours entre ces deux étapes de la procédure. Cependant, la directive prévoit par ailleurs que les États gardent la faculté d'examiner certaines demandes en priorité, en fonction de leurs « besoins nationaux »³².

12. Cette directive a été transposée en droit belge par 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. En particulier, l'article 6 de la directive 2013/32/UE a été transposé par l'article 50 de la loi du 15 décembre 1980³³ : « § 1^{er}. L'étranger qui entre ou est entré dans le Royaume sans remplir les conditions fixées dans les articles 2 et 3 et qui souhaite obtenir le statut

de réfugié ou le statut de protection subsidiaire, doit présenter une demande de protection internationale au moment où il entre ou au moins dans les huit jours ouvrables après être entré dans le Royaume. [...] Le Roi désigne les autorités auprès desquelles l'étranger peut présenter une demande de protection internationale. La présentation d'une demande de protection internationale doit être faite en personne. § 2. L'autorité compétente auprès de laquelle l'étranger a présenté sa demande de protection internationale conformément au paragraphe 1^{er} lui en fournit une attestation de déclaration et porte cette demande à la connaissance du ministre ou de son délégué, qui l'enregistre dans les trois jours ouvrables. Lorsqu'un grand nombre d'étrangers présentent simultanément une demande de protection internationale, rendant de ce fait le délai d'enregistrement de trois jours ouvrables particulièrement difficile à respecter dans la pratique, ce délai peut être porté à dix jours ouvrables ».

Auparavant, l'article 50 se limitait à prévoir que « l'étranger qui entre ou est entré dans le Royaume sans satisfaire aux conditions fixées à l'article 2 et qui désire obtenir le statut de réfugié ou le statut de protection subsidiaire doit, lors de son entrée ou du moins dans les huit jours ouvrables qui suivent celle-ci, introduire une demande d'asile » ; « Le Roi désigne les autorités auprès desquelles l'étranger peut introduire une demande d'asile » ; « l'autorité à laquelle l'étranger fait la demande visée au premier alinéa, lui en donne acte par écrit et la porte à la connaissance du ministre ou de son délégué, qui en informe immédiatement le Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides ».

13. Dans son raisonnement, le Conseil d'État s'écarte, nous semble-t-il, des dispositions précises qui étaient invoquées par le moyen puisque la juridiction invoque l'article 1^{er}, A, 2, de la Convention de Genève et l'article 7 de la directive 2013/32/UE.

L'article 1^{er}, A, 2 de la Convention internationale relative au statut des réfugiés, signée à Genève le 28 juillet 1951, énonce qu'aux fins de la Convention, le terme « réfugié » s'applique à toute personne, notamment, « qui, [...] craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques,

³² Cons. 19.

³³ Art. 16 de la loi du 21 novembre 2017 ; *Doc. Parl. Ch.*, sess. 2016-2017, n° 54-2548/001, p. 62.

se trouve hors du pays dont elle a la nationalité et qui ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays; ou qui, si elle n'a pas de nationalité et se trouve hors du pays dans lequel elle avait sa résidence habituelle à la suite de tels événements, ne peut ou, en raison de ladite crainte, ne veut y retourner. Dans le cas d'une personne qui a plus d'une nationalité, l'expression "du pays dont elle a la nationalité" vise chacun des pays dont cette personne a la nationalité. Ne sera pas considérée comme privée de la protection du pays dont elle a la nationalité, toute personne qui, sans raison valable fondée sur une crainte justifiée, ne s'est pas réclamée de la protection de l'un des pays dont elle a la nationalité ».

L'article 7 de la directive « procédure », quant à lui, est consacré en réalité aux demandes présentées au nom de personnes à charge ou de mineurs. Seulement, dans un premier alinéa, il énonce : « Les États membres font en sorte que toute personne majeure jouissant de la capacité juridique ait le droit de présenter une demande de protection internationale en son nom ».

L'on en déduit, implicitement, que le Conseil a considéré ces deux instruments comme d'ordre public, même si la jurisprudence de la Haute juridiction n'est pas toujours très explicite à cet endroit.

14. Sur le fond, il ne fait pas de doute que l'instruction attaquée constituait un grave obstacle à l'exercice du droit de présenter une demande de protection internationale. La situation de fait décrite ci-avant entraînait que certains demandeurs étaient refusés à la porte de l'Office des Étrangers sans même recevoir de perspective claire de pouvoir introduire leur demande. On peut certes se demander si une autre issue ne leur était pas ouverte et s'ils ne pouvaient pas présenter leur demande par la poste, par courrier recommandé³⁴. Le droit international n'exige en effet pas que la demande d'asile revête une forme particulière³⁵. La directive 2013/32/UE précitée

énonce uniquement qu'une demande de protection internationale est réputée introduite à partir du moment où un formulaire est présenté par le demandeur. Seulement, la loi du 21 novembre 2017 précitée prescrit que la présentation d'une demande de protection internationale doit être faite en personne.

IV. LES COMPÉTENCES DU CONSEIL D'ÉTAT : VERS LA CENSURE GÉNÉRALISÉE DE L'INACTION ADMINISTRATIVE ?

15. La question demeure de savoir si le Conseil d'État peut censurer la mauvaise volonté ou l'inaction de l'autorité. C'est à cette question que le Conseil d'État de France a dû répondre. Comme en Belgique, le délai d'enregistrement de la demande de protection prévu à l'article 6 de la directive 2013/32/UE est transposé dans le droit national. Cependant, à l'époque, les délais imposés aux demandeurs ne sont pas satisfaisants dans les faits et, le 28 février 2017, l'association La Cimade écrit au directeur général de l'OFII³⁶ en lui demandant « de prendre les mesures réglementaires et d'organisation nécessaires pour que le droit européen et national soit pleinement respecté » (et en détaillant les mesures qu'elle estime nécessaires). Le directeur général se limite à répondre en substance qu'il trouve la situation satisfaisante. L'association La Cimade demande à la juridiction du Palais-Royal : 1° d'annuler les décisions implicites par lesquelles le ministre de l'Intérieur et le directeur général de l'OFII avaient rejeté ses demandes tendant à l'édiction des mesures réglementaires nécessaires au respect des délais d'enregistrement des demandes d'asile et d'accès aux conditions matérielles d'accueil ; 2° d'enjoindre au ministre de l'Intérieur, d'une part, dans l'attente d'une modification de l'organisation des services des préfectures de nature à garantir le respect du délai d'enregistrement des demandes d'asile, de prévoir que la convocation au guichet unique dans un délai supérieur à dix jours ouvrés vaudra attestation de demande d'asile, d'autre part, de réexaminer sa décision (à cet égard) ; 3° d'enjoindre au directeur général [...], d'une part, de réexaminer sa décision refusant d'augmenter les moyens alloués aux organismes conventionnés en charge des structures de

³⁴Le Conseil d'État a ainsi considéré *mutatis mutandis* (arrêt n° 173.514 du 13 juillet 2007, *R.D.E.*, n° 144, p. 323) : « Ni l'article 12bis de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, ni l'article 26 de l'arrêté royal du 8 octobre 1981 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers n'exclut que la demande de regroupement familial fondée sur l'article 10 de la même loi puisse être introduite par lettre recommandée adressée à la commune, plutôt que lors d'une démarche personnelle effectuée auprès de l'administration communale ».

³⁵C.E.D.H., arrêt du 11 décembre 2018, *M.A. et autres c. Lithuanien*, n° 59793/17, *R.D.E.*, 2018, n° 200.

³⁶Office français de l'Immigration et de l'Intégration.

premier accueil et, d'autre part, de réexaminer sa décision d'organisation de ses services [...] ».

Dans un premier arrêt du 28 décembre 2018³⁷, avant-dire-droit, le Conseil d'État juge que les dispositions de droit interne pertinentes, transposant les objectifs de la directive 2013/32/UE, font peser sur l'État une obligation de résultat s'agissant des délais dans lesquels les demandes d'asile doivent être enregistrées ; qu'il incombe en conséquence aux autorités compétentes de prendre les mesures nécessaires au respect de ces délais ; que le refus de prendre de telles mesures constitue une décision susceptible de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir. Le Conseil d'État expose ensuite « qu'il ressort des pièces du dossier que [...] La Cimade a demandé au ministre de l'Intérieur [...] de prendre toutes mesures utiles afin de garantir le respect, sur l'ensemble du territoire national, des délais d'enregistrement des demandes d'asile [...] ; que [...] le directeur général [...], après avoir admis que les délais moyens d'enregistrement des demandes d'asile se situaient au-dessus des délais prescrits par ces dispositions, s'est borné à porter à la connaissance (de l'association) les efforts entrepris pour améliorer ces délais ; qu'eu égard à la portée de l'obligation résultant de l'article [...] transposant les objectifs de la directive du 26 juin 2013, ce courrier doit être regardé comme un refus de prendre les mesures sollicitées par l'association La Cimade ; que, par suite, l'association La Cimade est, contrairement à ce que soutient le ministre de l'intérieur, recevable à demander l'annulation pour excès de pouvoir de cette décision de refus ainsi que de la décision de refus qui résulte du silence conservé par le directeur général de l'Office français de l'immigration et de l'intégration sur la demande qui lui a été adressée ».

En somme, le refus de l'administration d'adopter les mesures nécessaires au respect d'une obligation qui pèse sur elle est susceptible, en droit administratif français, de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir, quelle que soit la généralité des termes dans lesquels il lui a été demandé d'agir.

Dans les considérations finales de ses conclusions avant l'arrêt, le rapporteur public énonce : « Nous mesurons, tout d'abord, que lorsqu'il censure la méconnaissance d'obligations aussi géné-

rales que celle d'adopter des mesures en vue de parvenir à un résultat, le juge de l'excès de pouvoir se trouve dans une position un peu inhabituelle. Car il sanctionne davantage l'illégalité d'une situation et la carence de l'administration à y remédier que l'illégalité d'un acte. Mais, contrairement au ministre, nous ne croyons pas que cela doive vous arrêter. Non seulement parce que votre jurisprudence et la rigueur juridique vous conduisent à admettre de telles contestations dans votre prétoire – nous nous sommes efforcés de vous le démontrer – mais encore parce qu'il nous paraît important que vous donniez toute son effectivité à l'œuvre du législateur. Si la loi exige de l'administration qu'elle parvienne à un but ou qu'elle prenne les mesures pour s'efforcer d'y parvenir, vous devez la considérer pour ce qu'elle est – la loi, revêtue de toute sa force obligatoire – et ne sauriez la réduire à l'expression d'un vœu ou d'un programme laissant l'administration libre de décider si et dans quelle mesure elle se conforme aux dispositions législatives. C'est bien, au demeurant, le cœur de votre office de juge administratif que de rappeler l'administration à ses obligations légales ». Le rapporteur public ajoute que si les moyens des pouvoirs publics ne sont pas illimités, c'est là une considération que le juge administratif ne doit prendre en compte que dans les mesures qu'il ordonne éventuellement, et non dans le constat d'illégalité³⁸.

Par l'arrêt du 28 décembre 2018, toutefois, outre ce qui vient d'être dit sur le problème de recevabilité, le Conseil d'État français prend en considération le fait que, depuis la date de la décision attaquée, était entrée en vigueur une loi qui avait amélioré le fonctionnement du dispositif d'accueil et de prise en charge des demandeurs d'asile. Avant dire droit, le Conseil d'État ordonne dès lors aux parties adverses de produire tous les éléments susceptibles de lui permettre d'apprécier si les délais sont désormais respectés et de connaître l'ensemble des mesures prises afin de garantir le respect de ces délais.

Dans son arrêt définitif du 31 juillet 2019³⁹, le Conseil d'État constatera ensuite, sur la base des informations entretemps portées à sa connaissance, que la mise en œuvre de la loi du 10 septembre

³⁷ C.E. fr., 28 décembre 2018, arrêt n° 410.347 (voy. www.legifrance.fr ou <https://www.conseil-État.fr/ressources/decisions-contentieuses/arianeweb2>).

³⁸ Voy. les conclusions de Guillaume ODINET, rapporteur public, sous « L'inaction administrative devant le juge », *A.J.D.A.*, n° 10/2019, pp. 590 à 594.

³⁹ C.E. fr., 31 juillet 2019, arrêt n° 410.347.

2018 avait permis d'améliorer significativement les délais d'enregistrement, mais sans assurer le respect des délais prescrits par la loi dans une part substantielle des cas. La demande tendant à l'annulation du refus du ministre de faire usage de ses pouvoirs en vue d'assurer le respect effectif des délais légaux n'est pas privée d'objet et doit être accueillie. L'annulation implique, expressément, que le ministre prenne toute mesure de nature à assurer le respect des délais et le Conseil d'État lui enjoint de le faire dans un délai de six mois. Toutefois, le Conseil d'État refuse de s'engager plus loin dans l'exercice des fonctions administratives : « il appartient aux seules autorités compétentes de déterminer, parmi les mesures de toute nature qui s'offrent à elles, celles propres à assurer le respect des obligations qui leur sont imposées. Le refus de prendre une mesure déterminée ne saurait être regardé comme entaché d'illégalité au seul motif que la mise en œuvre de la mesure serait susceptible de concourir au respect de ces obligations. Il ne saurait en aller autrement que dans l'hypothèse où l'édiction de la mesure sollicitée se révélerait nécessaire à la satisfaction de l'exigence en cause et où l'abstention de l'autorité compétente exclurait, dès lors, qu'elle puisse être satisfaite. Par suite, les demandes de l'association "La Cimade" tendant à ce que le ministre de l'Intérieur et le directeur général de l'Office de l'immigration et de l'intégration prennent un ensemble de mesures déterminées, dont les modalités sont énoncées par la requérante [...] ne peuvent qu'être rejetées »⁴⁰.

⁴⁰ Dans une autre affaire récente (C.E. fr., 27 novembre 2019, n° 433.520, disponible en ligne sur : <https://www.conseil-État.fr/ressources/decisions-contentieuses/arianeweb> ; voy. le commentaire de Marie-Christine DE MONTECLER, « C'est à l'administration de décider comment respecter ses obligations », *A.J.D.A.*, n° 42/2019, p. 2464), l'association Droits d'urgence et d'autres avaient quant à elles sollicité, en vain, du juge des référés du tribunal administratif de Melun, d'une part, de suspendre l'exécution de la décision implicite du préfet du Val-de-Marne et celle du directeur du centre pénitentiaire de Fresnes par lesquelles ces autorités avaient refusé de mettre en œuvre un nouveau dispositif de recueil et d'instruction des demandes d'asile formulées par les ressortissants étrangers incarcérés au centre précité et, d'autre part, de leur enjoindre de mettre un tel dispositif en place.

Dans son arrêt d'annulation de l'ordonnance du juge des référés, le Conseil d'État expose :

« 3. Les dispositions [...] qui transposent les objectifs de la directive 2013/32/UE du 26 juin 2013, font peser sur l'État une obligation de résultat pour les délais dans lesquels les demandes d'asile doivent être enregistrées. Il incombe en conséquence aux autorités compétentes de prendre les mesures nécessaires au respect de ces délais, y compris lorsque le demandeur est incarcéré. Le refus de prendre de telles mesures constitue une décision susceptible de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir.

4. Il ressort des pièces du dossier soumis au juge des référés que, par deux courriers du 3 avril 2019, les associations requérantes ont demandé au préfet du Val-de-Marne et au directeur du centre pénitentiaire de Fresnes la mise en place d'un dispositif permettant le recueil et l'instruction des demandes d'asile formulées par des personnes détenues au centre pénitentiaire de Fresnes. En

16. L'exemple français est-il transposable outre-Quévrain ? En principe, nous l'avons déjà rappelé, le recours en annulation devant le Conseil d'État n'est ouvert que contre un acte juridique. En principe toujours, la décision mettant fin à une situation illégale de pur fait est classée parmi les actes matériels qui ne sont pas destinés à produire par eux-mêmes des effets de droit et qui sont insusceptibles d'annulation par le Conseil d'État⁴¹. Toutefois, on sait aussi que l'article 14, § 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'État énonce : « Lorsqu'une autorité administrative est tenue de statuer et qu'à l'expiration d'un délai de quatre mois prenant cours à la mise en demeure de statuer qui lui est notifiée par un intéressé, il n'est pas intervenu de décision, le silence de l'autorité est réputé constituer une décision de rejet susceptible de recours. Cette disposition ne préjudicie pas aux dispositions spéciales qui établissent un délai différent ou qui attachent des effets différents au silence de l'autorité administrative ». Certes, cette disposition n'a pas pour objet de prévoir une nouvelle catégorie d'actes susceptibles de recours⁴². Cependant, le refus de donner l'exécution requise à la loi, fût-ce une exécution purement matérielle, peut bien être interprété, lui, comme un acte juridique.

En réalité, le Conseil d'État de Belgique s'est déjà engagé dans cette voie il y a déjà fort longtemps. Par un arrêt du 6 novembre 1985⁴³, il a

répondu à ces demandes, le directeur du centre pénitentiaire a, par un courrier du 17 avril 2019, informé les associations requérantes qu'un dispositif spécifique existait déjà et serait prochainement modernisé, tandis que du silence gardé par le préfet du Val-de-Marne est née une décision implicite de rejet [...].

5. Il appartient aux seules autorités compétentes de déterminer, parmi les mesures juridiques, financières, techniques ou d'organisation qui sont susceptibles d'être prises, celles qui sont les mieux à même d'assurer le respect des obligations qui leur incombent. Le refus de prendre une mesure déterminée ne saurait être regardé comme entaché d'illégalité au seul motif que la mise en œuvre de cette mesure serait susceptible de concourir au respect de ces obligations. Il ne saurait en aller autrement que dans l'hypothèse où l'édiction de la mesure sollicitée se révélerait nécessaire au respect de l'obligation en cause et où l'abstention de l'autorité compétente exclurait, dès lors, qu'elle puisse être respectée.

6. En toute hypothèse, la personne qui entend demander à l'administration de respecter une obligation qui lui incombe peut se borner à lui demander de prendre toute mesure de nature à permettre le respect de cette obligation.

7. Il résulte de ce qui a été dit au point précédent qu'en rejetant la requête des associations requérantes au motif que leur demande adressée au préfet du Val-de-Marne et au directeur du centre pénitentiaire de Fresnes, qui tendait à ce que l'administration respecte ses obligations légales, ne précisait pas les mesures spécifiques à mettre en œuvre pour assurer le respect du délai d'enregistrement des demandes d'asile prévu par le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, le juge des référés du tribunal administratif de Melun a entaché son ordonnance d'erreur de droit ».

⁴¹ J. SALMON, J. JAUMOTTE et E. THIBAUT, *Le Conseil d'État de Belgique*, vol. 1, *op. cit.*, p. 529 et note 1.

⁴² *Ibid.*, pp. 535 et s.

⁴³ C.E., 6 novembre 1985, n° 25.814, *Boitquin, A.P.T.*, 1986, p. 80.

jugé que l'article 14, § 3⁴⁴, des lois coordonnées peut s'appliquer au cas où l'autorité reste en défaut d'adopter des mesures d'ordre général ou réglementaire nécessaires à l'exécution d'une disposition légale ou réglementaire, par exemple en négligeant de mettre en place des commissions prévues par la loi. Le Conseil d'État en avait jugé ainsi alors même que le requérant ne semblait pas avoir exprimé ses intentions avec beaucoup de précision. Dans une note d'observations publiée à l'époque⁴⁵, Michel Leroy avait montré que cette interprétation de l'article 14, § 3, n'outrepassait pas la très grande latitude que cette disposition et ses travaux préparatoires laissent par la notion d'« obligation à statuer » ; qu'une obligation à statuer pouvait bien découler, pour le pouvoir réglementaire, des articles 105 et 108 de la Constitution ; et que cette interprétation était cohérente avec les jurisprudences tant du Conseil d'État de France en la matière depuis les années 50 que de la Cour de cassation de Belgique en matière de la responsabilité des pouvoirs publics. Il ajoutait seulement que l'annulation du refus de prendre les mesures d'exécution de la loi, dans le contexte de l'époque, risquait de ne rien changer à la situation concrète du requérant – sans être pour autant dépourvue d'intérêt pour celui-ci. Il convient dès lors d'ajouter, à ce propos, que le contexte a changé : comme devant le Conseil d'État de France, les règles de procédure prévoient aujourd'hui une panoplie de mesures destinées à assurer l'exécution des arrêts, notamment l'indication des mesures à prendre, l'astreinte et le pouvoir d'injonction⁴⁶.

Nous concluons donc qu'en l'espèce, même si le secrétaire d'État s'était montré plus discret, sans davantage prendre les mesures nécessaires pour l'exécution de la loi, les associations requérantes ne seraient pas restées sans recours. Nonobstant le délai de principe de quatre mois prévu par l'article 14, § 3, précité, qui pourra paraître fort long dans certaines hypothèses déterminées, force est même de constater que cette disposition pourrait plus largement et utilement être mobilisée pour assurer le respect des droits fondamentaux.

17. Cette réflexion ne serait pas complète sans rappeler que la distinction entre le droit et le fait n'est pas parfaitement nette et que, pour une part, c'est au juge lui-même qu'il appartient de la tracer. Ainsi, les droits acquis sont des droits subjectifs, mais liés à une situation matérielle qui a acquis progressivement une certaine stabilité au cours du temps. En fonction du degré de concrétisation et de matérialisation qu'ils ont reçu, ces droits subjectifs peuvent être opposés à la volonté de changement de l'autorité – selon les cas, pour le passé ou pour l'avenir⁴⁷. Cette matérialisation dépend en partie de l'analyse formelle de l'acte⁴⁸, mais aussi des effets de l'acte administratif dans le temps⁴⁹. Ainsi encore, François Ost a montré qu'on ne pouvait pas opposer les droits subjectifs aux intérêts qui ne seraient pas protégés par le droit, mais qu'il existait au contraire un *continuum* entre les deux⁵⁰. Il a émis l'idée que c'était le juge qui traçait une frontière au sein de ce *continuum*, en reconnaissant une légitimité particulière à certains intérêts. Dans certains cas, ce travail de délimitation que le juge a à faire est délicat⁵¹. Les problèmes évoqués, soumis au Conseil d'État de Belgique et au Conseil d'État de France, peuvent sans doute être replacés dans la même zone grise où le comportement de l'autorité relève pour partie du fait et pour partie du droit.

V. L'INDEMNITÉ DE PROCÉDURE

18. Il reste à dire un mot sur l'épilogue de l'affaire et le sort des dépens.

Aucune requête en annulation ne fut déposée. Pour ce motif, par un arrêt n° 244.833 du 18 juin 2019, le Conseil d'État leva la suspension. Cependant, considérant qu'il avait été jugé que l'ancien Secrétaire d'État à l'Asile et à la

⁴⁷ C. YANNAKOPOULOS, *La notion de droit acquis en droit administratif français*, Paris, L.G.D.J., 1997, pp. 181 et s.

⁴⁸ *Ibid.*, pp. 120 et 132. Certains actes réglementaires sont suffisamment concrets tandis que d'autres doivent encore faire l'objet de mesures d'exécution générales ou individuelles. Certains actes constituent l'expression d'une compétence discrétionnaire et doivent dès lors se voir reconnaître une portée créative.

⁴⁹ Voy. égal. M. PÂQUES, *De l'acte unilatéral au contrat dans l'action administrative*, Bruxelles, Story-Scientia, 1991, pp. 215 et s.

⁵⁰ F. OST, *Droit et intérêt. II. Entre droit et non-droit : l'intérêt*, Bruxelles, Publications des Facultés universitaires Saint-Louis, 1990.

⁵¹ Voy. égal. les conclusions de Monsieur l'Avocat général HENKES avant Cass., 27 septembre 2019, F.18.0056.F. Il considère que l'annotation dans le registre *ad hoc* destiné à faire preuve de la publication des règlements communaux revêt une force probante absolue, contre laquelle aucune preuve ne peut être admise, mais peut en revanche être annulée ou écartée sur pied de l'article 159 si elle présente une irrégularité.

⁴⁴ À l'époque, article 14, alinéa 2.

⁴⁵ M. LEROY, Observations sous C.E., 6 novembre 1985, n° 25.814, *Boitquin*, A.P.T., 1986, p. 83.

⁴⁶ La substitution du Conseil d'État paraît difficilement envisageable dans cette problématique.

Migration avait bien pris une décision, considérant que la partie adverse n'avait pas retiré cette mesure avant la suspension, et considérant que l'acte avait été implicitement retiré dans la pratique administrative, le Conseil d'État jugea qu'il devait être présumé que les parties requérantes avaient obtenu gain de cause : « Les parties requérantes font valoir que c'est en raison de la renonciation de la partie adverse au quota d'enregistrement des demandes d'asile qu'elles n'ont pas introduit de recours en annulation ». S'il n'y a pas eu retrait (*ex tunc*) de la décision, la nouvelle secrétaire d'État avait en effet indiqué dès le stade de la procédure d'extrême urgence ne plus procéder à la mise en œuvre de l'acte attaqué.

En outre, le Conseil d'État suivit les parties requérantes, qui soutenaient que l'affaire présentait un degré de complexité « renforcé par l'attitude de la partie adverse qui, après avoir contesté l'existence même d'une décision de fixation d'un quota, a entretenu un doute quant à une éventuelle renonciation à celle-ci » et qui en outre s'était abstenue de déposer un dossier administratif. La demande d'octroi d'une indemnité de 1400 euros fut jugée justifiée.

Une telle décision nous paraît rare⁵² et la complexité alléguée de l'affaire guère évidente. Quoique le Conseil d'État se montre généralement réticent à punir par le prisme de l'indemnité de procédure⁵³, ne s'agissait-il pas, en l'occurrence, de sanctionner la désinvolture d'un gazouillis ?

⁵² Comp. C.E., 29 octobre 2018, n° 242.819, *spri IBM Belgium* : « il est indéniable que, tant au regard des nombreuses questions juridiques que soulèvent la requête, que de l'importante technicité du dossier et du volume conséquent des documents du marché, la présente affaire présente un degré de complexité tel que se justifie l'octroi d'une indemnité de procédure supérieure au montant de base de 700 euros » ; mais C.E., 25 octobre 2016, n° 236.251, *Baugnies* : « Il résulte des données de la cause qu'en retardant la production des dossiers d'équivalence de MM. MANIL, DEGALLAIX et GUILLAUME, la partie adverse a rendu l'examen de l'affaire plus complexe. Il est dès lors justifié d'allouer à la requérante une indemnité de procédure et de la fixer au montant maximal de 1.400 euros tel que prévu par l'article 67, § 1^{er}, du règlement général de procédure ».

⁵³ C.E., 5 octobre 2017, n° 239.304, arrêt dépersonnalisé : « À supposer qu'un tiers ait commis une faute en l'espèce, cette faute ne fait pas partie des éléments dont l'article 30/1, § 2, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État permet à la section du contentieux administratif de tenir compte pour réduire ou augmenter le montant de l'indemnité de procédure. Par ailleurs, lorsque, comme présentement, la partie adverse est appelée à prendre en charge l'indemnité de procédure, ce n'est pas en raison du fait qu'elle serait responsable de l'illégalité dont est entaché l'arrêt attaqué et qui justifie sa cassation mais parce qu'elle est la partie succombante dans la procédure de cassation. La circonstance que la partie adverse n'est pas "responsable" de la "faute" qui aurait été commise est donc indifférente pour déterminer le montant de l'indemnité de procédure ».

– ARRÊT N° 242.805 (XI^E CHAMBRE) DU 25 OCTOBRE 2018

L. Cambier (prés. f.f.)

Aud. : A. Lefebvre

Plaid. : M. Kaiser, F. Dufour *loco* M. Uyttendaele
e.c. : *Vanvolsum et Vandenberghe. c./ Communauté française*

Enseignement – Enseignement secondaire – Communauté française – Inscription en première secondaire – Recours auprès de la CIRI – Au-delà du délai de dix jours – Fait nouveau

Enseignement – Enseignement secondaire – Communauté française – Inscription en première secondaire – Recours auprès de la CIRI – Cas exceptionnel ou force majeure

En restreignant l'examen du recours dont elle était saisie à la seule vérification de l'existence d'un cas de force majeure, la partie adverse a procédé à une mauvaise application de l'article 79/21 du décret « mission ». Cette disposition doit être interprétée de manière conforme aux travaux préparatoires de sorte que les circonstances nouvelles pouvant justifier l'introduction d'un recours en dehors du délai ordinaire ne sont pas limitées à un cas de force majeure mais incluent également des circonstances exceptionnelles nouvelles.

ARRÊT (EXTRAITS)

I. OBJET DE LA REQUÊTE

Par une requête introduite le 21 octobre 2018, Krystal Vanvolsum, représentée par ses parents, Didier Vanvolsum et Chantal Vandenberghe, demande la suspension, selon la procédure d'extrême urgence, de la décision de la Commission interréseaux des inscriptions de la Communauté française déclarant irrecevable le recours par lequel elle sollicitait en raison de circonstances exceptionnelles la création d'une place supplémentaire en 1^{re} année de l'enseignement secondaire au Lycée Maria Assumpta à 1020 Bruxelles (Laeken) pour l'année scolaire 2018-2019, décision non datée mais notifiée à la partie requérante le 17 octobre 2018.

[...]