

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

A R R Ê T

n° 230.947 du 23 avril 2015

A. 209.601/XI-19.772

En cause :

1. l'A.S.B.L. Coordination et initiative pour et avec les réfugiés et les étrangers (en abrégé CIRE),
ayant élu domicile
rue du Vivier 80/82
1050 Bruxelles,
2. l'A.S.B.L. Association pour le droit des étrangers (en abrégé ADDE),
ayant élu domicile
rue du Boulet 22
1000 Bruxelles,
3. l'A.S.B.L. Bureau d'accueil et de défense des jeunes (en abrégé B.A.D.J.),
ayant élu domicile
rue du Marché aux Poulets 30
1000 Bruxelles,
4. l'A.S.B.L. Vluchtelingenwerk Vlaanderen,
ayant élu domicile
rue du Botanique 75
1210 Bruxelles,
5. l'A.S.B.L. Ligue des droits de l'homme,
ayant élu domicile chez
Me G. LADRIERE, avocat,
avenue Winston Churchill 253
1180 Bruxelles,

contre :

1. l'Etat belge, représenté par
le Secrétaire d'Etat à l'Asile et la Migration,
2. l'Agence fédérale pour l'accueil
des demandeurs d'asile (FEDASIL),
ayant élu domicile chez
Me A. DETHEUX, avocat,
rue du Mail 13
1050 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ÉTAT, XI^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 26 juillet 2013 par l'A.S.B.L. Coordination et initiatives pour et avec les réfugiés et les étrangers, l'A.S.B.L. Association pour le droit des étrangers, l'A.S.B.L. Bureau d'accueil et de défense des jeunes, l'A.S.B.L. Vluchtelingenwerk Vlaanderen, et l'A.S.B.L. Ligue des droits de l'homme qui demandent l'annulation de :

« 1. Les règles contenues dans la note de l'Agence fédérale pour l'accueil des demandeurs d'asile, communiquée par courriel du 30 mai 2013, intitulée "Information sur l'aide matérielle et le trajet de retour des familles avec mineurs accueillis en vertu de l'AR du 24 juin 2004";

2. La décision prise par Madame la Secrétaire d'État à l'Asile et la Migration, à l'Intégration sociale et à la Lutte contre la pauvreté ou par tout organe de l'Office des Étrangers d'approuver une convention signée avec l'Agence fédérale pour l'accueil des demandeurs d'asile qui contiendrait des règles modificatives de l'arrêté royal du 24 juin 2004 visant à fixer les conditions et modalités pour l'octroi d'une aide matérielle à un étranger mineur qui séjourne avec ses parents illégalement dans le Royaume (convention apparemment signée le 29 mars 2013);

3. La décision prise par Madame la Secrétaire d'État à l'Asile et la Migration, à l'Intégration sociale et à la Lutte contre la pauvreté, en sa qualité de membre du Gouvernement responsable pour l'Agence fédérale pour l'accueil des demandeurs d'asile ou par tout autre organe de cette Agence d'approuver une convention signée avec l'Office des Étrangers qui contiendrait des règles modificatives de l'arrêté royal du 24 juin 2004 visant à fixer les conditions et modalités pour l'octroi d'une aide matérielle à un étranger mineur qui séjourne avec ses parents illégalement dans le Royaume (convention apparemment signée le 29 mars 2013);

4. Pour autant que de besoin, la décision conjointe de l'Office des Étrangers et de l'Agence fédérale pour l'accueil des demandeurs d'asile, ou de leurs Ministres ou Secrétaires d'État responsable[s], d'adopter des règles modifiant l'arrêté royal du 24 juin 2004 visant à fixer les conditions et modalités pour l'octroi d'une aide matérielle à un étranger mineur qui séjourne avec ses parents illégalement dans le Royaume»;

Vu le dossier administratif;

Vu les mémoires en réponse et en réplique;

Vu le rapport, déposé le 25 septembre 2014, notifié aux parties, de M. B. CUVELIER, premier auditeur au Conseil d'État, rédigé sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure;

Vu les derniers mémoires;

Vu l'ordonnance du 14 janvier 2015 notifiées aux parties, convoquant celles-ci à comparaître le 12 février 2015;

Entendu, en son rapport, Mme C. DEBROUX, conseiller d'État;

Entendu, en leurs observations, Me P.-Fr. HENRARD, loco Me G. LADRIERE, avocat, comparaisant pour les parties requérantes, et Me N. de TERWANGNE, loco Me A. DETHEUX, avocat, comparaisant pour les parties adverses;

Entendu, en son avis partiellement conforme, M. B. CUVELIER, premier auditeur;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973;

L LES FAITS ET LE CONTEXTE LÉGAL

Considérant que les faits et le contexte légal utiles à l'examen de la cause sont les suivants :

1. Actuellement, l'article 57, § 2, de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale dispose notamment ce qui suit :

« § 2. Par dérogation aux autres dispositions de la présente loi, la mission du centre public d'action sociale se limite à :

1° l'octroi de l'aide médicale urgente, à l'égard d'un étranger qui séjourne illégalement dans le Royaume;

2° constater l'état de besoin suite au fait que les parents n'assument pas ou ne sont pas en mesure d'assumer leur devoir d'entretien, à l'égard d'un étranger de moins de 18 ans qui séjourne, avec ses parents, illégalement dans le Royaume.

Dans le cas visé sous 2°, l'aide sociale est limitée à l'aide matérielle indispensable pour le développement de l'enfant et est exclusivement octroyée dans un centre fédéral d'accueil conformément aux conditions et modalités fixées par le Roi. La présence dans le centre d'accueil des parents ou personnes qui exercent effectivement l'autorité parentale est garantie.

[...]».

2. Par les modifications législatives portées à cet article 57, § 2, de la loi du 8 juillet 1976 par les articles 483 de la loi-programme de 22 décembre 2003 et 22 de la loi du 27 décembre 2005 portant des dispositions diverses, le législateur a voulu tenir

compte des objections d'inconstitutionnalité émises par la Cour d'arbitrage, désormais Cour constitutionnelle, dans ses arrêts n° 106/2003 du 22 juillet 2003 et 131/2005 du 19 juillet 2005. Ces objections d'inconstitutionnalité ont été formulées de la manière suivante :

1) dans l'arrêt n° 106/2003 du 22 juillet 2003 :

« [...] »

B.7.4. Ainsi que le constate le juge *a quo*, ces parents n'ont pas droit, pour eux-mêmes, à l'aide sociale autre que l'aide médicale urgente. Ils ne pourraient davantage l'obtenir indirectement en invoquant l'état de besoin de leurs enfants. Il ne serait en effet pas raisonnable de traiter différemment les étrangers qui ne se sont pas comportés conformément à la réglementation de séjour existante parce qu'ils n'ont pas donné suite à un ordre de quitter le territoire ou n'ont pas obtenu un permis de séjour, selon qu'ils sont ou non accompagnés de leurs enfants mineurs.

Même si elle est accordée en n'ayant égard qu'à l'état de besoin de l'enfant, une telle aide irait à l'encontre de l'objectif du législateur qui est, ainsi qu'il est exposé notamment dans l'arrêt n° 51/94, d'inciter l'étranger qui séjourne illégalement sur le territoire à obéir à l'ordre qu'il a reçu de le quitter.

B.7.5. Le souci de ne pas permettre que l'aide sociale soit détournée de son objet ne pourrait toutefois justifier qu'elle soit totalement et dans tous les cas refusée à un enfant alors qu'il apparaîtrait que ce refus l'oblige à vivre dans des conditions qui nuiraient à sa santé et à son développement et alors qu'il n'existerait aucun risque de voir bénéficier de cette aide des parents qui n'y ont pas droit. L'article 2.2 de la Convention oblige en effet les Etats parties à prendre "toutes les mesures appropriées pour que l'enfant soit effectivement protégé contre toutes formes de discrimination ou de sanction motivées par la situation juridique [...] de ses parents".

B.7.6. Il importe donc de concilier les objectifs énumérés aux articles 2, 3, 24.1, 26 et 27 de la Convention, qui concernent exclusivement les enfants, avec l'objectif de ne pas inciter des adultes en séjour illégal à se maintenir sur le territoire.

B.7.7. Une aide sociale doit pouvoir être accordée à la triple condition que les autorités compétentes aient constaté que les parents n'assument pas ou ne sont pas en mesure d'assumer leur devoir d'entretien, qu'il soit établi que la demande concerne des dépenses indispensables au développement de l'enfant au bénéfice duquel elle est formulée et que le centre s'assure que l'aide sera exclusivement consacrée à couvrir ces dépenses.

Il appartient donc au centre - sous réserve d'une intervention du législateur qui adopterait d'autres modalités appropriées - d'accorder une telle aide mais à la condition qu'elle le soit dans la limite des besoins propres à l'enfant, et sous la forme d'une aide en nature ou d'une prise en charge de dépenses au profit de tiers qui fournissent une telle aide afin d'exclure tout détournement éventuel au profit des parents, étant entendu que cette aide ne fait pas obstacle à ce que la mesure d'éloignement des parents et de leurs enfants soit exécutée.

B.7.8. A la condition que l'aide envisagée satisfasse aux conditions exprimées en B.7.7, elle ne pourrait être refusée sans méconnaître les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec les articles 2, 3, 24.1, 26 et 27 de la Convention des droits de l'enfant. Dans ces limites, la question préjudicielle appelle une réponse positive.

[...];

2) dans l'arrêt n° 131/2005 du 19 juillet 2005 :

« [...]

B.3.2. La lecture des travaux préparatoires de la loi révèle qu'en adoptant la mesure critiquée, le législateur entendait tirer les conséquences de l'arrêt n° 106/2003, prononcé par la Cour le 22 juillet 2003, en octroyant une aide sociale aux mineurs illégaux dont les parents ne sont pas en mesure d'assurer l'entretien, tout en évitant que l'aide ainsi octroyée ne soit détournée de son objet initial (*Doc. parl.*, Chambre, 2003-2004, DOC 51-0473/001 et DOC 51-0474/001, pp. 223-224, et DOC 51-0473/029).

Pour les motifs exposés dans l'arrêt n° 106/2003, les parents n'ont en principe pas droit, pour eux-mêmes, à l'aide sociale autre que l'aide médicale urgente. Une telle aide irait à l'encontre de l'objectif du législateur qui est, ainsi qu'il est exposé notamment dans l'arrêt n° 51/94 et tel qu'il a été rappelé à l'occasion des discussions parlementaires qui ont précédé l'adoption de la disposition attaquée, d'inciter l'étranger qui séjourne illégalement sur le territoire à obéir à l'ordre de quitter le territoire.

[...]

B.5.3. La disposition attaquée autorise l'octroi d'une aide matérielle au mineur dans un centre fédéral d'accueil, "conformément aux conditions et modalités fixées par le Roi".

On peut lire dans les travaux préparatoires de la loi que la ministre de l'Intégration sociale se disait "défavorable à l'inscription dans la loi-programme d'un droit garanti aux parents. En l'occurrence, c'est l'enfant qui ouvre le droit à l'aide sociale. Elle précise toutefois que, dans la définition des modalités de l'aide à octroyer, l'arrêté royal veillera à ce que la séparation n'intervienne que dans des cas vraiment exceptionnels. Elle se dit en effet convaincue que dans la plupart des cas, l'épanouissement des enfants est conditionné par la présence des parents à leurs côtés" (*Doc. parl.*, Chambre, 2003-2004, DOC 51-0473/029, p. 28).

[...]

B.5.5. [...]

Si les termes de la loi n'excluent pas formellement que les parents accompagnent leur enfant dans un centre d'accueil afin qu'il puisse recevoir l'aide indispensable à son épanouissement, il n'est pas précisé dans quelles hypothèses la présence des parents sera, ou non, admise.

[...]

B.6. La disposition attaquée est contraire à l'article 22 de la Constitution et aux dispositions conventionnelles qui ont une portée analogue en ce qu'elle prévoit que l'aide matérielle indispensable pour le développement de l'enfant est exclusivement octroyée dans un centre fédéral d'accueil sans que la disposition elle-même ne garantisse que les parents puissent également y être accueillis afin qu'ils n'en soient pas séparés.

[...]

B.12.1. Il découle des B.7 à B.11 que l'article 57, § 2, dernier alinéa, de la loi du 8 juillet 1976 ne viole aucune des dispositions invoquées dans le recours en ce qu'il dispose que "l'aide sociale est limitée à l'aide matérielle indispensable pour le développement de l'enfant et est exclusivement octroyée dans un centre fédéral d'accueil conformément aux conditions et modalités fixées par le Roi".

B.12.2. Il découle du B.6 que cette disposition viole l'article 22 de la Constitution ainsi que les dispositions conventionnelles qui ont une portée analogue, mais uniquement en ce qu'elle ne garantit pas elle-même que les parents puissent également être accueillis dans le centre où leur enfant reçoit l'aide matérielle.

[...]».

3. La loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers transpose en partie la directive 2003/9/CE du Conseil du 27 janvier 2003 relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les États membres.

«Le législateur a décidé de tirer parti de l'opportunité réelle que constitue cette obligation de transposition de la directive 2003/9/CE pour élaborer une loi qui "vise à améliorer la qualité de l'accueil des demandeurs d'asile en Belgique", qui "a pour vocation de régler les modalités d'accueil des demandeurs d'asile sous une forme matérielle au cours de la procédure d'asile, tant dans sa phase administrative que juridictionnelle" et qui "contient les principes généraux qui fondent l'organisation de l'accueil ainsi qu'un catalogue de droits et obligations dans le chef du demandeur d'asile, de l'Agence fédérale pour l'accueil des demandeurs d'asile (ci-après dénommée, "l'Agence"), des partenaires de l'accueil et des membres du personnel des structures d'accueil"» (*Doc. parl.* Chambre, 2005-2006, DOC 51-2565/001, pp. 80-81).

Il a été observé à propos de cette loi que «la plupart des principes généraux dont il est question [...] ne constituent pas une innovation en la matière, mais figurent au contraire déjà dans des "dispositions éparées de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale, de la loi-programme du 19 juillet 2001 (base légale de l'Agence, telle que modifiée par les lois-programmes du 22 décembre 2003 et du 27 décembre 2004), ainsi que de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire,

le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers", lesquelles "sont rassemblées dans un texte unique, dans un souci de lisibilité et de coordination des textes". Outre cet effort de coordination des textes, il ressort de l'analyse des diverses dispositions de l'avant-projet de loi présentement examiné que celui-ci n'a essentiellement pour effet que de mieux préciser, au regard de la directive 2003/9/CE, les dispositions de droit interne déjà actuellement en vigueur, notamment en ce qui concerne, d'une part, les diverses composantes de l'aide matérielle déjà actuellement octroyée aux demandeurs d'asile dans des structures d'accueil gérées par ou sous le contrôle de l'Agence créée par l'article 60 de la loi-programme du 19 juillet 2001 et, d'autre part, les droits et obligations liés à cette aide matérielle et ce, tant dans le chef du demandeur d'asile lui-même, que de l'Agence, des partenaires de l'accueil et des membres du personnel des structures d'accueil. [...] Il importe peu à cet égard que le principe même de l'octroi momentané d'une aide matérielle dans des structures d'accueil gérées par ou sous le contrôle de l'autorité fédérale ne soit plus inscrit dans la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale, mais bien, notamment pour des raisons de meilleure lisibilité et de coordination des textes, dans une loi autonome dont l'étroite corrélation avec la loi du 8 juillet 1976, précitée, ressort par ailleurs de toute évidence de diverses dispositions de l'avant-projet de loi» (*ibidem*, p. 83).

La loi précitée du 12 janvier 2007 dispose notamment ce qui suit :

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

[...]
2° le bénéficiaire de l'accueil : le demandeur d'asile, tel que défini au 1° ainsi que tout étranger auquel le bénéfice de la présente loi est étendu par l'une de ses dispositions ;

3° le mineur : une personne de moins de dix-huit ans ;

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

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

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

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

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

[...]

12° le trajet de retour : le trajet d'accompagnement individuel offert par l'Agence en vue du retour. Le trajet est formalisé dans un document qui est signé par le demandeur d'asile ou par l'étranger en séjour illégal et par les membres de sa famille, et qui mentionne au moins les droits et devoirs du demandeur d'asile et un calendrier concret pour le retour ;

13° le retour volontaire : le retour d'une personne vers son pays d'origine ou vers un pays tiers sur le territoire duquel elle est admise ou autorisée au séjour, à la suite d'une décision autonome de faire appel à un programme d'aide au retour élaboré par les autorités du pays d'accueil.

[...]

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

Par accueil, on entend l'aide matérielle octroyée conformément à la présente loi ou l'aide sociale octroyée par les centres publics d'action sociale conformément à la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale.

Art. 4/1. Tout demandeur d'asile auquel est désigné un centre de retour au sens de l'article 54, § 1^{er}, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, ainsi que les membres de sa famille, cessent d'être des bénéficiaires de l'accueil au sens de la présente loi. Cette qualité se perd le lendemain du jour où la décision de désignation d'un centre de retour est notifiée au demandeur d'asile concerné.

Art. 6. § 1^{er}. [...]

§ 2. Le bénéfice de l'aide matérielle s'applique également aux personnes visées à l'article 60 de la présente loi.

Art. 60. L'Agence est chargée de l'octroi de l'aide matérielle aux mineurs séjournant avec leurs parents illégalement sur le territoire et dont l'état de besoin a été constaté par un centre public d'action sociale, lorsque les parents ne sont pas en mesure d'assumer leur devoir d'entretien.

Cette aide matérielle est octroyée dans les structures d'accueil gérées par l'Agence.

Le Roi détermine les modalités d'octroi de cette aide matérielle.

[...]

Art. 62. L'Agence peut confier à des partenaires la mission d'octroyer aux bénéficiaires de l'accueil le bénéfice de l'aide matérielle telle que décrite dans la présente loi. Ces partenaires sont notamment la Croix-Rouge de Belgique, les autres autorités, les pouvoirs publics et les associations.

À cette fin, l'Agence conclut des conventions.».

4. L'arrêté royal du 24 juin 2004 visant à fixer les conditions et modalités pour l'octroi d'une aide matérielle à un étranger mineur qui séjourne avec ses parents illégalement dans le Royaume, dont l'article 57, § 2, alinéa 2, de la loi organique du 8 juillet 1976 précitée constitue le fondement légal, modifié par l'arrêté royal du 1^{er} juillet 2006, prévoit notamment ce qui suit :

« [...] »

CHAPITRE 2. - Conditions.

Art. 2. En vue d'obtenir une aide matérielle visée à l'article 57, § 2, alinéa 2, de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'[action] sociale, une demande doit être introduite auprès du CPAS de la résidence habituelle du mineur, soit par le mineur lui-même, soit au nom de l'enfant par au moins un de ses parents ou par toute personne qui exerce effectivement l'autorité parentale.

Art. 3. Le CPAS vérifie sur la base d'une enquête sociale si toutes les conditions légales sont remplies. Il vérifie notamment si :

- l'enfant a moins de 18 ans;
- l'enfant et ses parents, ou les personnes qui exercent effectivement l'autorité parentale, séjournent illégalement sur le territoire;
- le lien de parenté ou l'autorité parentale existe;
- l'enfant est indigent;
- les parents ou les personnes qui exercent effectivement l'autorité parentale n'assument pas ou ne sont pas en mesure d'assumer leur devoir d'entretien.

Art. 4. Le CPAS prend sa décision au plus tard dans le mois qui suit la réception de la demande.

Lorsque les conditions sont remplies le CPAS informe le demandeur qu'il peut obtenir une aide matérielle dans un centre fédéral d'accueil. Cette aide tient compte de sa situation spécifique et comprend l'hébergement en centre communautaire, la nourriture, l'accompagnement social et médical, l'aide au retour volontaire et garantit le droit à l'enseignement.

Le demandeur s'engage par écrit sur le fait qu'il souhaite ou non l'aide matérielle proposée.

Le CPAS notifie la décision au mineur ou aux parents ou aux personnes qui exercent effectivement l'autorité parentale sous pli recommandé ou contre accusé de réception dans les meilleurs délais et au plus tard dans les 8 jours suivant la décision.

Lorsque le demandeur s'engage par écrit à accepter une proposition d'hébergement dans un centre, l'Agence est informée, dans le même délai, par le CPAS de la décision d'octroi du droit visé à l'article 2.

Afin de se voir désigner un centre d'accueil, le demandeur doit se présenter à l'Agence.

Art. 5. [abrogé]

Art. 6. Le bénéfice de l'aide matérielle dispensée par l'Agence est supprimé lorsque le mineur ne se présente pas à l'Agence dans les 30 jours suivant soit la date de dépôt à la poste du pli recommandé notifiant la décision, soit la date de l'accusé de réception de la décision.

CHAPITRE 3. - Modalités.

Art. 7. Dans les trois mois de leur arrivée dans le centre fédéral d'accueil désigné par l'Agence, il est établi avec le mineur et la ou les personnes qui l'accompagnent un projet d'accompagnement social portant soit sur l'examen des procédures légales susceptibles de mettre fin à leur illégalité de séjour, soit sur l'aide au retour volontaire.

[...]

5. Les parties requérantes ont reçu, le 30 mai 2013, un courriel émanant de l'Agence fédérale pour l'accueil des demandeurs d'asile (ci-après FEDASIL) et leur transmettant «une fiche d'info concernant le trajet offert aux familles sous l'AR 2004. Cette fiche est destinée aux familles qui introduisent une demande d'accueil sous l'AR 2004 auprès du CPAS. Cette fiche peut également être utile pour informer les familles déboutées qui quittent votre structure d'accueil». Le document joint à ce courriel est rédigé comme il suit :

« Information sur l'aide matérielle et le trajet de retour des familles avec mineurs accueillis en vertu de l'AR du 24 juin 2004.

Qu'est-ce que l'aide matérielle en faveur des familles avec mineurs en séjour illégal ?

Depuis 2004, la loi prévoit une aide spécifique pour les familles avec enfants mineurs qui vivent illégalement en Belgique. Cette aide est uniquement octroyée dans un centre d'accueil ouvert géré par l'Office des Etrangers en application d'une convention de partenariat conclue avec Fedasil.

Il s'agit d'une aide spécifique qu'on appelle "aide matérielle", cette aide comprend l'hébergement en centre d'accueil communautaire où durant votre séjour vous bénéficierez d'un accompagnement social et médical, une aide au retour volontaire ainsi que des repas et de l'argent de poche.

Quelles sont les conditions à remplir pour obtenir cette aide matérielle ?

Pour pouvoir bénéficier d'un accueil en aide matérielle, quatre conditions doivent être remplies :

- > L'enfant est âgé de moins de 18 ans ;
- > L'enfant et ses parents (ou d'autres adultes responsables de l'enfant) vivent illégalement en Belgique ;
- > Le lien de parenté ou l'autorité parentale doit exister ;
- > L'enfant est indigent parce que le ou les parent(s) ou la ou les personne(s) qui exercent l'autorité parentale n'assument pas ou ne sont pas en mesure d'assumer leur devoir d'entretien

Comment introduire la demande pour une aide matérielle ?

La demande d'aide doit être introduite auprès du CPAS de la commune où vous résidez.

Le rôle du CPAS consiste principalement à recevoir la demande, à informer sur la nature et les modalités de l'aide matérielle, et à vérifier si toutes les conditions pour [y] avoir droit sont remplies.

Lorsque l'enfant se trouve dans les conditions pour obtenir l'aide matérielle, lui et sa famille sont orientés vers un centre d'accueil. En aucun cas, vous ne pouvez vous présenter directement auprès d'un centre d'accueil.

Que faire avec une proposition d'hébergement de Fedasil ?

Lorsqu'il a reçu la décision effective d'un hébergement par Fedasil ainsi que la date de rendez-vous au Dispatching, le CPAS vous demande de vous engager par écrit à accepter la proposition d'hébergement dans un centre d'accueil.

Le CPAS vous remet une copie du document contenant l'engagement écrit de l'acceptation de la proposition d'hébergement. C'est munis de ce document et de l'invitation à vous présenter auprès du Service du Dispatching que l'enfant et sa famille doivent s'y rendre à partir du jour fixé.

Vous êtes également en droit de refuser par écrit cette proposition. Ce refus de signer est considéré comme un refus d'accepter l'hébergement proposé.

Comment connaître le centre d'accueil où l'aide matérielle sera octroyée ?

Si vous avez accepté la proposition d'hébergement de Fedasil, vous devez vous présenter au Service Dispatching de Fedasil à partir du jour fixé sur le document délivré par le CPAS et au plus tard au 30^{ième} jour suivant cette date.

Lors de votre venue au Dispatching, celui-ci vous communique le nom et l'adresse du centre où vous et votre/vos enfants pouvez être hébergés.

Dorénavant, l'aide matérielle est uniquement offerte dans un centre ouvert de retour géré par l'Office des Étrangers en application d'une convention de partenariat conclue avec Fedasil. Au sein de ce centre ouvert, vous recevrez un accompagnement au retour volontaire durant la période correspondant au délai de l'ordre de quitter le territoire.

Vous pouvez toujours refuser le centre proposé mais ce refus implique que vous renoncez à bénéficier de l'aide matérielle.

Par conséquent, si ultérieurement vous voulez néanmoins obtenir une place dans un centre d'accueil, vous devrez réintroduire une demande d'aide matérielle auprès du CPAS de la commune où vous résidez.

Attention : vous devez vous rendre au service Dispatching avec tous les membres de la famille concernés par l'aide matérielle, enfant(s)

mineur(s) compris, et avec la décision du CPAS, l'invitation au Dispatching ainsi qu'avec la copie de l'acceptation de la proposition d'hébergement.

Comment se déroule le trajet de retour ?

Lors de votre arrivée au centre de retour, le consultant retour de Fedasil et le coach de l'Office des Étrangers vous informeront sur le trajet de retour proposé dans le cadre de l'aide matérielle octroyée aux [...] familles avec enfants mineurs en séjour illégal. Si nécessaire, un traducteur est présent afin d'assurer la bonne compréhension des informations qui vous seront délivrées.

Les informations sur le trajet de retour sont consignées dans un document signé par chaque adulte de la famille. Ce document formalise :

- > la prise de connaissance du trajet et ses conséquences par la famille,
- > l'engagement de l'Office des Étrangers de ne prendre aucune mesure en vue de procéder à l'éloignement la famille durant le trajet,
- > l'engagement de Fedasil d'offrir l'accueil et l'accompagnement.

Une fiche d'identification est également complétée et signée par chaque membre majeur de la famille.

Les procédures de demande d'autorisation de séjour éventuellement en cours sont examinées en priorité par les services de l'Office des Étrangers et vous êtes informés activement sur les possibilités offertes par le retour volontaire.

Lorsque vous vous engagez et signez une demande de retour volontaire, l'Office des Étrangers proroge le délai de l'ordre de quitter le territoire durant le temps strictement nécessaire à l'organisation de votre retour.

Le retour volontaire doit s'effectuer endéans le délai de l'ordre de quitter le territoire. En cas de force majeure et indépendante de votre volonté, vous pouvez toujours demander de prolonger ce délai à l'aide d'une demande dûment motivée introduite auprès de l'Office des Étrangers.

Que se passe-t-il si le trajet de retour échoue ?

À l'expiration du délai de l'ordre de quitter le territoire, si vous n'avez pas obtenu une décision positive quant à votre demande d'autorisation de séjour et qu'aucun engagement en vue d'un retour volontaire n'a été signé, l'Office des Étrangers prendra les mesures en vue de pouvoir procéder à votre éloignement forcé. Il sera dans ce cas mis fin à votre accueil dans le centre ouvert de retour.

Quand est-il mis fin à votre accueil dans un centre ?

- > Lorsque vous avez obtenu un titre de séjour ;
- > Lorsque vous êtes retourné volontairement dans votre pays ;
- > Lorsque vous êtes transférés vers une maison de retour gérée par l'Office des Étrangers en vue de votre éloignement ;
- > Lorsque vous quittez le centre d'accueil.»

Il s'agit du premier acte attaqué.

6. Destinée à remplacer le protocole de coopération signé le 17 septembre 2010 «entre l'Office des étrangers et FEDASIL concernant le trajet d'accompagnement des familles avec mineurs qui séjournent irrégulièrement sur le territoire et qui sont accueillies en vertu de l'arrêté royal du 24 juin 2004», la convention de partenariat conclue entre FEDASIL et l'Office des étrangers, dont question dans la fiche d'information susvisée et dont, selon la requête en annulation, «à quelques heures de [sa] finalisation [...], certaines des requérantes se sont [vu] communiquer» la copie, a été signée le 29 mars 2013 conjointement par le Directeur-général de l'Office des étrangers et par le Directeur-général de FEDASIL et est entrée en vigueur le 1^{er} avril 2013. Tant les requérantes que les parties adverses ne l'ont communiquée au Conseil d'État que dans sa version néerlandaise.

Cette «convention entre FEDASIL et l'Office des Étrangers concernant l'aide matérielle octroyée à l'étranger mineur qui séjourne avec ses parents illégalement dans le Royaume et qui est accueilli conformément à l'arrêté royal du 24 juin 2004» prévoit ce qui suit (traduction libre) :

« 1. CADRE LÉGAL ET RÉGLEMENTAIRE

[...]

2. DÉFINITION[S]

Pour l'application de la présente convention, on entend par :

[...]

2°) structure d'accueil : une structure d'accueil gérée par Fedasil ou par un de ses partenaires, au sein de laquelle l'aide matérielle est octroyée à la famille.

3°) aide matérielle : l'aide matérielle telle que définie par la loi accueil. C'est l'aide qui est octroyée par Fedasil ou le partenaire au sein d'une structure d'accueil et qui consiste notamment en l'hébergement, la nourriture, l'habillement, l'accompagnement médical, social et psychologique et l'octroi d'une allocation journalière. Elle comprend également l'accès à l'aide juridique, l'accès à des services tels que l'interprétariat ou des formations, ainsi que l'accès à un programme de retour volontaire.

4°) centre de retour ouvert : un centre ouvert géré par l'Office des étrangers où l'aide matérielle est octroyée et où un trajet de retour est offert.

5°) lieu d'hébergement : place d'accueil gérée par l'Office des étrangers, régie par l'arrêté royal du 14 mai 2009, destinée à l'hébergement des familles, jusqu'à l'organisation de leur retour vers leur pays d'origine ou le pays où elles sont autorisées au séjour.

3. CHAMP D'APPLICATION

3.1. Portée

La présente convention a trait à un partenariat entre Fedasil et l'Office des étrangers, conformément à l'article 62 de la loi accueil, grâce auquel le groupe-cible ci-après défini bénéficiera de l'aide matérielle dans le centre de retour ouvert (CRO), qui sera désigné comme place d'accueil spécifique. L'article 62 de la loi accueil prévoit que Fedasil peut confier à des partenaires, dont d'autres autorités publiques telles que l'Office des étrangers, la mission d'octroyer aux bénéficiaires de l'accueil une aide matérielle.

Le centre de retour ouvert est désigné comme place d'accueil où l'aide matérielle est offerte.

La présente convention a aussi pour objectif d'élaborer avec la famille un trajet de retour qui est mis en œuvre par Fedasil et l'Office des étrangers, afin de réaliser un retour volontaire de la famille vers le pays d'origine ou le pays où elle est autorisée au séjour. L'Office des étrangers appliquera, en tant que partenaire à part entière, les instructions internes de Fedasil.

3.2. Groupe-cible

Les personnes qui peuvent être accueillies dans le centre de retour ouvert (CRO) en application à l'article 60 de la loi accueil sont :

> Les enfants mineurs en séjour illégal qui, accompagnés de leurs parents, se voient octroyer une aide matérielle conformément à l'article 60 de la loi accueil et de l'arrêté royal du 24 juin 2004, sur la base de la constatation par le CPAS de leur état de besoin et à l'égard desquels les parents ne sont pas en mesure d'assumer leur devoir d'entretien.

4. EXÉCUTION DE LA COLLABORATION

[...]

5. MODALITÉS

5.1. Renvoi des personnes vers le centre de retour ouvert

Le dispatching de Fedasil octroiera, à la demande du CPAS et en application de l'arrêté royal du 24 juin 2004 ou après jugement d'un tribunal, l'aide matérielle à une famille en lui désignant un centre d'accueil ouvert.

[...]

5.2. Durée de l'accueil dans le centre de retour ouvert

La famille peut bénéficier de l'aide matérielle dans le centre de retour ouvert en principe pendant maximum 30 jours. Cela correspond au trajet de retour qui, à partir de l'entrée en vigueur de la présente convention, est offert au mineur et à sa famille en séjour illégal, qui sont accueillis sur pied de l'article 60 de la loi accueil.

La durée de l'accueil peut exceptionnellement être prolongée, si la famille a souscrit au retour volontaire et ne peut pas partir dans le délai prévu.

5.3. Informations sur le trajet de retour

La famille reçoit lors de son arrivée dans le CRO, dans une langue qu'elle comprend, les informations sur le trajet de retour, les différentes étapes et acteurs de celui-ci. L'OE et Fedasil s'engagent à transmettre conjointement ces informations à la famille, via des coaches et des consultants retour.

Ces informations sur le trajet de retour sont consignées dans un document qui est signé par chaque membre majeur de la famille et le coach du centre.

Ce document formalise l'engagement de la famille à l'égard de l'OE et de Fedasil.

5.4. Accompagnement pour le retour volontaire dans le centre de retour ouvert

La famille visée dans le groupe-cible bénéficiera d'un trajet de retour en principe d'une durée maximale de 30 jours.

Pour que la gestion commune des trajets de retour soit efficace, Fedasil assigne des fonctionnaires de liaison au CRO. Ces fonctionnaires de liaison sont les personnes de contact pour l'OE. Ils préparent les étrangers à leur retour, conjointement avec les coaches. Le consultant retour est régulièrement présent dans le CRO.

Les coaches du CRO informent quotidiennement le consultant retour de l'arrivée des personnes dans le CRO.

Dès l'arrivée de chaque résident, le coach remplit une "fiche d'identification" et la fait signer pour accord par le résident.

L'OE communique ces données au consultant retour de Fedasil. Les services de celui-ci vérifient également si des informations complémentaires concernant l'identité et la nationalité ne seraient pas disponibles.

L'OE compare les informations de la "fiche d'identification" (= déclaration de l'intéressé) avec les informations dont il dispose. Si des incohérences sont constatées (par exemple la personne semble disposer d'une autre identité que l'identité prétendue), ou lorsqu'il peut se procurer des informations complémentaires, relevantes (par exemple présence de documents de voyage), le coach en est avisé le plus rapidement possible. En outre, l'OE prend toute mesure jugée utile pour l'identification des membres de la famille. Toutes ces informations sont transmises au consultant retour de Fedasil.

De cette manière, un dossier retour commun est constitué, qui servira de base à l'accompagnement commun. Il s'agit au départ d'un dossier papier.

Si la famille marque son accord pour partir volontairement, cela est formalisé dans un formulaire de demande de retour volontaire.

Lors du premier entretien au centre, le consultant retour de Fedasil et le coach de l'OE informent le résident qu'il pourrait faire l'objet d'un déplacement, par le service de transfert de l'Office des étrangers, en vue d'un éloignement forcé, comme décrit au point 5.5. Fedasil et l'OE se tiennent mutuellement au courant des informations complémentaires ou des modifications qui surviennent au cours de l'accompagnement.

Fedasil et l'OE organisent au jour 15 du trajet de retour d'une personne en CRO, un moment d'évaluation de l'avancement du dossier. Cette évaluation est formellement documentée, au moyen d'un rapport d'évaluation standard.

L'OE fait le nécessaire pour organiser dans les meilleurs délais le suivi des nouvelles procédures, pour autant qu'il soit au courant des procédures introduites. L'OE traite les nouvelles procédures, introduites au cours du séjour au CRO, dans un délai d'une semaine. L'OE est aussi attentif aux informations communiquées par les familles via leurs coaches dont il ressortirait qu'une procédure de séjour doit être examinée. Ceci est crucial pour éviter que le flux sortant de ce centre d'accueil encoure des retards.

[...]];

II. RECEVABILITÉ DU RECOURS

II.1. Identification et nature des actes attaqués – Positions des parties.

II.1.1. Thèse des parties requérantes.

Considérant que, quant à l'identification des quatre actes attaqués, les parties requérantes expliquent que, ne pouvant attaquer le «contrat» en tant que tel, elles «ont pris la décision de solliciter l'annulation des règles de droit en cause (actes attaqués en tant que *negotium*) sous les différentes déclinaisons formelles entrant dans le champ d'application de l'article 14 des lois coordonnées le 12 janvier 1973 sur le Conseil d'État en ce qu'il vise les "actes administratifs unilatéraux" (actes attaqués en tant qu'*instrumentum*)» et qu'ainsi, «le premier acte attaqué vise le seul mode de communication explicite des dispositions en cause qui avaient été transmis[es] (jusqu'à quelques jours avant l'introduction de la présente requête) aux requérantes», que «le quatrième acte attaqué vise les règles en question, en ce qu'elles constitueraient un dispositif réglementaire "à deux plumes" (et non conventionnel comme il s'en prévaut), qu'elles soient reprises sous forme d'une "convention" ou d'une "note de service"», et qu'«enfin, les deuxième et troisième actes attaqués visent les "actes détachables" par lesquels les organes responsables au sein des deux autorités administratives concernées, auraient approuvé, *a priori* et/ou *a posteriori* le dispositif qui aurait, par hypothèse, une nature conventionnelle»;

Considérant que, quant à la nature des actes attaqués, elles font valoir en substance que le premier acte présente bien un caractère réglementaire et est susceptible de recours, dès lors qu'il sort du cadre de l'article 62 de la loi du 12 janvier 2007 précité et que, tout en ayant l'intention de les rendre obligatoires et de forcer à leur respect, il crée des règles générales et nouvelles, fussent-elles prévues par un acte intitulé «convention», en modifiant «[le] lieu d'octroi de l'aide matérielle

aux familles avec enfants mineurs en séjour illégal» (qui doit être «exclusivement [...] un centre fédéral d'accueil» géré par FEDASIL) et le «contenu de l'aide matérielle (absence d'"examen des procédures légales susceptibles de mettre fin à l'irrégularité de leur séjour" et qui n'ont pas encore été introduites, absence de référence à la situation spécifique du mineur ou à sa scolarisation)», en «[limitant] à 30 jours [...] l'octroi de l'aide matérielle», ce qui constitue «autant de nouvelles règles qui s'ajoutent et viennent même déroger au régime de l'accueil établi par les lois du 8 juillet 1976 et du 12 janvier 2007 et l'arrêté royal du 24 juin 2004 précités», et en ôtant à la catégorie d'étrangers visée, en l'absence de tout fondement légal, la qualité de bénéficiaire de l'accueil au sens de la loi du 12 janvier 2007 précitée, en application de l'article 4/1 de la même loi; qu'au vu du moyen nouveau soulevé dans leur dernier mémoire, les requérantes font également grief aux règles prévues par FEDASIL de «fixe[r] les conditions auxquelles les familles avec enfants mineurs peuvent résider dans le centre ouvert de retour» alors que l'article 74/9, § 3, de la loi du 15 décembre 1980 précitée, notamment, implique que «seul le Roi était compétent pour imposer de telles conditions»;

Considérant que si le Conseil devait décider que se bornant à reproduire le contenu d'un acte bilatéral, le premier acte n'est pas susceptible de recours, elles considèrent qu'il y aurait alors lieu de constater que les deuxième et troisième actes attaqués, à savoir les décisions d'approuver la convention, sont des actes détachables susceptibles de recours; qu'elles indiquent enfin que le quatrième acte qui consiste en la décision conjointe de l'Office des étrangers et de FEDASIL d'adopter des règles modifiant l'arrêté royal précité du 24 juin 2004 est également susceptible de recours; qu'à titre subsidiaire, les parties requérantes invitent le Conseil à «considérer que le régime juridique, dont la nature réglementaire est incontestable [...], n'est ni une "circulaire" de nature réglementaire, contenue dans la note de service précitée de FEDASIL, ni un "contrat" conclu entre FEDASIL et l'Office des étrangers, dont les actes d'assentiment ou d'approbation seraient déférés à la censure de votre Conseil mais bien une directive réglementaire "à deux plumes", portant erronément le titre de "convention". C'est cette forme juridique spécifique (sans préjudice du contenu qui est le même que pour les autres actes attaqués) qui constitue alors le quatrième acte attaqué»;

II.1.2. Thèse des parties adverses.

Considérant que les parties adverses concluent, quant à elles, à l'irrecevabilité du recours, d'abord en ce que la requête vise quatre actes en réalité non annulables, mais en outre en s'abstenant de viser «la convention du 29 mars 2013, pourtant connue des requérants, qui la déposent en annexe à leur recours» et

contre laquelle se concentrent pourtant toutes les critiques de légalité; qu'ensuite, à propos du premier acte, elles contestent avoir créé quelque règle nouvelle que ce soit «ni au travers de cet acte, ni au travers de la convention du 29 mars 2013 d'ailleurs»; qu'elles indiquent que la fiche d'informations, destinée aux partenaires de FEDASIL et aux bénéficiaires de l'accueil visés par l'arrêté royal du 24 juin 2004, se borne à expliquer les modalités de la procédure mise en place pour l'application de ce texte réglementaire, sans supprimer ni ajouter aucun élément aux textes en vigueur; qu'à titre subsidiaire, elles soutiennent qu'à supposer *quod non* que la convention litigieuse modifie l'ordonnancement juridique, le premier acte attaqué, qui n'est en fait qu'une lettre d'information, devrait alors être qualifié de purement confirmatif de ladite convention;

Considérant qu'elles indiquent ensuite que les deuxième et troisième actes attaqués sont inexistants, étant donné que la convention du 29 mars 2013 a été signée par le Directeur général de l'Office des étrangers et le Directeur général de FEDASIL, personnellement compétents pour engager respectivement l'Office des étrangers et FEDASIL, et que la convention a produit ses effets de plein droit dès sa signature; que, quant au quatrième acte attaqué, les parties adverses posent, à titre liminaire, la question de l'intérêt des parties requérantes à attaquer la décision conjointe «d'adopter» la convention, sans attaquer le texte même de celle-ci; qu'elles répètent qu'en tout état de cause, la convention, que FEDASIL pouvait légalement conclure avec le «pouvoir public» qu'est l'Office des étrangers, «ne modifie en rien le régime de l'accueil tel que visé dans l'arrêté royal du 24 juin 2004», dès lors qu'elle a pour unique objectif «d'organiser et de modaliser l'accueil dans un centre en particulier, sans en aucun cas en modifier le régime, comme en témoignent les définitions de "l'aide matérielle" et du "centre de retour ouvert" données par ladite convention»;

II.2. Décision du Conseil d'Etat.

II.2.1. Nature des actes attaqués.

Considérant qu'en vertu de l'article 14, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, si le contentieux n'est pas attribué par la loi à une autre juridiction, la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat statue par voie d'arrêts sur les recours en annulation pour violation des formes soit substantielles, soit prescrites à peine de nullité, excès ou détournement de pouvoir, formés notamment contre les actes et règlements des diverses autorités administratives; que l'acte administratif à portée individuelle ou réglementaire dont l'annulation est postulée doit être un acte unilatéral à caractère décisoire; que le

Conseil d'État est sans compétence pour annuler un contrat ou interpréter des dispositions contractuelles;

Considérant que la convention signée le 29 mars 2013 par le Directeur-général de l'Office des étrangers et le Directeur-général de FEDASIL se donne pour fondement l'article 62 de la loi du 12 janvier 2007 précitée qui autorise FEDASIL à confier à ses partenaires «la mission d'octroyer aux bénéficiaires de l'accueil le bénéfice de l'aide matérielle» et, «à cette fin», à conclure «des conventions» avec notamment «les autres autorités» et «les pouvoirs publics»;

Considérant que les requérantes soutiennent que les parties adverses ont adopté, dans la convention du 29 mars 2013 précitée, des règles contraires à la législation en vigueur et modifiant l'arrêté royal du 24 juin 2004 visant à fixer les conditions et modalités pour l'octroi d'une aide matérielle à un étranger mineur qui séjourne avec ses parents illégalement dans le Royaume;

Considérant qu'il importe de déterminer si cette convention revêt réellement une nature contractuelle ou si, sous l'apparence d'une convention, les parties adverses ont entendu modifier l'arrêté royal précité du 24 juin 2004 et adopter, dans cette mesure, un règlement au sens de l'article 14, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, précité, des lois coordonnées sur le Conseil d'État;

Considérant que si tel était le cas, le recours serait irrecevable en tant qu'il est dirigé contre les deuxième et troisième actes attaqués; qu'en effet, si les parties adverses ont adopté un règlement et non une convention, elles n'ont pas pris les décisions de conclure une convention qui constituent les deuxième et troisième actes attaqués;

Considérant que si, par contre, cette convention ne modifiait pas l'arrêté royal précité du 24 juin 2004 et ne constituait pas, dans cette mesure, un règlement au sens de l'article 14, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, précité, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, le recours serait irrecevable en tant qu'il est dirigé contre le quatrième acte attaqué, à savoir les règles modifiant l'arrêté royal du 24 juin 2004; qu'en ce cas, le recours serait également irrecevable à l'encontre des deuxième et troisième actes attaqués, à savoir les décisions de conclure la convention du 29 mars 2013, car si de tels actes détachables de la convention sont bien susceptibles de recours, les requérantes ne contestent toutefois pas, dans le recours, la légalité des actes détachables mais seulement celle du contenu de la convention;

Considérant enfin qu'en tout état de cause, le premier acte attaqué qui se limite à exposer le contenu de la convention du 29 mars 2013, n'a qu'une portée informative et est dénué d'effets juridiques; qu'il ne constitue donc pas un acte susceptible de recours; que la requête est donc irrecevable en son premier objet;

II.2.2. Convention ou règlement ?

Considérant qu'il convient donc de vérifier si, malgré la qualification contractuelle que les parties adverses donnent au quatrième acte attaqué, la seconde partie adverse n'a pas entendu rendre contraignantes les modalités procédurales y figurant et notifiées à ses partenaires dans la «fiche d'info», qui est destinée aux familles «qui introduisent une demande d'accueil sous l'AR 2004» mais peut aussi «être utile pour informer les familles déboutées qui quittent [la] structure d'accueil», et forcer ces familles et partenaires au respect de telles directives, dont le caractère nouveau par rapport à la réglementation existante serait établi, ce qui leur conférerait un caractère réglementaire au sens de l'article 14, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, précité, des lois coordonnées sur le Conseil d'État;

Considérant que les parties requérantes déduisent la nature réglementaire des règles critiquées, du fait qu'elles modifieraient «substantiellement le régime organisé par l'arrêté royal du 24 juin 2004 précité», en modifiant les modalités, le lieu et la durée d'octroi de même que le contenu de l'aide matérielle aux familles concernées, et en excluant celles-ci illégalement du champ d'application de la loi du 12 janvier 2007 précitée;

Considérant d'abord qu'est un «bénéficiaire de l'accueil» aux termes de l'article 2, 2^o, de la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers, notamment «tout étranger auquel le bénéfice de la présente loi est étendu par l'une de ses dispositions»; que l'article 6, § 2, combiné avec l'article 60, étend, à propos de l'aide matérielle, le bénéfice de ladite loi aux «mineurs séjournant avec leurs parents illégalement sur le territoire et dont l'état de besoin a été constaté par un centre public d'action sociale, lorsque les parents ne sont pas en mesure d'assumer leur devoir d'entretien»; que, partant, ces familles sont également visées en tant que «bénéficiaires de l'accueil» par l'article 62, alinéa 1^{er}, de la même loi et qu'en conséquence, FEDASIL a pu, conformément à l'alinéa 2 du même article, conclure une convention avec l'Office des étrangers, confiant à celui-ci la mission d'octroyer l'aide matérielle à la catégorie d'étrangers ainsi visée, dans la structure d'accueil dont il a la gestion, tel un centre de retour ouvert;

Considérant que la circonstance que l'article 60 de la même loi prévoit que cette aide est octroyée «dans les structures d'accueil gérées par l'Agence» ou que l'article 57, § 2, alinéa 2, de la loi organique du 8 juillet 1976 précitée dispose que l'aide sociale octroyée au mineur étranger qu'il vise, est octroyée «exclusivement» dans un centre fédéral d'accueil, mais ceci «par dérogation aux autres dispositions de la présente loi», ne permet pas d'arriver à une autre conclusion; qu'en effet, aux termes des travaux préparatoires de la loi-programme du 22 décembre 2003 précitée, le législateur n'avait alors eu pour objectif que de décharger les centres publics d'action sociale de la mission de concrétiser l'aide matérielle à laquelle l'arrêt de la Cour d'arbitrage du 22 juillet 2003 avait ouvert un droit limité pour l'enfant mineur séjournant illégalement avec ses parents sur le territoire et de la confier à l'avenir à FEDASIL, compte tenu de la «grande confusion» créée sur le terrain par ledit arrêt «dans la mesure où il est difficile pour les CPAS de concrétiser cette aide en nature en respectant les critères déterminés par la Cour d'arbitrage» (*Doc. parl.*, Chambre, 2003-2004, DOC 51-0473/001 et 51-0474/001, pp. 223 et 224);

Considérant ensuite qu'en vertu de l'article 2, 6°, de la loi du 12 janvier 2007 précitée, l'hébergement est un des éléments constitutifs de «l'aide matérielle», telle qu'octroyée dans le cadre de cette loi; que contrairement à ce que soutiennent les parties requérantes, les modalités d'octroi de cette aide matérielle aux familles avec mineurs accueillis dans le cadre de l'arrêté royal du 24 juin 2004 précité, telles que convenues entre FEDASIL et l'Office des étrangers, notamment quant au lieu de l'hébergement, n'ont nullement pour conséquence d'exclure cette catégorie d'étrangers du champ d'application de la loi précitée, d'une part, puisqu'il ressort de ce qui précède que le législateur a, au contraire, précisément voulu en étendre le bénéfice à ces familles, et, d'autre part, parce que leur accueil en centre ouvert de retour, géré par l'Office des étrangers, n'a nullement lieu en application de l'article 54, § 1^{er}, de la loi du 15 décembre 1980 précitée, et qu'elles ne sont, en conséquence, nullement visées par l'article 4/1 de la loi du 12 janvier 2007;

Considérant par ailleurs qu'aux termes de l'article 57, § 2, de la loi organique du 8 juillet 1976 précitée, l'aide matérielle octroyée à l'étranger de moins de dix-huit ans séjournant illégalement avec ses parents dans le Royaume, dont l'état de besoin a été constaté, se limite à celle qui est «indispensable pour le développement de l'enfant»; que, dans ce cadre, l'arrêté royal du 24 juin 2004 précité prévoit que l'aide tient compte de la «situation spécifique» du mineur étranger, que le droit à l'enseignement, notamment, lui est garanti, et, au titre de modalités de l'octroi de l'aide, que dans les trois mois de leur arrivée dans la structure d'accueil, «il est établi avec le mineur et la ou les personnes qui l'accompagnent un projet d'accompagnement social portant soit sur l'examen des procédures légales

susceptibles de mettre fin à leur illégalité de séjour, soit [...]»; qu'en substance, les requérantes reprochent aux règles contenues dans la convention, de ne pas faire référence au contenu des articles 4 et 7 de l'arrêté royal du 24 juin 2004, lesquels imposent que l'aide octroyée aux mineurs étrangers bénéficiaires comprenne ces éléments;

Considérant qu'en règle, il n'est pas indiqué de rappeler expressément l'obligation de respecter des règles qui sont en tout état de cause obligatoires en vertu de leur rang supérieur dans la hiérarchie des normes ou en vertu de leur champ d'application propre; qu'un tel rappel est inutile, voire contraire aux exigences de la sécurité juridique, puisqu'il peut donner à penser que son auteur est compétent pour prendre ou modifier la norme supérieure, alors qu'il ne l'est pas; qu'en l'espèce, rien – et certainement pas l'édiction de règles nouvelles ou contraires – ne peut donc être déduit de l'éventuelle absence, dans la convention du 29 mars 2013 ou dans la «fiche d'info», de renvoi spécifique aux éléments ci-avant rappelés, tels que détaillés dans les articles 4 et 7 de l'arrêté royal du 24 juin 2004, d'autant que l'une et l'autre indiquent expressément avoir trait à l'aide matérielle octroyée à l'étranger mineur qui est précisément accueilli en vertu de l'arrêté royal du 24 juin 2004 précité, et donc, selon les conditions et modalités qu'il édicte;

Considérant encore que l'argument que les parties requérantes entendent tirer, dans le dernier mémoire, de l'article 74/9, § 3, de la loi du 15 décembre 1980 précitée, est sans pertinence pour apprécier le caractère réglementaire ou non des règles attaquées; qu'en effet et notamment, les règles contenues dans la convention critiquée, relatives à l'aide matérielle octroyée au sein d'une structure d'accueil à un mineur étranger dont l'état de besoin a été constaté par un centre public d'action sociale, en application de l'article 57, § 2, de la loi organique du 8 juillet 1976 précitée, sont étrangères aux prévisions de cette disposition légale;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que les règles ou modalités d'octroi de l'aide matérielle à l'étranger mineur, telles que critiquées et analysées ci-dessus, ne peuvent être considérées comme réglementaires, au sens de l'article 14, § 1^{er}, 1^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, dès lors qu'il n'est pas établi qu'elles ajoutent illégalement à la réglementation existante ou constitueraient des règles de droit modifiant l'ordonnancement juridique; qu'il s'ensuit que les règles ainsi attaquées ne sont pas susceptibles de recours en annulation et que le recours est irrecevable à cet égard;

Considérant, en revanche, qu'en prévoyant que «la famille peut bénéficier de l'aide matérielle dans le centre de retour ouvert en principe pendant

maximum 30 jours», alors qu'un tel délai ne figure pas dans l'arrêté royal du 24 juin 2004 précité, et que la durée de l'accueil ne peut qu'«exceptionnellement être prolongée, si la famille a souscrit au retour volontaire et ne peut pas partir dans le délai prévu», les parties adverses font œuvre réglementaire, ajoutant une règle nouvelle à la réglementation existante, avec manifestement l'intention de la rendre obligatoire;

Considérant qu'en effet, cette clause donne à penser que l'aide matérielle jusqu'alors octroyée au mineur étranger prend fin à l'expiration du délai de l'ordre de quitter le territoire, puisque ce n'est qu'exceptionnellement, dans une hypothèse bien précise, que la durée maximale de trente jours de l'accueil dans le centre de retour ouvert peut être prolongée; qu'or, si la Cour d'arbitrage, désormais Cour constitutionnelle, a admis le souci du législateur «de ne pas permettre que l'aide sociale soit détournée de son objet» et qu'il puisse prendre, à cet égard, des mesures ayant pour objectif «d'inciter l'étranger qui séjourne illégalement sur le territoire à obéir à l'ordre qu'il a reçu de le quitter», il ressort de l'arrêt précité n° 106/2003 du 22 juillet 2003 que l'aide matérielle octroyée à l'enfant en vertu de l'article 57, § 2; de la loi organique du 8 juillet 1976 précitée, doit l'être lorsque l'«état de besoin», la santé et le développement du mineur le requièrent, sans que le droit à cette aide puisse être, par principe, limité dans le temps; que la circonstance que la Cour ait précisé que cette aide «ne fait pas obstacle à ce que la mesure d'éloignement des parents et de leurs enfants soit exécutée» n'est pas de nature à remettre ce constat en cause;

Considérant que, dans cette limite, le quatrième acte attaqué est réglementaire, au sens de l'article 14, § 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat; que la règle contestée en a le caractère obligatoire, impersonnel et général et est, partant, susceptible de recours; que sur ce point, la requête est recevable;

III. FONDEMENT DU RECOURS

III.1. Quatrième moyen, première branche – Positions des parties.

III.1.1. Thèse des parties requérantes.

Considérant que les requérantes prennent un moyen, le quatrième de la requête, de l'incompétence de l'auteur de l'acte, de l'absence de base d'habilitation législative valide pour adopter les actes attaqués et de la violation des articles 37, 105, 108 et 160, de la Constitution, 57, § 2, alinéa 1^{er}, 2^o, de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale, 60 de la loi du 12 janvier 2007 sur

l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers, et 3 et 84 des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973; que dans la première branche du moyen, elles exposent que les actes attaqués, notamment le quatrième acte adopté par l'Office des étrangers et FEDASIL conjointement, modifient le régime réglementaire prévu par l'arrêté royal du 24 juin 2004 visant à fixer les conditions et modalités pour l'octroi d'une aide matérielle à un étranger mineur qui séjourne avec ses parents illégalement dans le Royaume, alors que conformément aux articles 57, §2, alinéa 1^{er}, 2^o, de la loi organique du 8 juillet 1976 et 60 de la loi du 12 janvier 2007 précitée, seul le Roi est compétent pour déterminer les conditions et modalités à l'octroi de l'aide matérielle au sens de ces textes et pour modifier le contenu d'un arrêté royal; qu'en réplique, elles précisent que l'existence d'une référence dans la convention à la définition de l'aide matérielle faite dans la loi du 12 janvier 2007 précitée ne suffit pas pour démontrer l'absence de modification de l'ordonnement juridique par les actes attaqués;

III.1.2. Thèse des parties adverses.

Considérant que les parties adverses répondent que la convention du 29 mars 2013 ne modifie pas le régime de l'aide matérielle aux familles avec enfants mineurs en séjour illégal sur le territoire, ni la procédure prévue par l'arrêté royal du 24 juin 2004 précité; qu'elles en veulent pour preuve le fait que l'article 2, 3^o, de ladite convention définit l'aide matérielle comme étant «l'aide matérielle telle que définie par la loi accueil»;

III.2. Décision du Conseil d'État.

Considérant qu'aux termes des articles 57, § 2, alinéa 2, de la loi organique du 8 juillet 1976 précitée et 60 de la loi du 12 janvier 2007 précitée, il appartient au Roi de fixer les conditions et modalités d'octroi de l'aide matérielle au mineur séjournant illégalement avec ses parents sur le territoire; qu'il résulte de l'examen de la recevabilité du recours que ces conditions et modalités, telles que fixées dans l'arrêté royal du 24 juin 2004 précité, sont modifiées par la convention du 29 mars 2013, en ce qu'elle limite dans le temps l'octroi de cette aide et le bénéfice pour l'enfant et sa famille d'un accueil en centre ouvert géré par l'Office des étrangers, dans le but d'inciter les parents à s'engager dans une démarche de retour volontaire; que cette limitation dans le temps du droit à l'aide matérielle a été adoptée par des autorités incompétentes; que dans cette mesure, la première branche du quatrième moyen est fondée,

D É C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulé, dans la «convention entre FEDASIL et l'Office des Étrangers concernant l'aide matérielle octroyée à l'étranger mineur qui séjourne avec ses parents illégalement dans le Royaume et qui est accueilli conformément à l'arrêté royal du 24 juin 2004», signée conjointement le 29 mars 2013 par le Directeur-général de l'Office des étrangers le Directeur-général de FEDASIL, le point 5.2. «Durée de l'accueil dans le centre de retour ouvert ».

Le recours est rejeté pour le surplus.

Article 2.

Les dépens, liquidés à 875 euros, sont mis à charge des parties adverses, à concurrence de 437,50 euros chacune.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XI^e chambre, le vingt-trois avril deux mille quinze par :

M. Ph. QUERTAINMONT,	président de chambre,
Mme C. DEBROUX,	conseiller d'État,
M. Y. HOUYET,	conseiller d'État,
M. X. DUPONT,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

X. DUPONT

Ph. QUERTAINMONT