

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XI<sup>e</sup> CHAMBRE

A R R Ê T

n<sup>o</sup> 251.051 du 24 juin 2021

A. 225.970/XI-22.155

En cause :

1. L'ORDRE DES BARREAUX FRANCOPHONES ET GERMANOPHONE DE BELGIQUE (O.B.F.G.),
  2. L'association sans but lucratif DÉFENSE DES ENFANTS-INTERNATIONAL -BELGIQUE-BRANCHE FRANCOPHONE,
  3. L'association sans but lucratif LIGA VOOR MENSENRECHTEN,
  4. L'association sans but lucratif LIGUE DES DROITS DE L'HOMME, (actuellement LIGUE DES DROITS HUMAINS),
  5. L'association sans but lucratif JESUIT REFUGEE SERVICE-BELGIUM,
  6. L'association sans but lucratif BUREAU D'ACCUEIL ET DE DÉFENSE DES JEUNES,
  7. L'association sans but lucratif SERVICE DROIT DES JEUNES-NAMUR,
  8. L'association sans but lucratif VLUCHTELINGENWERK VLAANDEREN,
  9. L'association sans but lucratif COORDINATION DES ORGANISATIONS NON-GOUVERNEMENTALES POUR LES DROITS DE L'ENFANT,
  10. L'association sans but lucratif KINDERRECHTENCOALITIE VLAANDEREN,
  11. L'association sans but lucratif COORDINATION ET INITIATIVES POUR ET AVEC LES RÉFUGIÉS ET ÉTRANGERS,
  12. L'association sans but lucratif ASSOCIATION PROFESSIONNELLE DES PSYCHIATRES INFANTO-JUVÉNILES FRANCOPHONES,
  13. L'association sans but lucratif ASSOCIATION POUR LE DROIT DES ÉTRANGERS,
  14. L'association sans but lucratif ASSOCIATION DES PSYCHOLOGUES PRATICIENS D'ORIENTATION PSYCHANALYTIQUE,
  15. L'association sans but lucratif WAIMH BELGO-LUXEMBOURGEOISE,
  16. L'association sans but lucratif NANSEN,
- ayant tous élu domicile chez  
M<sup>e</sup> Jacques FIERENS, avocat,  
drève de la Brise 29  
1170 Bruxelles,

contre :

**l'État belge**, représenté par  
le Secrétaire d'État à l'Asile et la Migration,  
ayant élu domicile chez  
M<sup>es</sup> Didier MATRAY, Sophie MATRAY  
et Cathy PIRONT, avocats,  
rue des Fories 2  
4020 Liège.

---

### *I. Objet de la requête*

Par une requête introduite par voie électronique le 22 août 2018, l'Ordre des Barreaux francophones et germanophone (OBF), l'association sans but lucratif (ASBL) Défense des enfants-International-Belgique-Branche francophone, l'ASBL Liga voor Mensenrechten, l'ASBL Ligue des Droits de l'homme (actuellement Ligue des droits humains), l'ASBL Jesuit Refugee Service-Belgium, l'ASBL Bureau d'accueil et de défense des jeunes, l'ASBL Service droit des jeunes-Namur, l'ASBL Vluchtelingenwerk Vlaanderen, l'ASBL Coordination des organisations non-gouvernementales pour les droits de l'enfant, l'ASBL Kinderrechtcoalitie Vlaanderen, l'ASBL Coordination et initiatives pour et avec les réfugiés et étrangers, l'ASBL Association professionnelle des psychiatres infanto-juvéniles francophones, l'ASBL Association pour le droit des étrangers, l'ASBL Association des psychologues praticiens d'orientation psychanalytique, l'ASBL Waimh belgo-luxembourgeoise et l'ASBL Nansen demandant, d'une part, la suspension de l'exécution des articles 2, 3, 8, 9, 10, 11, 13, 15 et 16 de l'arrêté royal du 22 juillet 2018 modifiant l'arrêté royal du 2 août 2002 «fixant le régime et les règles de fonctionnement applicables aux lieux situés sur le territoire belge, gérés par l'Office des Étrangers, où un étranger est détenu, mis à la disposition du Gouvernement ou maintenu, en application des dispositions citées dans l'article 74/8, § 1<sup>er</sup>, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers», publié au *Moniteur belge* du 1<sup>er</sup> août 2018 et, d'autre part, l'annulation de ces mêmes articles.

### *II. Procédure*

Par un arrêt n° 244.190 du 4 avril 2019, le Conseil d'État a ordonné la suspension de l'exécution de l'article 13 de l'arrêté royal attaqué, en tant qu'il insère dans l'arrêté royal du 2 août 2002, précité, les articles 83/8, 83/9, 83/10 et 83/11, celui-ci en tant qu'il prévoit que le maintien en maison familiale peut durer jusqu'à un mois sans exclure des centres sur les sites desquels des maisons familiales

peuvent être construites, ceux où les enfants seraient exposés à des nuisances sonores « particulièrement importantes », a rejeté pour le surplus la demande de suspension et a réservé les dépens. Cet arrêt a été notifié aux parties.

Par un arrêt n° 248.424 du 1<sup>er</sup> octobre 2020, le Conseil d'État a rouvert les débats pour permettre au membre de l'auditorat désigné par l'Auditeur général adjoint de poursuivre l'examen de la cause et notamment des troisième et quatrième moyens et a réservé les dépens. Cet arrêt a été notifié aux parties.

M<sup>me</sup> Laurence Lejeune, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 13 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 18 mai 2021, les parties ont été convoquées à l'audience du 14 juin 2021.

M<sup>me</sup> Nathalie Van Laer, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M<sup>c</sup> Jacques Fierens, avocat, comparaisant pour les parties requérantes, et M<sup>e</sup> Sophie Matray, avocat, comparaisant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M<sup>me</sup> Laurence Lejeune, premier auditeur, a été entendue en son avis conforme.

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

### *III. Faits*

Les faits utiles à l'examen de la cause et la réglementation applicable ont été exposés dans l'arrêt n° 244.190 du 4 avril 2019. Il y a lieu de s'y référer.

#### *IV. Demande de poursuite de la procédure*

##### *IV.1. Thèse des parties requérantes*

Les parties requérantes observent que «dans sa Note de politique générale du 4 novembre 2020, le Secrétaire d'Etat à l'Asile et à la Migration a déclaré devant les représentants de la Nation : "Les mineurs ne peuvent pas être détenus dans des centres fermés" (Doc. parl., Ch., 55 1580/014, p. 34)». Elles se réfèrent aussi à l'accord de Gouvernement du 30 septembre 2020 et en déduisent que le Roi «s'est à tout le moins engagé à ne plus soutenir que les dispositions attaquées sont légales et a annoncé son intention de les retirer». Elles soutiennent que le «gouvernement fédéral, à moins de trahir les engagements qu'il a pris pour obtenir la confiance du pouvoir législatif, déposera nécessairement un projet de loi modifiant ou supprimant l'article 74/9, § 1<sup>er</sup>, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, base légale de l'acte réglementaire attaqué». Elles considèrent que c'est donc de manière ambiguë et contradictoire que la partie adverse a, dans son dernier mémoire du 23 décembre 2020, demandé la continuation de la présente procédure et qu'elle défend la position selon laquelle les dispositions attaquées ne violent pas les dispositions ou les principes invoqués aux moyens, dont la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et la Convention internationale relative aux droits de l'enfant. Elles estiment également incohérent qu'elle sollicite le rejet du recours en annulation de normes que le secrétaire d'État affirme lui-même illégales devant la Chambre des représentants. Elles «invitent dès lors le Conseil d'État à dire la demande de poursuite de la procédure formulée par le Secrétaire d'Etat à l'Asile et à la Migration irrecevable ou irrégulière et d'appliquer la procédure accélérée prévue par la loi» ou, subsidiairement, demandent «de surseoir à statuer jusqu'à ce que la partie adverse ait retiré l'acte réglementaire attaqué».

##### *IV.2. Appréciation*

Les parties requérantes ne contestent pas que la demande de poursuite de la procédure a été formulée selon les formes requises par le règlement général de procédure, ni qu'elle a été introduite dans le délai prévu à cet effet. Elles ne remettent pas davantage en cause la validité du mandat dont dispose le conseil de la partie adverse pour formuler cette demande de poursuite de la procédure.

La circonstance que cette demande de poursuite de la procédure ne correspondrait pas aux intentions affichées dans l'accord de Gouvernement ou dans les déclarations effectuées à la Chambre des Représentants lors des débats relatifs à

la confiance qu'il convenait ou non d'accorder au nouveau gouvernement est dépourvue de toute incidence sur la régularité de la demande de poursuite d'une procédure particulière pendante devant le Conseil d'État. Une éventuelle discordance entre des annonces effectuées à la Chambre des Représentants et une action réelle du Gouvernement fédéral relève, en effet, exclusivement du contrôle parlementaire dans lequel il n'appartient, en aucune hypothèse, au Conseil d'État de s'immiscer.

Il n'y a, dès lors, lieu ni à application des articles 14<sup>quinq</sup> du règlement général de procédure et 30, § 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, ni de surseoir à statuer.

## *V. Troisième moyen*

### *V.1. Thèses des parties requérantes*

#### *A. Requête en annulation et mémoire en réplique*

Les parties requérantes prennent un troisième moyen de la violation des articles 6, § 2, et 31 de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant, pris isolément ou lus à travers les articles 10 et 11 de la Constitution, de l'article 7, 10°, 11 et 17 de la Partie II de la Charte sociale révisée, pris isolément ou lus à travers les articles 10 et 11 de la Constitution et de l'article 23, alinéas 1<sup>er</sup> et 3, de la Constitution.

Elles reprochent aux dispositions attaquées de ne pas exclure que «les "maisons familiales" soient installées en des lieux totalement inadaptés aux besoins des familles et des enfants en raison de graves pollutions atmosphériques ou auditives» alors que «les traumatismes liés à l'enfermement peuvent être avérés après quelques heures de détention seulement».

S'agissant de la violation des articles 6, § 2, et 31 de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant, pris isolément ou lus à travers les articles 10 et 11 de la Constitution, elles font valoir que le développement de l'enfant «est impossible si les dispositions attaquées omettent de prévoir que les maisons familiales ne pourront en aucun cas se trouver sur des lieux où des pollutions particulièrement graves affectent les enfants et si d'autres dispositions réglementaires que celles, dérisoires, de l'arrêté royal attaqué, ne sont pas prises». Elles observent qu'à supposer que l'article 6, § 2, de la Convention soit dépourvu d'effets directs, sa violation peut constituer un moyen d'annulation si elle est invoquée à travers les articles 10 et 11 de la Constitution. Elles relèvent également que «ces dispositions

internationales produisent un effet de *standstill*, manifestement violé par l'absence de garanties, dans les dispositions attaquées, contre de graves atteintes à la santé».

S'agissant de la violation des articles 7, 10°, 11 et 17, 1°, de la Partie II de la Charte sociale révisée, elles font également valoir qu'à supposer que ces dispositions soient dépourvues d'effets directs, leur violation peut constituer un moyen d'annulation si elle est invoquée à travers les articles 10 et 11 de la Constitution. Elles indiquent ici également que «ces dispositions internationales produisent un effet de *standstill*, manifestement violé par l'absence de garanties, dans les dispositions attaquées, contre de graves atteintes à la santé». Elles considèrent que «les dispositions réglementaires attaquées, par l'absence d'adaptation des maisons familiales aux besoins des familles et des enfants en ce qui concerne l'exposition à de très graves pollutions, fait exactement le contraire de "l'élimination, dans la mesure du possible, des causes d'une santé déficiente"» et qu'à «tout le moins, cette carence produit-elle un recul significatif dans l'effectivité du droit à la protection de la santé».

S'agissant enfin de l'article 23, alinéas 1<sup>er</sup> et 3, de la Constitution, elles expliquent que «les carences de la réglementation attaquée au sujet de l'exposition des familles à de graves pollutions et de l'absence de sommeil et de repos qui en résulte, surtout pour les enfants, constituent un traitement inhumain et dégradant et, partant, une vie non conforme à la dignité humaine». Elles exposent également qu'à supposer que l'alinéa 3 de l'article 23 de la Constitution «soit [dépourvu] d'effets directs, sa violation peut constituer un moyen d'annulation si elle est invoquée à travers les articles 10 et 11 de la Constitution» et relèvent, par ailleurs, que «l'article 23, alinéa 3, produit un effet de *standstill*, manifestement violé par l'absence de garanties, dans les dispositions attaquées, contre de graves atteintes à la santé».

#### *B. Dernier mémoire des parties requérantes*

S'agissant de la violation de l'article 6, § 2, de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant, pris isolément ou lus à travers les articles 10 et 11 de la Constitution, les parties requérantes exposent que «la question de la survie et du développement de l'enfant est en jeu dans la mise en œuvre des dispositions attaquées, spécialement par l'article 83/11, nouveau, de l'arrêté royal du 2 août 2002». Elles expliquent que «ni le rapport après réouverture des débats de Madame le Premier auditeur, ni le dernier mémoire de l'Etat belge ne soutiennent que le moyen, en tant qu'il est pris de la violation de l'article 6, § 2, de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant, serait irrecevable» et soutiennent que cette disposition a des effets directs en droit interne belge, car il s'agit d'une garantie

immédiate qui est exigée de l'État belge. Elles constatent que si certaines juridictions dont le Conseil d'État ont à l'occasion refusé d'admettre l'applicabilité directe de certaines dispositions de la Convention, la Belgique a, depuis, «ratifié, par une loi du 21 février 2014, le Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant, établissant une procédure de présentation de communications devant le Comité des droits de l'enfant» et expliquent que si «le Conseil d'État ne reconnaissait pas d'effets directs à l'article 6, § 2 [...], cela signifierait qu'il est impossible d'exercer un recours interne effectif contre un acte administratif tel que le règlement attaqué et cette impossibilité viderait de son sens le recours international devant le Comité des droits de l'enfant et la ratification du Protocole-communications par la Belgique». Elles constatent également qu'«à la date du 25 septembre 2018 [...], le Comité des droits de l'enfant a, au titre de mesures provisoires prévues par l'article 6 du Protocole-communications, fait injonction à la Belgique de libérer la première famille ayant été enfermée dans une maison familiale» et soulignent que si «les décisions relatives aux mesures provisoires s'imposent aux Etats parties, c'est vrai *a fortiori* des décisions rendues sur le fond par le Comité des droits de l'enfant». Elles en déduisent que «ne pas reconnaître d'effets obligatoires – que l'on peut éventuellement nommer effets directs – aux dispositions de la CIDE qui consacrent des droits de l'enfant revient à vider de son sens la règle de l'épuisement des recours interne préalable à la saisine éventuelle du Comité de l'enfant, dont la décision s'imposera en droit à la Belgique» et soulignent que «lorsque le Comité sera saisi d'une communication au sujet de la détention d'un enfant fondée notamment sur les dispositions réglementaires attaquées, le taux de probabilité d'une condamnation de la Belgique est pratiquement de cent pour cent». Elles observent également qu'à «supposer même que l'article 6, § 2, de la CIDE soit dépourvu d'"effets directs", sa violation peut constituer un moyen d'annulation s'il est invoqué à travers les articles 10 et 11 de la Constitution» et se réfèrent, sur ce point, à la jurisprudence de la Cour constitutionnelle.

Les parties requérantes exposent ensuite que c'est «la détermination de cette durée d'enfermement par l'article 83/11, nouveau, de l'arrêté royal du 2 août 2002 qui est contraire aux dispositions et principes généraux du droit, visés aux deuxième, troisième et quatrième moyens, dont l'article 6, § 2, de la [Convention]» et qu'il est «absolument impossible de soutenir que prévoir la possibilité d'enfermer des enfants jusqu'à quatre semaines éventuellement renouvelées après quelques jours, quel que soit l'âge de ces enfants, sans qu'il leur soit reproché la moindre faute ni la commission d'un fait qualifié infraction, est compatible avec l'obligation de l'État de garantir leur survie et leur développement». Elles estiment également «illégal de subordonner le doublement d'une détention d'enfants de deux semaines à la condition d'un risque de porter atteinte à leur intégrité physique ou psychique,

c'est-à-dire à la condition que le développement d'un enfant soit déjà compromis» et se réfèrent à l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme *A.B. et autres c. France* du 12 octobre 2016 ainsi qu'à un courrier du Conseil national de l'Ordre des médecins pour en conclure que «ni les dispositions et principes généraux du droit, visés aux deuxième, troisième et quatrième moyens, dont celles qui résultent de l'article 6, § 2, de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant, ne sont respectées par l'article 83/11 de l'arrêté royal du 2 août 2002, qui détermine la durée de l'enfermement des enfants et le renouvellement de celle-ci».

S'agissant de l'article 31 de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant, pris isolément ou lu à travers les articles 10 et 11 de la Constitution, les parties requérantes expliquent que cette disposition s'applique aux enfants enfermés dans les maisons familiales et leur est d'autant plus indispensable que cet enfermement, quel que soit sa durée, est particulièrement traumatisant pour eux. Elles indiquent avoir expliqué en page 18 de leur requête en annulation en quoi l'acte attaqué violerait cette disposition. Si elles reconnaissent que ces explications ne sont pas exposées directement sous la formulation du troisième moyen, elles estiment qu'il serait d'un formalisme excessif d'imposer que cette formulation trouve une place particulière dans la requête et soulignent que les pages 21 et 22 du mémoire en réponse témoignent de la compréhension du grief par la partie adverse. Elles rappellent également qu'un moyen qui touche à l'ordre public ne doit pas être particulièrement développé et qu'il «ne fait pas de doute que le droit fondamental de l'enfant au jeu et aux loisirs, comme tous les droits de l'enfant, constitutionnels ou consacrés internationalement, sont d'ordre public». Elles se réfèrent en ce qui concerne les effets directs de l'article 31 à ce qu'elles ont exposé à propos de l'article 6 de la Convention.

Elles expliquent qu'il «est évident que les vagues stipulations de l'article 3 de l'arrêté royal du 2 août 2002 qui ne font que répéter la directive ou des principes généraux ne constituent nullement la garantie du respect de celle-ci ou de ceux-ci» et que des «"activités ludiques", non déterminées par le Roi, ne constituent pas nécessairement des activités récréatives adaptées à l'âge des enfants et ne garantissent en rien la participation effective à la vie culturelle et artistique que les dispositions attaquées considèrent manifestement comme inutile ou parfaitement accessoire pour des enfants détenus en maison familiale». Elles font également valoir que la «simple "possibilité" pour les enfants de suivre dans le centre un enseignement adapté à leur âge et à la durée limitée de leur séjour dans le centre, qui doit être la plus courte possible, ne respecte pas davantage les articles 3 et 31 de la [Convention]» et en concluent que le «Conseil d'État doit constater que les articles 2 et 11 de l'arrêté royal du 22 juillet 2018 ne satisfont pas au prescrit de ces

dispositions et qu'elles mettent le Conseil d'État dans l'impossibilité d'effectuer le contrôle attendu notamment par la Cour constitutionnelle. Ils doivent donc être annulés».

S'agissant des articles 7, 10°, 11 et 17 de la Partie II de la Charte sociale révisée, pris isolément ou lu à travers les articles 10 et 11 de la Constitution, les parties requérantes expliquent qu'il «est parfaitement possible que les dispositions réglementaires attaquées s'appliquent, en vertu de la loi du 15 décembre 1980 et des pratiques habituelles de la partie adverse, à des étrangers ressortissants d'un Etat partie à la Charte révisée, travaillant régulièrement sur le territoire». Elles font valoir que «quand un travailleur ressortissant de l'Union européenne s'adresse par exemple au CPAS, il risque fort de se voir privé de titre de séjour» en application de l'article 41<sup>ter</sup> de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers et que cela «n'empêche pas qu'il puisse être ressortissant d'un État partie à la Charte sociale révisée qui continue à lui être applicable, qu'il peut être expulsé avec ses enfants, et que ceux-ci pourraient être enfermés dans des maisons familiales et donc tomber dans le champ d'application des dispositions attaquées». Elles font état d'autres hypothèses où un travailleur protégé par la Charte sociale européenne en séjour régulier peut être expulsé avec sa famille. Elles se réfèrent à une décision du Comité européen des droits sociaux du 23 octobre 2012, n° 69/2011 et expliquent qu'il ressort de la jurisprudence de ce comité que celui-ci a admis l'applicabilité de certains droits de la Charte aux étrangers même en situation irrégulière en développant un raisonnement fondé sur la dignité de la personne humaine «qui exige d'étendre la protection de la Charte en ce qui concerne un socle restreint de droits considérés comme les plus fondamentaux» et a ainsi exigé «le bénéfice pour les mineurs en situation irrégulière du droit à la protection de la santé invoqué par les requérants (DEI c. Belgique, citée, § 102), du droit à la protection sociale, juridique et économique (Ibid., §§ 39 et 86) et à l'hébergement (DEI c. Pays-Bas, citée, §§ 47-48 et 64)». Elles en déduisent que le moyen, en tant qu'il invoque la Charte sociale révisée du Conseil de l'Europe, est recevable.

Sur le fondement du moyen, elles expliquent qu'aucune protection spéciale contre les dangers physiques, notamment en termes d'exposition aux graves pollutions sonores et atmosphériques auxquels les enfants et les adolescents sont exposés, n'est assurée, que la protection de la santé des enfants, les soins, l'assistance, l'éducation et la formation dont ils ont besoin ne sont organisés que de manière totalement insuffisante et qu'on ne peut exiger une violation préalable de ces droits pour reconnaître aux enfants le droit d'en être protégés. Elles remarquent que «l'élimination, dans la mesure du possible, des causes d'une santé déficiente des

enfants n'est pas prévue par le Roi, au contraire, l'organisation de l'enfermement des enfants dans les maisons familiales nuit gravement à leur santé tant physique que mentale» et que les «dispositions attaquées, spécialement en raison de la durée possible de la détention prévue à l'article 83/11, nouveau, de l'arrêté royal du 2 août 2002, organisent un milieu défavorable à l'épanouissement de la personnalité des enfants et adolescents et au développement de leurs aptitudes physiques et mentales».

S'agissant de l'article 23, alinéa 1<sup>er</sup>, de la Constitution, les parties requérantes observent que son alinéa 1<sup>er</sup> a une autonomie normative et qu'il est d'application directe et d'ordre public. Elles soulignent que «l'article 83/11 de l'arrêté royal du 2 août 2002, attaqué, permet d'enfermer dans une maison familiale pendant quatre semaines, éventuellement plusieurs fois, des enfants à qui aucune faute ni aucun fait infractionnel ne sont reprochés, peu importe où ces maisons sont implantées» et que «la question se pose donc de la conformité de cette disposition avec le devoir du Roi de respecter la dignité humaine, que le Conseil d'État est chargé de contrôler». Elles constatent que la recevabilité du moyen en tant qu'il invoque la violation de l'alinéa 1<sup>er</sup> de l'article 23 n'est pas contestée et que ce qui est en cause, ce sont «avec l'article 83/11 de l'arrêté royal du 2 août 2002, [des] dispositions réglementaires qui prévoient la détention de mineurs innocents de toute faute pendant quatre semaines, éventuellement plusieurs fois et ne concernent pas une éventuelle interdiction absolue de la détention d'enfants innocents». Elles soutiennent qu'en «ce qu'il autorise une telle durée d'une détention susceptible d'affecter gravement la santé physique et psychique des enfants [...], l'article 83/11 viole le droit au respect de leur dignité».

S'agissant de l'article 23, alinéa 3, de la Constitution, les parties requérantes expliquent que cet alinéa consacre le droit à la protection de la santé et qu'à supposer «que cette disposition soit dépourvue d'effets directs, sa violation peut constituer un moyen d'annulation si elle est invoquée à travers les articles 10 et 11 de la Constitution». Elles soutiennent que «l'article 23, alinéa 3, produit un effet de *standstill*, manifestement violé par l'absence de garanties, dans les dispositions attaquées, contre de graves atteintes à la santé» et qu'elles ont exposé, notamment en page 13 de leur requête, que «la comparaison des normes réglementaires à laquelle les parties requérantes procèdent est celle de l'arrêté royal du 2 août 2002 avant qu'il soit modifié par l'arrêté royal du 22 juillet 2018 et l'arrêté royal du 2 août 2002 tel qu'il résulte de la modification». Elles estiment avoir établi «qu'un enfermement des enfants dans les conditions de durée prévues par l'article 83/11 de l'arrêté royal du 2 août 2002 est gravement nuisible à la santé physique et psychique de ces enfants» et que le «fait que cette disposition impose précisément la constatation d'un risque

d'atteinte à l'intégrité physique ou psychique de l'enfant mineur pour empêcher qu'une détention de deux semaines soit suivie d'une nouvelle détention de deux semaines est l'exact contraire de la protection de la santé, puisque celle-ci doit être détériorée pour que soit abrégée une durée de toute façon trop longue». Elles font valoir que si «l'article 23, alinéa 3, de la Constitution est lu à travers les articles 10 et 11, il apparaît qu'une discrimination dans sa mise en œuvre existe entre tous les enfants qui ne sont pas enfermés pendant la durée prévue par l'arrêté attaqué et ceux à qui il en fait application». Enfin, elles exposent qu'en «ce qui concerne la violation de l'effet de *standstill*, la "régression sensible du niveau de protection offert" [...] au regard de l'article 23, alinéa 3, de la Constitution réside spécialement de la possibilité, offerte par la nouvelle mouture du règlement et particulièrement par son article 83/11, de détenir dans une maison familiale pendant quatre semaines, éventuellement plusieurs fois, des enfants à qui aucune faute ni aucun fait infractionnel ne sont reprochés» alors que la «fixation de cette durée n'existait pas avant l'arrêté royal du 22 juillet 2018». Elles considèrent qu'en «tant que telle et indépendamment du lieu d'implantation des maisons familiales, elle met gravement en péril le droit à la protection de la santé de ces enfants».

## V.2. *Appréciation*

L'exposé d'un moyen d'annulation, prescrit par l'article 2, § 1<sup>er</sup>, 3<sup>o</sup>, du règlement général de procédure, requiert non seulement d'indiquer quelles sont les normes qui auraient été violées mais également d'expliquer d'une manière compréhensible les raisons pour lesquelles elles l'auraient été. Une explication compréhensible suppose que la partie requérante expose concrètement l'entière de son raisonnement et pas seulement des parties de celui-ci en délaissant à la partie adverse et au Conseil d'État la tâche de deviner la signification de ses critiques et d'en trouver le fondement légal ou constitutionnel.

Par ailleurs, si un moyen d'annulation qui est présenté comme étant d'ordre public ne doit pas nécessairement, sous peine d'irrecevabilité, être invoqué par une partie requérante dans la requête ou dès qu'elle en a l'occasion dans le cadre de la procédure après qu'elle en a connaissance ou devait en avoir connaissance, il peut se justifier que le moyen présenté comme étant d'ordre public ne soit pas examiné lorsque son invocation constitue un manquement substantiel au déroulement normal et adéquat de l'examen du recours et apparaît donc comme une atteinte avérée à la loyauté procédurale. Tel serait le cas d'un nouveau moyen - relèverait-il de l'ordre public - qui serait soulevé, pour la première fois, dans un dernier mémoire après réouverture des débats, soit le quatrième écrit de procédure d'une partie requérante alors que celle-ci ne justifie d'aucune circonstance qui justifie que ce

moyen soit soulevé aussi tardivement et alors qu'il ne pouvait qu'être connu de la partie requérante lorsqu'elle a introduit son recours. Dans une telle hypothèse, le moyen doit être déclaré irrecevable dès lors qu'il constitue une atteinte avérée à la loyauté procédurale.

En l'espèce, le moyen est irrecevable en tant qu'il invoque la violation de l'article 31 de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant «pris isolément ou [lu] à travers les articles 10 et 11 de la Constitution» à défaut d'expliquer en quoi les dispositions attaquées violeraient cette disposition qui, par ailleurs, ne relève pas de l'ordre public. Si les parties requérantes expliquent, dans leur dernier mémoire après réouverture des débats, avoir indiqué en page 18 de leur requête en annulation en quoi l'acte attaqué violerait cette disposition, ce passage contenu dans le point intitulé «II. Les faits et le contexte de l'arrêté réglementaire attaqué» de leur requête - auquel le moyen ne renvoie d'ailleurs pas - ne contient aucun développement explicitant en quoi les dispositions attaquées violeraient l'article 31 de la Convention - «pris isolément ou [lu] à travers les articles 10 et 11 de la Constitution» - auquel les parties requérantes ne font d'ailleurs pas référence dans le passage de la page 18 qu'elles invoquent. Par ailleurs, les développements contenus pour la première fois dans le dernier mémoire après réouverture des débats alors qu'ils auraient aisément pu être exposés dans la requête en annulation sont tardifs.

En ce qui concerne la violation de l'article 6, § 2, de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant «pris isolément ou [lu] à travers les articles 10 et 11 de la Constitution», la requête explique uniquement que le développement de l'enfant «est impossible si les dispositions attaquées omettent de prévoir que les maisons familiales ne pourront en aucun cas se trouver sur des lieux où des pollutions particulièrement graves affectent les enfants et si d'autres dispositions réglementaires que celles, dérisoires, de l'arrêté royal attaqué, ne sont pas prises». Le moyen est, dès lors, irrecevable à défaut de préciser en quoi, au regard de cet article 6, § 2, les mesures contenues dans les dispositions attaquées sont «dérisoires» et quelles sont les mesures qui se seraient imposées en vertu de cet article 6, § 2. S'agissant de la localisation des maisons familiales, l'arrêté royal attaqué prévoit que l'implantation des maisons familiales doit être effectuée dans un lieu «adapté aux besoins d'une famille avec enfants mineurs», que le centre doit être organisé «en veillant spécifiquement aux besoins des familles et des enfants mineurs» et que, pendant leur maintien, «l'intérêt supérieur de l'enfant doit constituer une considération primordiale». Les parties requérantes n'exposent pas concrètement en quoi ces précisions concernant les maisons familiales ne permettent pas de rencontrer les exigences de l'article 6, § 2, de la Convention. Elles n'exposent

pas davantage, dans leurs écrits de procédure, les catégories de personnes qu'il convient de comparer dans le cadre d'une lecture combinée aux articles 10 et 11 de la Constitution, ni en quoi une catégorie de personnes serait discriminée par rapport à une autre au regard de cette disposition de la Convention. Le conseil des parties requérantes a certes apporté des explications lors de l'audience du 14 juin 2021. Toutefois, il apparaît que ces explications ne figurent pas dans les écrits de procédure alors qu'elles auraient dû s'y trouver pour être recevables. Par ailleurs, le grief formulé dans la requête n'est nullement dirigé, comme soutenu dans le dernier mémoire après réouverture des débats, contre la détermination de la durée du maintien telle que prévue par l'article 83/11 de l'arrêté royal du 2 août 2002. Ce grief, ainsi formulé pour la première fois dans le dernier mémoire après réouverture des débats, d'une violation de l'article 6, § 2, de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant par l'article 83/11 tel qu'inséré par l'arrêté attaqué est, dès lors, tardif.

S'agissant des articles 7, 10°, 11 et 17, 1°, de la Partie II de la Charte sociale révisée «pris isolément ou [lus] à travers les articles 10 et 11 de la Constitution», la requête en annulation expose uniquement, concernant la manière dont ces dispositions seraient violées, que «les dispositions réglementaires attaquées, par l'absence d'adaptation des maisons familiales aux besoins des familles et des enfants en ce qui concerne l'exposition à de très graves pollutions, fait exactement le contraire de "l'élimination, dans la mesure du possible, des causes d'une santé déficiente"» et qu'à «tout le moins, cette carence produit-elle un recul significatif dans l'effectivité du droit à la protection de la santé». En faisant ainsi référence à la protection de la santé et à l'obligation de prendre des mesures appropriées tendant à éliminer, dans la mesure du possible, les causes d'une santé déficiente, les parties requérantes se réfèrent à l'article 11 de Charte sociale. Elles ne formulent, par contre, aucun grief précis reposant sur une violation des articles 7, 10° et 17, 1°, de la Charte. Le moyen est, dès lors, irrecevable en tant qu'il est pris de la violation de ces deux dispositions, à défaut d'exposer en quoi ces articles seraient violés qu'ils soient «pris isolément ou [lus] à travers les articles 10 et 11 de la Constitution». En ce qui concerne l'article 11 de la Charte «pris isolément ou lu à travers les articles 10 et 11 de la Constitution» et ainsi qu'il l'a été exposé ci-dessus, l'arrêté royal attaqué prévoit que l'implantation des maisons familiales doit être effectuée dans un lieu «adapté aux besoins d'une famille avec enfants mineurs», que le centre doit être organisé «en veillant spécifiquement aux besoins des familles et des enfants mineurs» et que, pendant leur maintien, «l'intérêt supérieur de l'enfant doit constituer une considération primordiale». Les parties requérantes n'exposent pas concrètement en quoi ces précisions concernant les maisons familiales ne permettent pas de rencontrer les exigences de l'article 11 de la Charte, ni en quoi elles constitueraient un recul

significatif par rapport à un régime antérieur qu'elles ne précisent, par ailleurs, pas. Par ailleurs, les quelques explications très générales contenues dans le dernier mémoire après réouverture des débats auraient pu aisément être formulées dans la requête en annulation et sont, dès lors, tardives.

S'agissant de l'article 23, alinéa 1<sup>er</sup>, de la Constitution, la requête en annulation indique que «les carences de la réglementation attaquée au sujet de l'exposition des familles à de graves pollutions et de l'absence de sommeil et de repos qui en résulte, surtout pour les enfants, constituent un traitement inhumain et dégradant et, partant, une vie non conforme à la dignité humaine». Les parties requérantes restent, toutefois, en défaut d'indiquer avec précision quelles sont les dispositions attaquées qui violeraient ainsi l'alinéa 1<sup>er</sup> de l'article 23 de la Constitution. Le moyen est, dans cette mesure, obscur. S'il fallait considérer que par cette considération générale, les parties requérantes visent, en réalité, les dispositions relatives à la localisation des maisons familiales, elles n'expliquent pas en quoi les précisions contenues dans l'arrêté royal attaqué et selon lesquelles l'implantation des maisons familiales doit être effectuée dans un lieu adapté aux besoins d'une famille avec enfants mineurs», le centre doit être organisé en veillant spécifiquement aux besoins des familles et des enfants mineurs» et, pendant leur maintien, «l'intérêt supérieur de l'enfant doit constituer une considération primordiale» ne permettent pas de rencontrer les exigences de cet alinéa 1<sup>er</sup>. Par ailleurs, le grief formulé dans la requête n'est nullement dirigé, comme soutenu dans le dernier mémoire après réouverture des débats, contre la détermination de la durée du maintien telle que prévue par l'article 83/11 de l'arrêté royal du 2 août 2002. Ce grief ainsi formulé pour la première fois dans le dernier mémoire après réouverture des débats - alors qu'il pouvait l'être dès l'introduction du recours - d'une violation de l'article 23, alinéa 1<sup>er</sup>, de la Constitution par l'article 83/11 tel qu'inséré par l'arrêté attaqué est, dès lors, tardif.

En ce qui concerne l'alinéa 3 de l'article 23 de la Constitution dont la requête indique que la violation peut être invoquée au travers des articles 10 et 11 de la Constitution, la requête en annulation indique uniquement que son effet de *standstill* est manifestement violé par l'absence de garanties contre de graves atteintes à la santé. L'obligation de *standstill* s'oppose à ce que l'autorité compétente réduise sensiblement le degré de protection offert par la législation applicable, sans qu'existent, pour ce faire, des motifs liés à l'intérêt général. Quant aux modalités de réalisation du droit fondamental en cause, le législateur reste libre d'apprécier la façon dont il va garantir le droit en question, et même, le cas échéant, opérer un retour en arrière pour autant qu'il poursuive un motif d'intérêt général et que ce recul soit proportionné à l'objectif poursuivi. L'obligation existante est donc celle de

maintenir un niveau de protection équivalent. Il n'y a pas de droit acquis à la norme existante et l'autorité conserve une marge de manœuvre dans la mise en place de ses politiques publiques qui doivent tendre à réaliser les droits consacrés par l'article 23 de la Constitution. Il appartient donc à une partie requérante qui invoque une violation de l'effet de *standstill* d'établir que les dispositions qu'elle attaque emportent un recul significatif dans la protection du droit concerné. Les parties requérantes ne procèdent, toutefois, pas, dans leur requête en annulation, à une telle démonstration concrète. Elles n'exposent ainsi ni quel est le régime antérieur, ni en quoi les dispositions actuelles constitueraient un recul significatif disproportionné par rapport à l'objectif poursuivi. Si les parties requérantes expliquent, dans leur dernier mémoire après réouverture des débats, avoir indiqué en page 13 de leur requête en annulation, que «la comparaison des normes réglementaires à laquelle les parties requérantes procèdent est celle de l'arrêté royal du 2 août 2002 avant qu'il soit modifié par l'arrêté royal du 22 juillet 2018 et l'arrêté royal du 2 août 2002 tel qu'il résulte de la modification», ce passage contenu dans le point intitulé «II. Les faits et le contexte de l'arrêté réglementaire attaqué» de leur requête - auquel le moyen ne renvoie d'ailleurs pas - ne contient aucun développement explicitant en quoi les dispositions attaquées violeraient l'article 23, alinéa 3, de la Constitution, disposition à laquelle les parties requérantes ne font d'ailleurs pas référence dans le passage de la page 13 qu'elles invoquent. La requête en annulation ne contient, dès lors, aucun développement des raisons pour lesquelles les dispositions attaquées violeraient l'effet de *standstill* prévu par cet alinéa. Les développements contenus pour la première fois dans le dernier mémoire après réouverture des débats alors qu'ils auraient aisément pu être exposés dans la requête en annulation sont tardifs. Il en va particulièrement ainsi des développements consacrés à l'article 83/11 de l'arrêté royal du 2 août 2002 tel qu'inséré par l'arrêté attaqué. Le troisième moyen tel qu'il est formulé dans la requête est, en effet, dirigé contre la localisation éventuelle des maisons familiales dans des lieux exposés aux pollutions atmosphériques ou auditives et non contre la durée du maintien. Les développements consacrés à l'article 83/11 de l'arrêté royal du 2 août 2002 tel qu'inséré par l'arrêté attaqué sont, dès lors, tardifs.

Le troisième moyen est, dès lors, irrecevable.

## *VI. Quatrième moyen*

### *VI.1. Thèses des parties requérantes*

#### *A. Requête en annulation*

Les parties requérantes prennent un quatrième moyen de la violation du principe général de bonne administration, du principe de proportionnalité, du principe d'égalité, du devoir de diligence et de minutie et de l'erreur manifeste d'appréciation.

Se référant à leurs autres moyens, elles font valoir que «que le Roi n'a pas pris les dispositions nécessaires pour atteindre les objectifs affirmés [dans le Rapport au Roi], et que les dispositions attaquées violent indirectement ou directement les droits fondamentaux des enfants et de familles». Elles estiment aussi que ces dispositions «sont souvent vagues, quand elles ne se contentent pas de se borner à répéter ce que disent les lois internationales et internes, notamment en affirmant que l'intérêt supérieur de l'enfant est respecté ou que la détention sera la plus courte possible» et que «cette totale imprécision laisse place au pouvoir discrétionnaire voire à l'arbitraire de l'autorité chargée de mettre en œuvre l'arrêté objet du recours ; ce pouvoir ainsi qualifié pourrait même, sans méconnaître cet arrêté, conduire à n'adopter aucune mesure particulière». Elles reprochent au Roi de n'avoir «procédé à aucune évaluation indépendante des "maisons de retour"», de ne pas avoir «fait procéder à aucune étude sérieuse des conséquences de l'environnement et des pollutions graves de l'espace dans lequel les "maisons familiales" ont été érigées» et de ne pas avoir «davantage tenu compte des avis et études d'experts psychologues et psychiatres, pourtant bien connus et facilement accessibles, qui auraient dû guider l'administration dans son action». Elles considèrent que la protection que le législateur a offerte aux animaux détenus dans les cirques est refusée par l'administration aux enfants et aux familles en séjour irrégulier et soulignent que «les dispositions attaquées présument que n'importe quel enfant peut être détenu dans un centre prétendument adapté, sans prévoir une évaluation au cas par cas, antérieure à la période de détention».

Elles expliquent que «le principe général de bonne administration peut sanctionner un comportement anormal d'une administration sans devoir nécessairement le rattacher à tel ou tel principe général du droit administratif autonome» et qu'en «n'ayant tenu compte d'aucune étude en matière d'environnement et de santé des enfants, ou en ne les faisant pas pratiquer, le Roi a

manqué à ce devoir de minutie et aux autres principes généraux du droit visés au moyen». Elles exposent, s'agissant de la proportionnalité, que «le but visé par la loi est celui de l'adaptation des centres fermés aux enfants et aux familles ; la manière dont les dispositions attaquées prétendent réaliser cette adaptation n'est pas adéquate ; l'objet de l'acte n'est en l'espèce que très partiellement nécessaire au but visé et s'y oppose parfois diamétralement, comme dans le cas de la possibilité de mettre des enfants en isolement sur décision du directeur général du centre, ou de séparer les parents de leurs enfants en les plaçant en isolement ; il est manifeste que les dispositions attaquées portent de manière excessive atteinte aux droits fondamentaux des enfants et des familles, pour toutes les raisons qui ont été développées dans la présente requête sous les autres moyens». Elles soulignent enfin que «le Roi a établi d'importantes différences de traitement entre les enfants et les familles détenues dans les "maisons familiales" et les enfants et les familles en séjour irrégulier qui n'y sont pas détenus, ou entre les enfants détenus dans les "maisons familiales" et les enfants enfermés au nom de la protection de la jeunesse ; la justification de la différence de traitement n'apparaît nullement du dossier constitué par l'administration».

### *B. Mémoire en réplique*

Répondant au mémoire en réponse, les parties requérantes expliquent avoir exposé la manière dont les règles de droit invoquées à l'appui du moyen seraient violées aux pages 73 à 79 de sa requête, qu'il ne s'agit nullement d'affirmations vagues et que la partie adverse «prétend y répondre de manière précise».

Pour le surplus, les parties requérantes reproduisent le moyen tel que figurant dans leur requête en annulation.

### *C. Dernier mémoire des parties requérantes*

Les parties requérantes considèrent, en ce qui concerne la recevabilité du moyen, qu'il n'y a pas lieu à un formalisme excessif «proche des exigences d'incantations religieuses propres au droit romain antique, afin d'éviter que le Conseil d'État n'examine le fond de l'affaire». Elles expliquent que les «raisons pour lesquelles les dispositions réglementaires attaquées violent les principes mentionnés au moyen ont été longuement exposées aux pages 12 à 36 de la requête, soit en 11.489 mots» et que les «dispositions qui violent ces principes sont évidemment celles qui sont attaquées selon la requête : les articles 3, § 2, 4, alinéas 2 et 3, 61/1, 62, alinéas 3 et 4, 69, alinéa 2, 70, alinéa 2, les articles 83/4 à 83/11, 97, alinéa 2, et

98, § 2, alinéa 4, nouveaux, de l'arrêté royal du 2 août 2002 fixant le régime et les règles de fonctionnement applicables aux lieux situés sur le territoire belge, gérés par l'Office des étrangers, où un étranger est détenu, mis à la disposition du Gouvernement ou maintenu, en application des dispositions citées dans l'article 74/8, § 1<sup>er</sup>, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers». Elles attirent particulièrement l'attention sur l'article 83/11, nouveau, de l'arrêté royal du 2 août 2002, «en tant qu'il prévoit la possibilité d'enfermer dans une maison familiale pendant quatre semaines, éventuellement plusieurs fois, des enfants à qui aucune faute ni aucun fait infractionnel ne sont reprochés, peu importe où ces maisons sont implantées» et observent que «la partie adverse n'éprouve aucune difficulté à répondre sur le fond au quatrième moyen, qu'elle résume et a parfaitement compris, même si elle y répond mal». Elles indiquent que le quatrième moyen constitue en partie la réitération du deuxième moyen, sous un autre angle et que l'arrêt n° 248.424 du 1<sup>er</sup> octobre 2020 n'a pas examiné la légalité de la durée prévue de l'enfermement des enfants. Elles font également valoir que les avis et études qu'elles invoquent «sont amplement résumés et attribués à leurs auteurs aux pages 14 à 34 de la requête».

Elles soulignent enfin, s'agissant du fondement du moyen, que tous les avis ou rapports émis par des avis d'experts ont souligné l'atteinte grave que fait subir aux enfants une détention de durée même très inférieure à celle que prévoit l'article 83/11, nouveau, de l'arrêté royal du 2 août 2002, que cette atteinte est aggravée, selon les experts, dans l'hypothèse où cette détention a lieu dans un environnement de graves pollutions sonores et atmosphériques et qu'en «ignorant ces avis et rapports qu'elle connaissait ou devait connaître, la partie adverse a méconnu les principes invoqués au moyen et a commis une erreur manifeste d'appréciation».

## *VI.2. Appréciation*

L'exposé d'un moyen d'annulation, prescrit par l'article 2, § 1<sup>er</sup>, 3<sup>o</sup>, du règlement général de procédure, requiert non seulement d'indiquer quelles sont les normes qui auraient été violées mais également d'expliquer d'une manière compréhensible les raisons pour lesquelles elles l'auraient été. Une explication compréhensible suppose que la partie requérante expose concrètement l'entière teneur de son raisonnement et pas seulement des parties de celui-ci en délaissant à la partie adverse et au Conseil d'État la tâche de deviner la signification de ses critiques et d'en trouver le fondement légal ou constitutionnel.

Le moyen est imprécis en tant qu'il soutient que «le roi n'a pas pris les dispositions nécessaires pour atteindre les objectifs affirmés» à défaut d'indiquer

précisément et concrètement en quoi les dispositions attaquées ne respecteraient, d'une part, pas l'objectif fixé par la législateur et, d'autre part, ceux définis dans le Rapport au Roi. Une affirmation générale ne constitue pas un exposé concret et compréhensible de la manière dont la règle invoquée aurait été violée. Le seul développement contenu dans la requête et relatif à une violation du but visé par la loi concerne la possibilité de placer un mineur en isolement et donc l'article 83/10 inséré dans l'arrêté royal du 2 août 2002 par l'article 13 de l'arrêt royal attaqué. Ce développement est, toutefois, dépourvu d'intérêt dès lors que l'arrêt n°248.424 du 1<sup>er</sup> octobre 2020 a conclu que la deuxième branche du deuxième moyen est fondée en tant qu'elle est dirigée contre cette disposition et que le présent moyen tel qu'il est ainsi formulé ne pourrait, sur ce point, conduire à une annulation plus étendue. Par ailleurs et contrairement à ce qu'exposent les parties requérantes, «l'analyse développée dans l'exposé des moyens précédents» ne permet pas de comprendre en quoi «le Roi n'a pas pris les dispositions nécessaires pour atteindre les objectifs affirmés» et aurait violé les principes énoncés au moyen. Le moyen est, sur ce point, irrecevable.

En tant que le quatrième moyen reproche aux dispositions attaquées de violer «indirectement ou directement les droits fondamentaux des enfants et de familles», le moyen est aussi imprécis sauf à considérer qu'il se confond avec les deuxième et troisième moyens auxquels il est alors renvoyé.

Le moyen qui reproche aux dispositions attaquées d'être «souvent vagues» et qui soutient que cette imprécision laisse place à un «pouvoir discrétionnaire voire à l'arbitraire de l'autorité chargée de mettre en œuvre l'arrêté objet du recours» est également imprécis et partant irrecevable à défaut d'indiquer précisément quelles dispositions attaquées seraient ainsi imprécises et en quoi celles-ci seraient imprécises. Au surplus, l'existence d'un pouvoir discrétionnaire d'appréciation dans l'application individuelle d'une réglementation n'implique pas par définition, contrairement à ce que semblent soutenir les parties requérantes, un exercice arbitraire de ce pouvoir d'appréciation, celui-ci s'exerçant sous le contrôle des juridictions compétentes.

De même, le moyen qui reproche au Roi de ne pas avoir tenu compte «des avis et études d'experts psychologues et psychiatres, pourtant bien connus et facilement accessibles» est également imprécis et partant irrecevable dès lors qu'il n'identifie pas clairement les avis ou études dont il est reproché à la partie adverse de ne pas avoir tenu compte. Contrairement à ce qu'indiquent les parties requérantes dans leur dernier mémoire, rien à la lecture de la requête ne permet de comprendre que les rapports et études concernés étaient ceux cités aux pages 14 à 34 de leur

requête. Les parties requérantes n'ont effectué, dans le quatrième moyen, aucun renvoi à ces pages de la requête. De même, aucun passage de ces pages de la requête - contenues dans le point intitulé «II. Les faits et le contexte de l'arrêté réglementaire attaqué» de leur requête - ne fait de lien avec le quatrième moyen en mentionnant que la partie adverse n'a pas tenu compte de ces rapports et études. Les précisions apportées dans le dernier mémoire après réouverture des débats sont, dès lors, tardives.

Par ailleurs, si les parties requérantes reprochent à la partie adverse de ne pas avoir fait pratiquer d'évaluation des maisons familiales, ni d'étude «des conséquences de l'environnement et des pollutions graves de l'espace dans lequel les "maisons familiales" ont été érigées», ce grief, pour autant qu'il ne soit pas en réalité dirigé contre l'article 74/9 de la loi du 15 décembre 1980 qui ne relève pas de la compétence du Conseil d'État, est relatif à la localisation des maisons familiales examinée dans le deuxième moyen par l'arrêt n°248.424 du 1<sup>er</sup> octobre 2020 auquel il est renvoyé et qui a constaté, d'une part, que l'arrêté royal attaqué prévoit que l'implantation des maisons familiales doit être effectuée dans un lieu «adapté aux besoins d'une famille avec enfants mineurs», que le centre doit être organisé «en veillant spécifiquement aux besoins des familles et des enfants mineurs» et que, pendant leur maintien, «l'intérêt supérieur de l'enfant doit constituer une considération primordiale» et, d'autre part, qu'il ne revient pas au Conseil d'État, saisi d'un recours en annulation dirigé contre un arrêté royal réglementaire ayant une portée générale pour le présent et pour le futur, de se prononcer sur la régularité de l'exécution qui est donnée à celui-ci, mais aux juridictions compétentes saisies dans le cadre d'autres recours dirigés, par exemple, contre les décisions prises en matière d'implantation comme les permis ou contre les décisions de placement ou de maintien en détention, de se prononcer sur la localisation particulière de ces maisons familiales.

Le moyen reproche aux dispositions attaquées de présumer «que n'importe quel enfant peut être détenu dans un centre prétendument adapté, sans prévoir une évaluation au cas par cas, antérieure à la période de détention». Le moyen ne précise, toutefois, pas contre quelle disposition précise le grief est formulé, ni quel est, parmi ceux invoqués à l'appui du moyen, le principe qui serait de la sorte violé. Si le moyen devait être compris comme se référant au grief développé dans le deuxième moyen et relatif à l'absence de mesures à portée générale visant à exclure toute détention d'enfants «vulnérables parmi les vulnérables», tels ceux porteurs de handicaps ou les nourrissons ou enfants en bas âge, il est renvoyé à l'arrêt n° 248.424 du 1<sup>er</sup> octobre 2020 auquel il convient alors de se référer. Si le moyen devait être compris comme reprochant l'absence d'une mesure générale organisant une

évaluation de l'enfant au terme de laquelle la famille pourrait être exclue du maintien prévu par l'article 74/9 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, le moyen est alors irrecevable, une telle possibilité d'exclusion n'étant pas prévue par la loi et le Roi ne pouvant exclure de l'application de la loi une catégorie de personnes que celle-ci concerne.

Si les parties requérantes soutiennent que «le Roi a établi d'importantes différences de traitement entre les enfants et les familles détenues dans les "maisons familiales" et les enfants et les familles en séjour irrégulier qui n'y sont pas détenus, ou entre les enfants détenus dans les "maisons familiales" et les enfants enfermés au nom de la protection de la jeunesse ; la justification de la différence de traitement n'apparaît nullement du dossier constitué par l'administration», elles n'exposent pas dans leur requête en quoi consistent concrètement les «importantes différences de traitement» qu'elles invoquent, se limitant à déterminer les catégories qu'elles entendent comparer, sans exposer la manière dont ces catégories sont traitées, ni en quoi, au regard des différences existants entre ces catégories et de l'objectif poursuivi par le Roi, ces différences de traitements seraient contraires au principe d'égalité invoqué au moyen. S'il fallait, toutefois, comprendre cette partie du moyen comme se référant au grief pris de la violation de l'article 10 de la Constitution invoqué dans le deuxième moyen, celui-ci a été examiné dans l'arrêt n° 248.424 du 1<sup>er</sup> octobre 2020 auquel il convient alors de se référer. Par ailleurs, si le moyen devait être entendu comme dirigé contre la possibilité de placement d'une famille avec enfant mineur dans un centre adapté, il serait alors dirigé contre l'article 74/9 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers qui ne fait pas l'objet du présent recours et qui ne relève, par ailleurs, pas de la compétence du Conseil d'État.

Enfin, si les parties requérantes indiquent, dans leur dernier mémoire après réouverture des débats, qu'elles ont exposé aux pages 12 à 36 de la requête les raisons pour lesquelles les dispositions réglementaires attaquées violent les principes invoqués au moyen, ces pages contenues dans le point intitulé «II. Les faits et le contexte de l'arrêté réglementaire attaqué» de leur requête et auxquelles le moyen ne renvoie d'ailleurs pas ne comprennent aucun développement explicitant de manière compréhensible en quoi les dispositions attaquées violeraient les principes invoqués à l'appui du moyen. De même, aucun des développements contenus dans la requête ne permet de comprendre en quoi l'article 83/11 de l'arrêté royal du 2 août 2002 tel qu'inséré par l'article 13 de l'arrêté royal attaqué - disposition à laquelle le quatrième moyen ne fait pas référence avant le dernier mémoire après réouverture des débats - violerait les principes invoqués à l'appui du moyen.

Le quatrième moyen est, dès lors, irrecevable.

### *VII. Demande d'expertise*

Dans leur dernier mémoire, les parties requérantes demandent, à titre subsidiaire, «si le Conseil d'État estimait qu'il n'est pas suffisamment établi, *quod non*, que la détention en "maisons familiales", pouvant se poursuivre dans la durée prévue par l'article 83/11, attaqué, de l'arrêté royal du 2 août 2002, est susceptible de nuire à la dignité, à la survie, au développement, à la santé ou à l'intégrité physique et morale des enfants», de désigner un ou plusieurs experts. Elles demandent également «étant donné que la partie adverse, à propos des pollutions sonores qui peuvent exister dans ou aux alentours des maisons de retour, se borne à invoquer l'avis de ses propres conseillers techniques qui n'offrent aucune garantie d'impartialité et d'indépendance, et qui ne concerne que l'isolation acoustique à l'intérieur des "maisons familiales"» que la mission de ces experts implique «la mesure des pollutions sonores et atmosphériques et la détermination de leurs conséquences sur les droits fondamentaux des enfants». Elles formulent enfin une proposition de définition de la mission d'expertise.

Dès lors que l'expertise demandée n'est pas utile à la solution du litige, il n'y a pas lieu de l'ordonner.

### *VIII. Indemnité de procédure et autres dépens*

Les parties requérantes demandent la condamnation de la partie adverse aux dépens, en ce compris une indemnité de procédure de 700 euros par partie requérante. Elles ne demandent, par contre, pas de majoration en raison de la procédure de suspension.

Il y a lieu de mettre les dépens à charge de la partie adverse, qui est la partie succombante, en ce compris une indemnité de procédure.

Toutefois, lorsqu'un avocat introduit une requête au nom de plusieurs requérants, il n'y a lieu qu'à l'allocation d'une seule indemnité de procédure. Il y a lieu, partant, d'allouer une indemnité de procédure au montant de base de 700 euros, à concurrence d'un seizième par partie requérante.

Par ailleurs, les dépens comprenaient le droit de rôle de 200 euros par partie requérante ainsi que la contribution de 20 euros par partie requérante, telle que prévue à l'article 66, 6°, du règlement général de procédure.

Par un arrêt n° 22/2020 du 13 février 2020, la Cour constitutionnelle a annulé, dans le cadre d'un recours en annulation de la loi du 19 mars 2017 «instituant un fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne» et de la loi du 26 avril 2017 «régulant l'institution d'un fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne en ce qui concerne le Conseil d'État et le Conseil du Contentieux des Étrangers», les mots «par partie requérante» dans l'article 4, § 4, alinéas 1<sup>er</sup> et 3, de la loi du 19 mars 2017, inséré par l'article 2 de la loi du 26 avril 2017.

Dès lors, en vertu de l'effet *erga omnes* et rétroactif de cet arrêt d'annulation, il y a lieu d'ordonner le remboursement des contributions indûment perçues.

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

**Article 1<sup>er</sup>.**

L'article 13 de l'arrêté royal du 22 juillet 2018 modifiant l'arrêté royal du 2 août 2002 «fixant le régime et les règles de fonctionnement applicables aux lieux situés sur le territoire belge, gérés par l'Office des Étrangers, où un étranger est détenu, mis à la disposition du Gouvernement ou maintenu, en application des dispositions citées dans l'article 74/8, § 1<sup>er</sup>, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers» est annulé en tant qu'il insère dans l'arrêté royal du 2 août 2002 les articles 83/8, alinéa 2, 83/9 et 83/10.

Le recours est rejeté pour le surplus.

**Article 2.**

Le présent arrêt sera publié par extrait au *Moniteur belge* dans les mêmes formes que les dispositions annulées.

**Article 3.**

La partie adverse supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 3.400 euros, la contribution de 40 euros et l'indemnité de procédure de 700 euros accordée aux parties requérantes, à concurrence d'un seizième chacune.

**Article 4.**

Les quinze contributions de 20 euros indûment perçues seront remboursées aux parties requérantes par le service désigné au sein du Service public fédéral Finances comme compétent pour encaisser les droits au Conseil d'État.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XI<sup>e</sup> chambre, le 24 juin 2021, par :

Yves Houyet,  
Nathalie Van Laer,  
Denis Delvax,  
Xavier Dupont,

président de chambre,  
conseiller d'État,  
conseiller d'État,  
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Xavier Dupont

Yves Houyet