

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.
LE PRÉSIDENT F.F. DE LA XI^e CHAMBRE SIÉGEANT EN RÉFÉRÉ
A R R Ê T

n° 246.743 du 20 janvier 2020

A. 229.352/XI-22.745

En cause : **BALDE** Aliou,
 ayant élu domicile chez
 M^e Vanessa SEDZIEJEWSKI, avocat,
 rue de l'Aurore 10
 1000 Bruxelles,

contre :

l'Etat belge, représenté par
 le Ministre de la Justice,
 ayant élu domicile chez
 M^e Philippe SCHAFFNER, avocat,
 avenue Brugmann 451
 1180 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 16 octobre 2019, Aliou BALDE demande l'annulation et la suspension de l'exécution de la décision du 4 septembre 2019 maintenant la décision du 10 décembre 2018 mettant fin de plein droit à sa prise en charge par le service des Tutelles du SPF Justice.

II. Procédure devant le Conseil d'État

L'ordonnance n° 379 du 24 octobre 2019 a accordé au requérant le bénéfice de l'assistance judiciaire dans la procédure en suspension.

La note d'observations et le dossier administratif ont été déposés.

M^{me} Laurence LEJEUNE, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'État.

Par une ordonnance du 18 décembre 2019, les parties ont été convoquées à l'audience du 9 janvier 2020 et le rapport leur a été notifié.

XIr - 22.745 - 1/9

M^{me} Nathalie VAN LAER, conseiller d'État, président f.f., a exposé son rapport.

M^e Samantha AVALOS de VIRON, *loco* M^e Vanessa SEDZIEJEWSKI, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Gautier MELCHIOR, *loco* M^e Philippe SCHAFFNER, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} 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. Exposé des faits de la cause

Le requérant déclare, dans sa requête unique, être arrivé sur le territoire du Royaume le 25 novembre 2018 et avoir introduit une demande d'asile le 26 novembre 2018.

Le 26 novembre 2018, le bureau "Mineurs et victimes de la traite des êtres humains" de l'Office des étrangers établit une fiche "Mineur étranger non accompagné" de laquelle il ressort les éléments suivants :

- le requérant déclare être né le 15 novembre 2002;
- l'identité du requérant est établie sur la base de ses déclarations et la production d'une carte d'identité scolaire;
- un doute est émis sur sa minorité déclarée, doute fondé sur son apparence physique et ses déclarations;
- l'Office des étrangers demande qu'il soit procédé aux examens médicaux;
- le requérant est informé du doute émis et a reçu le document l'informant du déroulement du test d'âge;
- le requérant ne manifeste aucune opposition à la réalisation du test d'âge.

Le 6 décembre 2018, le requérant subit un triple test de détermination de l'âge au service de radiologie de l'Hôpital militaire Reine Astrid. Cet examen a conclu "avec une grande certitude scientifique" qu'à la date du 6 décembre 2018, le requérant est âgé de plus de dix-huit ans et que l'âge de 20,8 ans, avec un écart-type de 1,5 an, constitue une bonne estimation.

Le 10 décembre 2018, la partie adverse adopte une décision de cessation de plein droit de la prise en charge du requérant par le service des Tutelles. Le requérant ne semble avoir introduit aucun recours contre cette décision.

Le 27 août 2019, le requérant a présenté au service des Tutelles un extrait d'acte de naissance légalisé établi au nom de Aliou BALDE, né le 15 novembre 2002 à Maferinyah.

Le 4 septembre 2019, la partie adverse a décidé de maintenir sa décision du 10 décembre 2018 mettant fin à la prise en charge du requérant par le service des Tutelles. Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Moyen unique

IV.1. Thèse de la partie requérante

Le requérant prend un moyen unique de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de l'article 7 du chapitre 6 du Titre XIII de la loi-programme du 24 décembre 2002, de l'article 3 de l'arrêté royal du 22 décembre 2003 portant exécution du titre XIII, chapitre 6 "Tutelle des mineurs étrangers non accompagnés" de la loi-programme du 24 décembre 2002 et de l'erreur manifeste d'appréciation.

Dans une première branche, il reproche à la partie adverse de ne pas avoir demandé l'authentification de l'original d'un extrait d'acte de naissance légalisé qu'il a présenté. Il rappelle qu'en vertu de l'article 3 de l'arrêté royal du 22 décembre 2003 portant exécution du Titre XIII, Chapitre 6 "Tutelle des mineurs étrangers non accompagnés" de la loi-programme du 24 décembre 2002, lorsque le mineur étranger non accompagné est en possession de documents officiels ou de tout autre renseignement, le service des Tutelles doit prendre en considération ces documents pour l'identification du mineur et la détermination de son âge. Il expose qu'en présence de documents officiels délivrés par une autorité étrangère, il appartenait à la partie adverse de les prendre en considération afin de déterminer son âge, que la motivation de la décision est insuffisante et inadéquate et qu'elle ne lui permet pas de comprendre pour quels motifs ses documents ne sont de nature à primer sur les résultats du test d'âge, qui sont par définition approximatifs. Il souligne qu'en cas de doute, "le Code consulaire donne à «toutes les autorités concernées» et donc également au service des tutelles la possibilité de demander aux postes consulaires à l'étranger de réaliser une enquête sur l'authenticité du contenu du document qui leur

est présenté" et reproche à la partie adverse de ne pas avoir demandé l'authentification de l'acte. Il estime que la partie adverse n'a pas adéquatement motivé sa décision et qu'elle ne pouvait purement et simplement refuser d'accorder une force probante aux documents qu'il a déposés.

Dans une deuxième branche, le requérant explique que la décision attaquée fait expressément référence au rapport médical établi par le Dr VAN BALLAER le 6 décembre 2018 pour conclure à sa majorité et en reproduit la conclusion de sorte qu'il est incontestable que la partie adverse a fait siens les constats qui y sont posés. Il considère qu'il s'agit d'une motivation par référence à un rapport médical qui ne répond pas aux exigences de la loi du 29 juillet 1991 précitée. Il constate que le rapport conclut, à partir, du constat d'une fusion complète de la diaphyse distale et de l'épiphyse du radius qu'il est, selon l'atlas de Greulich et Pyle, âgé d'au moins dix-huit ans alors que "dans de nombreux autres dossiers, ce même médecin, tout comme d'autres confrères, lorsqu'ils constataient qu'il y avait une fusion complète de la diaphyse distale et de l'épiphyse du radius, tiraient une conclusion différente sur base du même atlas de Greulich et Pyle". Il constate que pour "une même constatation – épiphyse fermée, squelette adulte – les conclusions tirées sont donc différentes sans qu'aucune motivation spécifique ne permette de comprendre cette nouvelle interprétation" et alors que la motivation formelle doit être renforcée en cas de revirement d'attitude de l'autorité. Il souligne également que "la nécessité de motiver une décision est davantage exigée lorsqu'il s'agit d'un rapport médical" pour permettre à l'administré ainsi qu'au Conseil d'État, "qui n'ont pas de compétences médicales, de comprendre la nouvelle motivation". Il explique que "la motivation est d'autant plus insuffisante que Votre Conseil a suspendu récemment 3 décisions du Service des tutelles au motif que les conclusions tirées de la radiographie de la main et du poignet, qui concluaient à un âge de 19 ans avec un écart type de 1,5 an, ne permettaient pas d'exclure la minorité de l'intéressé et que le rapport médical ne permettait pas de comprendre pour quels motifs cette radiographie ne devait pas être prise en considération" et se réfère aux arrêts n^{os} 242.567 et 242.568 du 9 octobre 2018 et n° 242.916 du 12 novembre 2018. Il fait valoir que "si le rapport du Dr VAN BALLAER avait mentionné, comme précédemment, un âge de 19 ans avec un écart-type de 1,5 an, la décision du Service des Tutelles aurait été annulée", de telle sorte que la motivation n'est ni adéquate ni suffisante. Il considère, en outre, que "la partie adverse a méconnu les principes de bonne administration et plus particulièrement les principes de légitime confiance et de sécurité juridique en se basant sur un rapport médical qui a modifié l'interprétation d'une radiographie de la main et du poignet sans aucune motivation spécifique et alors que le même médecin avait émis des conclusions différentes pour des constatations tout à fait similaires" et se réfère à un arrêt n° 244.053 du 28 mars

2019.

Dans une troisième branche, le requérant soutient que la décision attaquée contient "une motivation par double référence : elle renvoie au rapport médical du Dr VAN BALLAER qui renvoie lui-même notamment à l'atlas de Greulich et Pyle afin d'interpréter la radiographie de la main et du poignet". Il observe que "la motivation par référence est admissible à condition que les documents sur lesquels se base la décision aient été reproduits dans l'acte ou annexés à la décision pour faire corps avec elle ou qu'ils aient été portés à la connaissance antérieurement ou concomitamment à la décision, ce qui n'est pas le cas en l'espèce". Il constate que le rapport médical "ne reproduit pas le contenu de l'atlas de Greulich et Pyle mais il consiste en un exposé de la conclusion que le médecin a tiré de l'examen de cet atlas". Il estime que cette motivation ne lui permet pas "de comprendre les raisons pour lesquelles le médecin a considéré que, selon cet atlas, la radiographie de la main et du poignet concernait une personne âgée de 18 ans au moins" de telle sorte que "la décision attaquée ne respecte ni les droits de la défense ni le principe du contradictoire (C.E., arrêt n° 175.209 du 2 octobre 2007) et n'est pas légalement ni adéquatement motivée". Il soutient que même si l'atlas lui avait été communiqué postérieurement à la décision attaquée, celle-ci n'aurait pas été adéquatement motivée et se réfère à un arrêt du Conseil du contentieux des étrangers du 23 octobre 2018 concernant la motivation à double référence.

IV.2. Appréciation

Première branche

Lorsqu'un doute est émis au sujet de l'âge d'un étranger qui se dit âgé de moins de dix-huit ans, l'article 7, § 1^{er}, du titre XIII, chapitre 6, "Mineurs étrangers non accompagnés" requiert d'effectuer immédiatement un test médical sous le contrôle du service des Tutelles.

Aucune disposition ni aucun principe visé au moyen n'oblige la partie adverse, saisie d'un document produit par le requérant, en l'espèce un extrait d'acte de naissance légalisé, à mettre en doute la conclusion des tests médicaux et à procéder à des recherches supplémentaires. La force probante des actes authentiques étrangers consiste en une présomption *juris tantum* selon l'article 28, § 2, du Code de droit international privé, de sorte que la preuve contraire des faits constatés par l'autorité étrangère peut être apportée par toute voie de droit, les résultats du test médical effectué en application de l'article 7 précité pouvant constituer une telle preuve contraire.

XIr - 22.745 - 5/9

L'article 30, § 1^{er}, alinéa 2, du Code de droit international privé dispose que "la légalisation [d'un acte étranger] n'atteste que la véracité de la signature, la qualité en laquelle le signataire de l'acte a agi et, le cas échéant, l'identité du sceau ou timbre dont l'acte est revêtu". Il en résulte que le contrôle par les autorités belges d'un acte authentique étranger dans ce cadre ne porte pas sur le contenu de l'acte. Dans ces conditions, l'autorité administrative garde son pouvoir d'appréciation et peut valablement faire primer les résultats des tests médicaux sur les actes produits.

De plus, la circulaire du Ministre des Affaires étrangères du 14 janvier 2015 relative à la légalisation et à l'examen des documents étrangers, publiée au *Moniteur belge* du 22 janvier 2015, souligne que "la formule de légalisation (...) ne garantit pas l'authenticité du contenu du document" de sorte qu'"on évite ainsi que l'autorité qui reçoit un document légalisé ne croie erronément que son contenu a également été vérifié et ne lui donne foi et authenticité que sur base du seul fait de la légalisation" (point 2.5). En outre, si le point 3 de la même circulaire prévoit que, conformément à l'article 34 du Code consulaire, l'autorité belge qui reçoit un document légalisé peut demander aux postes consulaires belges de soumettre un acte authentique étranger à une enquête sur l'authenticité du document ou la véracité des faits rapportés, il ne s'agit là que d'une faculté.

Par ailleurs, l'obligation de motivation qui pèse sur l'autorité administrative n'implique nullement la réfutation détaillée de tous les arguments avancés par l'administré mais seulement celle d'informer celui-ci des raisons qui ont justifié l'adoption de l'acte attaqué.

Au regard de ce qui précède, l'acte attaqué répond aux exigences de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs dès lors qu'il mentionne les considérations de droit et de fait qui le fondent. La motivation de l'acte attaqué permet au requérant de comprendre pourquoi, la partie adverse ayant jugé trop important l'écart "de plus de 2 ans" entre l'âge indiqué dans la pièce produite par le requérant et celui résultant des tests médicaux, elle a fait prévaloir les résultats des tests médicaux sur le contenu du document produit.

La première branche du moyen unique n'est, dès lors, pas sérieuse.

Deuxième et troisième branches réunies

Le principe des droits de la défense n'est pas applicable à la décision de mettre fin de plein droit à la prise en charge d'un étranger pour le motif qu'il a plus de dix-huit ans, une telle décision n'ayant aucun caractère punitif.

En tant qu'il dénonce la violation du principe du contradictoire, qui impose à l'autorité d'entendre un administré avant de prendre une mesure susceptible d'affecter défavorablement ses intérêts, le moyen est sans rapport avec la critique qu'il énonce, étant le non-respect des règles qui régissent l'admissibilité d'une motivation par référence.

Lorsque l'examen médical prévu par la loi a, comme en l'espèce, consisté en une batterie de trois tests, c'est la conclusion générale desdits tests qui constitue le résultat du test médical requis par l'article 7, § 1^{er}, du Titre XIII, chapitre 6 "Tutelle des mineurs étrangers non accompagnés" de la loi-programme (I) du 24 décembre 2002.

En l'espèce, la conclusion générale de l'expertise médicale est que l'âge du requérant peut être évalué à 20,8 ans avec un écart-type de 1,5 an, ce qui signifie qu'il avait, au jour de l'examen médical, au moins 19,3 ans.

En tant que le requérant critique le contenu du rapport d'expertise, à son estime insuffisant, un rapport d'expertise est un acte préparatoire et non un acte produisant des effets juridiques de telle sorte qu'il ne s'agit pas d'un acte administratif au sens de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs.

Afin de motiver légalement sa décision, la partie adverse doit permettre au requérant de comprendre les raisons pour lesquelles elle a été prise. La partie adverse n'est pas tenue en outre d'expliquer les différences existant entre les conclusions médicales prévalant en l'espèce et celles qui ont été retenues à propos d'autres personnes. Par ailleurs, il n'appartient pas au Conseil d'État de se substituer à la partie adverse en se livrant à une expertise médicale pour déterminer si la situation du requérant était bien identique aux cas cités dans la requête et si les présentes conclusions traduisaient effectivement une appréciation différente. Un revirement d'attitude n'est donc nullement établi de telle sorte que le grief tenant à la violation de l'obligation qu'aurait eue la partie adverse de s'expliquer à ce sujet n'est pas sérieux.

Par ailleurs, la décision attaquée dans le cadre du présent recours n'est pas affectée du vice de motivation qui a conduit le Conseil d'État à conclure à l'annulation des actes qui étaient attaqués dans les affaires mentionnées par le requérant. En effet, en l'espèce la conclusion finale du rapport médical selon laquelle le requérant a plus de dix-huit ans est parfaitement compréhensible au regard de la conclusion de chacun des tests réalisés qui tous excluent une possible minorité.

Aucune disposition légale ou réglementaire, ni aucun principe général de droit n'impose à la partie adverse de joindre à sa décision de cessation de plein droit de la prise en charge par le service des Tutelles le rapport médical sur lequel elle se fonde, dès lors qu'elle en a reproduit formellement les conclusions tant dans la décision du 10 décembre 2018 non contestée par le requérant que dans l'acte attaqué et que le dossier administratif contient le rapport d'expertise, ce qui permet au Conseil d'État de vérifier l'adéquation de la motivation de la décision soumise à son contrôle.

Dès lors qu'elle n'était pas tenue de joindre le rapport médical à sa décision, *a fortiori*, la partie adverse n'était pas tenue de communiquer au requérant la littérature scientifique à laquelle ce rapport fait référence.

Dès lors que, comme en l'espèce, la lecture du rapport médical permet de comprendre les raisons pour lesquelles l'expert parvient à la conclusion générale que le requérant était, au jour de l'examen médical, âgé d'au moins dix-huit ans, la partie adverse a pu, sans violer le principe de bonne administration visé au moyen, ni commettre d'erreur manifeste d'appréciation, se fonder sur la conclusion générale de l'expertise, qui ne laisse apparaître aucun doute quant au fait qu'il est majeur et a valablement motivé sa décision sur cette base.

En ses deuxième et troisième branches, le moyen unique n'est pas sérieux.

L'une des conditions requises par l'article 17, § 1^{er}, alinéa 2, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, pour que celui-ci puisse ordonner la suspension de l'exécution de l'acte attaqué fait défaut. La demande de suspension ne peut en conséquence être accueillie.

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

Article 1^{er}.

La demande de suspension est rejetée.

Article 2.

Les dépens sont réservés.

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

Nathalie VAN LAER,	conseiller d'État, président f.f.,
Xavier DUPONT,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Xavier DUPONT

Nathalie VAN LAER