

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

LE PRÉSIDENT DE LA XI^e CHAMBRE SIÉGEANT EN RÉFÉRÉ

A R R Ê T

n° 251.934 du 26 octobre 2021

A. 233.938/XI-23.608

En cause : **Francine Okola EKODI TAMBWE alias Julienne EKOKO,**
ayant élu domicile chez
M^e Cécile GHYMERS, avocat,
rue Ernest Allard, 45
1000 Bruxelles,

contre :

l'État 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 23 juin 2021, Francine Okola Ekodi Tambwe alias Julienne Ekoko demande, d'une part, la suspension de l'exécution de la décision du 29 avril 2021 « selon laquelle elle remplit les conditions de l'article 5 du Titre XIII, Chapitre 6 de la loi programme du 24/12/2002 [...] et également par laquelle le Service des tutelles lui attribue l'identité de Francine Okoka Ekodi Tambwe » et d'autre part, l'annulation de cette décision.

II. Procédure devant le Conseil d'État

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

M^{me} Valérie Michiels, 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 27 septembre 2021, les parties ont été convoquées à l'audience du 18 octobre 2021 et le rapport leur a été notifié.

M^{me} Nathalie Van Laer, conseiller d'État, président f.f., a fait rapport.

M^e Deborah Unger, *loco* M^e Cécile Ghymers, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Philippe Schaffner, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Valérie Michiels, 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 16 février 2021, la requérante a introduit, sous le nom de Julienne Ekoko née le 23 septembre 2005, une demande de protection internationale. Selon la fiche « Mineur étranger non accompagné », aucune doute n'est émis sur sa minorité.

Le 18 février 2021, l'Office des étrangers informe le service des Tutelles que la vérification des empreintes digitales de la requérante a permis d'établir qu'elle a voyagé avec un passeport diplomatique congolais et un visa italien, indiquant comme identité Francine Okoka Ekodi Tambwe, née le 2 juillet 2003.

Le 15 avril 2021, un entretien par visioconférence a lieu entre un agent du service des Tutelles et la partie requérante, en présence d'un interprète.

Le 29 avril 2021, la partie adverse identifie la requérante comme étant Francine Okoka Ekodi Tambwe, née le 2 juillet 2003 et lui attribue un tuteur jusqu'au 2 juillet 2021. Il s'agit de l'acte attaqué.

Par un courrier daté du 18 août 2021, la partie adverse informe la requérante que la tutelle exercée à son égard a cessé de plein droit le 2 juillet 2021.

IV. Recevabilité

D'office, il y a lieu de considérer que la requérante n'a pas intérêt à obtenir la suspension de l'exécution de l'acte attaqué en tant qu'il décide qu'elle est âgée de moins de dix-huit ans et qu'un tuteur doit être désigné. À cet égard, cette décision ne lui cause pas grief. La demande de suspension est, dès lors, irrecevable en cet objet.

La demande de suspension est, par contre, recevable en tant qu'elle est dirigée contre la décision fixant la date à laquelle la tutelle cessera de plein droit.

V. Moyen unique

V.1. Thèse de la partie requérante

La requérante prend un moyen unique de la violation des articles 1 à 4 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, des articles 3, 5 et 6 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 de la loi programme du 24 décembre 2002, des articles 22bis, 144 et 149 de la Constitution, du principe général de bonne administration et de minutie, d'erreur manifeste d'appréciation dans le chef de l'administration et d'erreur dans les motifs.

Dans une première branche, elle explique que la compétence de la partie adverse en matière d'identification concerne la vérification de la minorité et des autres conditions reprises à l'article 5 de la loi du 24 décembre 2002, mais qu'elle ne peut « en tout cas en aucun cas attribuer expressément une autre identité à un jeune, à savoir un autre nom, prénom, et une autre date de naissance ». Elle soutient que la décision attaquée modifie son identité en lui attribuant un autre nom, prénom et une autre date de naissance, ce qui outrepasserait ses compétences. Elle expose qu'il « ressort clairement de différentes lois et d'un arrêt de la Cour constitutionnelle rendu le 18 juillet 2003 que le Service des tutelles n'a pas la compétence de déterminer l'identité d'une personne et qu'identifier un MENA ne signifie pas établir ou modifier une identité » et souligne que cette compétence relève des cours et tribunaux uniquement. Elle estime qu'identifier un mineur non accompagné « et vérifier ses déclarations concernant son identité ne signifie donc pas que le [service des Tutelles] a la possibilité de modifier ou établir l'identité d'une personne mais signifie uniquement qu'il peut vérifier, notamment au moyen d'un test médical prévu par l'article 7 de la loi tutelle, si la personne remplit les conditions pour être reconnue MENA au sens de l'article 5 et notamment la condition d'âge et de

minorité et qu'il peut décider si oui ou non la personne répond donc à la définition de MENA ». Elle se réfère à un arrêt de la cour constitutionnelle du 18 juillet 2013.

Dans une deuxième branche, elle soutient que, compte tenu du doute sur son identité, la partie adverse aurait dû effectuer d'autres démarches et investigations dans le cadre de sa mission d'identification et vérifier, en application de l'article 3 de l'arrêté royal du 22 décembre 2003, si les documents étaient authentiques ou non et « qui étaient par exemple les parents de cette dénommée Francine Okeka Ekodi Tambwe et si il était crédible que la requérante soit cette personne ». Elle relève que la partie adverse n'a effectué qu'un entretien par vidéo conférence avec elle sans même qu'elle ne soit assistée d'un représentant légal, « mais n'a effectué aucune démarche ou investigation et n'a contacté aucune administration et aucun poste consulaire et n'a fait aucune recherche ou investigations à cet égard ». Elle souligne que suivant les deux identités, elle était mineure d'âge et qu'elle aurait donc dû se voir désigner un tuteur immédiatement, ou à tout le moins un tuteur provisoire pour se faire assister d'un représentant légal durant cette procédure d'identification puisqu'aucune autorité n'a émis de doute sur sa minorité déclarée. Elle en déduit que la partie adverse n'a pas respecté les dispositions qui prévoient de désigner un tuteur immédiatement et a laissé une mineure faire face seule, sans représentant légal, à une procédure de modification d'identité. Elle fait valoir que la partie adverse « aurait pu effectuer différentes démarches et notamment commander tout le dossier visa au complet pour vérifier l'identité des parents de la dénommée Francine Okeka Ekodi Tambwe, parents facilement retrouvables et identifiables vu que le passeport litigieux et contesté par la requérante est un passeport diplomatique, que le visa a été demandé à l'ambassade de Roumanie (Bucarest) et qu'une recherche rapide sur internet permet donc de constater qu'un dénommé Mr Okoka est justement diplomate congolais actuellement en place en Roumanie; (il était donc facile de contacter cette personne afin de savoir si il a une fille de ce nom, où se trouve t'elle, si il peut identifier sur photo la requérante ou si éventuellement sa fille s'est fait voler son passeport biométrique ensuite manifestement utilisé par des passeurs) ». Elle soutient que la partie adverse ne peut modifier son identité en se basant uniquement sur un passeport retrouvé et correspondant aux empreintes d'une jeune alors qu'elle affirme clairement qu'elle se prénomme autrement, qu'elle est plus jeune, qu'elle a voyagé avec un passeport d'emprunt sans investiguer un minimum auprès de différentes instances ou autorités. Elle considère enfin que la partie adverse n'a pas pris en considération son intérêt supérieur comme enfant et qu'elle a donc violé l'article 22bis de la Constitution.

Dans une troisième branche, elle reproche à la partie adverse d'avoir manqué à son obligation de motivation en se contentant « d'un seul entretien, en

vidéo conférence de plus, et sans que la mineure soit assistée d'un adulte et sans contacter aucune autorité diplomatique, aucune personne ou les parents de l'identité retrouvée dans le dossier visa pour affirmer que les propos de la requérante de plus étaient confus et incohérents donc non crédibles ». Elle insiste sur le fait qu'il est très fréquent que des mineurs qui fuient leur pays d'origine et voyagent évidemment avec des réseaux de passeurs qui les font voyager sous de fausses identités et avec de faux passeports reprenant donc leurs empreintes et leurs photos mais pas leurs véritables identités. Elle soutient que « ce n'est pas parce qu'un passeport a été considéré valable pour l'octroi d'un visa que cela signifie que les données reprises dans ce passeport sont exactes et véridiques » et qu'en « Afrique il existe en effet d'importants réseaux de corruption et d'organisation de faux/vrais documents donc de vrais documents d'identité obtenus avec de l'argent mais dont le contenu n'est pas véridique et pas vérifiable ». Elle observe qu'elle a bien exposé lors de son entretien qu'elle ne savait rien sur l'identité reprise dans les documents de voyage et que c'était le passeur qui s'était occupé de tout et qu'elle ignore les raisons ayant permis de considérer que ses explications sur son identité sont confuses et/ou incohérentes comme affirmé dans la décision attaquée et en quoi les explications sur sa vie, son origine, son âge, son identité, sa famille n'ont pas été considérées comme plausibles ». Elle explique qu'il appartenait à la partie adverse d'expliquer « quel propos sont confus ou incohérent et pourquoi ».

V. 2. Appréciation des trois branches réunies

L'exposé d'un moyen 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. La deuxième branche du moyen est, dès lors, irrecevable en tant qu'elle invoque la violation de l'article 22bis de la Constitution à défaut d'expliquer concrètement en quoi la partie adverse n'aurait pas pris en compte l'intérêt supérieur de l'enfant. La troisième branche du moyen est également irrecevable en tant qu'elle invoque la violation de l'article 149 de la Constitution, cette disposition ne s'appliquant pas aux actes des autorités administratives.

Selon l'article 3, § 2, du Titre XIII, chapitre 6, de la loi-programme (I) du 24 décembre 2002, le service des Tutelles a pour mission « de procéder à l'identification des mineurs non accompagnés et, en cas de contestations quant à leur

âge, de faire vérifier cet âge au moyen d'un test médical, dans les conditions prévues à l'article 7 ». L'article 6, § 2, de cette même loi précise que dès qu'il a été informé de la présence d'une personne qui paraît être âgée, ou qui déclare être âgée, de moins de 18 ans, et qui paraît se trouver dans les autres conditions prévues à l'article 5 ou 5/1, le service des Tutelles prend la personne concernée en charge et « procède à son identification, vérifie le cas échéant son âge et si elle réunit les autres conditions prévues par l'article 5 ou l'article 5/1 ».

L'article 3, alinéa 1^{er}, 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 précise, pour sa part, que :

« Le service des Tutelles procède à l'identification du mineur étranger non accompagné et à la vérification de ses déclarations au sujet de son nom, de sa nationalité et de son âge, au moyen de ses documents officiels ou des renseignements obtenus auprès des postes consulaires ou diplomatiques du pays d'origine ou de transit, ou de tout autre renseignement, pour autant que cette demande de renseignements ne mette pas en danger le mineur ou sa famille se trouvant dans le pays de transit et/ou d'origine ».

Il résulte de ces dispositions que la partie adverse a bien pour compétence de procéder à l'identification de la personne qui lui a été signalée et qu'elle doit, dans le cadre de cette compétence, vérifier ses déclarations au sujet de son nom, de sa nationalité et de son âge. Lorsqu'il exerce cette compétence, le service des Tutelles ne détermine pas des éléments du statut personnel de la personne concernée, mais vérifie si la personne entre dans le champ d'application de la loi-programme (I) du 24 décembre 2002.

En l'espèce, le service des Tutelles a procédé à sa mission d'identification de la personne qui lui a été signalée et a constaté, après vérification des empreintes digitales de la requérante, que celle-ci avait voyagé avec un passeport diplomatique valide jusqu'au 4 juillet 2023 au nom de Francine Okoka Ekodi Tambwe, née le 2 juillet 2003 et un visa italien à ce nom valide du 23 novembre au 15 décembre 2019 et que « [son] identité a été vérifiée lors de la délivrance du visa ». En identifiant ainsi la requérante, le service des Tutelles n'a pas modifié l'identité et la date de naissance de la requérante, mais a constaté, au regard d'un document officiel dont il disposait, qu'il s'agissait de l'identité qui lui a été attribuée dans son pays d'origine.

Par ailleurs, l'article 24, § 3, du titre XIII, chapitre 6 « Tutelle des mineurs étrangers non accompagnés » de la loi-programme (I) du 24 décembre 2002 charge le service des Tutelles de constater la fin de la tutelle et d'en informer, par lettre, le tuteur. En vertu de cette disposition, le service des Tutelles est donc

compétent pour déterminer quand la tutelle est appelée à cesser, notamment en vertu de l'article 24, § 1^{er}, 2°, du titre XIII, chapitre 6 « Tutelle des mineurs étrangers non accompagnés » de la loi-programme (I) du 24 décembre 2002, lorsque le mineur atteint l'âge de dix-huit ans.

Dans l'exercice de cette compétence, le service des Tutelles n'est pas nécessairement tenu par les déclarations de la personne concernée. Il dispose d'un pouvoir d'appréciation afin de déterminer quand le mineur atteindra l'âge de dix-huit ans et peut, à cet égard, tenir compte de documents officiels, comme un passeport revêtu d'un visa. La partie adverse ne commet aucune erreur manifeste d'appréciation en se fondant, en l'espèce, sur le passeport diplomatique et le visa et ce d'autant plus que, comme l'indique le courrier adressé à la partie adverse par l'Office des étrangers, le règlement n° 810/2009 du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 établissant un code communautaire des visas (code des visas) prévoit que le demandeur de visa Schengen doit se présenter en personne et autoriser le relevé de ses empreintes digitales lors de la première demande et doit être en possession d'un document de voyage en cours de validité. Aucune disposition légale ou réglementaire ni aucun principe général de droit n'impose à la partie adverse disposant d'un passeport et d'un visa et informée par l'Office des étrangers que l'authenticité du passeport a été vérifiée lors de la procédure de délivrance du visa de procéder à des investigations supplémentaires auprès d'autres administrations ou de postes consulaires ou du père de la requérante.

C'est à tort que la requérante reproche à la partie adverse d'avoir procédé à son entretien d'identification par visioconférence en l'absence d'un tuteur alors que quelle que soit son identité, sa minorité n'était pas contestée. La désignation d'un tuteur ne s'opère, en effet, qu'après que le service des Tutelles ait procédé à l'identification de la personne, ait vérifié son âge et si elle réunit les autres conditions prévues par l'article 5 ou l'article 5/1 de la loi, le seul constat de minorité ne permettant donc pas à lui seul la désignation d'un tuteur. Si l'article 6, § 3, du titre XIII, chapitre 6 « Tutelle des mineurs étrangers non accompagnés » de la loi-programme (I) du 24 décembre 2002 prévoit la possibilité de la désignation d'un tuteur provisoire « en vue de prendre en charge une personne qui paraît ou déclare remplir les conditions prévues à l'article 5 ou 5/1, mais qui n'est pas encore définitivement identifiée », cette désignation ne peut s'opérer qu'« en cas d'extrême urgence dûment motivée ». La requérante ne fait état d'aucun élément d'extrême urgence dûment motivée, tel que requis par l'article 6, § 3, dont elle invoque la violation, qui aurait justifié la désignation d'un tuteur provisoire avant qu'elle ne soit définitivement identifiée.

Enfin, en exposant que la requérante a voyagé avec un passeport diplomatique valide jusqu'au 4 juillet 2023 au nom de Francine Okoka Ekodi Tambwe, née le 2 juillet 2003 et un visa italien à ce nom valide du 23 novembre au 15 décembre 2019, que celle-ci a tenu un récit confus et incohérent et que son identité a été vérifiée lors de la délivrance du visa, la partie adverse motive adéquatement sa décision. Elle permet, en effet, de comprendre que la partie adverse a choisi de se baser sur les informations transmises par l'Office des étrangers, car « [son] identité a été vérifiée lors de la délivrance du visa ». L'acte attaqué répond ainsi 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 et permet à la requérante de comprendre les raisons pour lesquelles la décision a été prise sans qu'il ne puisse être exigé de la partie adverse qu'elle explique encore plus avant les raisons pour lesquelles elle a estimé que le récit de la requérante était confus et incohérent.

Le moyen unique n'est sérieux en aucune de ses branches.

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 26 octobre 2021 par :

Nathalie Van Laer,
Katty Lauvau,

conseiller d'État, président f.f.,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Katty Lauvau

Nathalie Van Laer