

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° 256.787 du 15 juin 2023

A. 238.282/XI-24.270

En cause : **INGABIRE** Rahma,
ayant élu domicile chez
M^e Döne DAGYARAN, avocat
rue de l'Aurore, 44
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 27 janvier 2023, la partie requérante demande, d'une part, la suspension de l'exécution de « la décision du 17.01.2023 qui décide que la requérante aurait plus de 18 ans et qu'elle ne sera pas prise en charge par le service des Tutelles » ainsi que « la décision du 17.12.2022 qui décide que la requérante aurait plus de 18 ans et ne sera pas prise en charge » et, d'autre part, l'annulation de ces mêmes décisions.

II. Procédure devant le Conseil d'État

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 28 avril 2023, les parties ont été convoquées à l'audience du 12 juin 2023 et le rapport a été notifié aux parties.

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

M^e Döne Dagyan, avocat, comparaisant pour la partie requérante, et M^e Hélène Debaty, *loco* M^e Philippe Schaffner, avocat, comparaisant pour la partie adverse, ont été entendues 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 28 novembre 2022, l'Office des étrangers établit une fiche « Mineur étranger non accompagné » au nom de la requérante de laquelle il ressort les éléments suivants :

- la requérante déclare être née le 17 octobre 2006;
- 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 ;
- la requérante est informée du doute émis ;
- la requérante ne manifeste aucune opposition à la réalisation du test d'âge.

Le 15 décembre 2022, la requérante subit un triple test de détermination de l'âge à l'hôpital universitaire de Louvain (UZ Leuven). La conclusion de cet examen est qu'à cette date, elle a plus de 18 ans et que son âge peut être évalué à 21,7 ans avec un écart-type de 2 ans.

Le 17 décembre 2022, se fondant sur les résultats de l'expertise médicale, la partie adverse décide que la requérante a plus de dix-huit ans de sorte qu'il n'y a pas lieu de lui désigner un tuteur. Il s'agit du second acte attaqué.

Le 11 janvier 2023, l'avocat de la requérante transmet par courriel au service des Tutelles de la partie adverse un acte de naissance légalisé et une carte d'étudiante et l'invite, en raison de ces nouveaux éléments, à procéder au retrait de la décision qui la déclare majeure et à lui désigner un tuteur.

Le 17 janvier 2023, la partie adverse prend une nouvelle décision aux termes de laquelle elle décide, après réexamen du dossier, que la requérante a plus de dix-huit ans et qu'un tuteur ne sera par conséquent pas désigné. Il s'agit du premier acte attaqué.

IV. Recevabilité

IV. 1. Thèses des parties

La partie requérante expose, à titre principal, que la décision du 17 décembre 2022 « est devenue caduque par l'adoption de la décision du 17.01.2023 qui se fonde sur de nouveaux éléments » et que la décision du 17 janvier 2023 « n'est pas une simple décision confirmative puisque la partie défenderesse a réexaminé le dossier au regard des nouveaux éléments ». À titre subsidiaire, elle sollicite également l'annulation de la décision du 17 décembre 2022 et constate que les deux décisions attaquées peuvent être contestées au sein d'un même recours dans la mesure où elles sont connexes.

La partie adverse explique qu'elle a décidé de réexaminer la situation de la requérante à la lumière des documents produits par son conseil en annexe d'un courriel l'invitant à retirer la décision initiale et qu'il ressort des termes de la nouvelle décision du 17 janvier 2023 constituant le premier acte attaqué dans le cadre du présent recours, qu'après ce réexamen, elle a entendu substituer cette seconde décision à la décision initiale, de sorte que celle-ci doit être considérée comme ayant disparu de l'ordonnancement juridique. Elle en déduit que le présent recours n'a plus d'objet en tant qu'il est dirigé contre le deuxième acte attaqué, soit la décision du service des Tutelles du 17 décembre 2022, cette dernière ayant disparu de l'ordonnancement juridique.

IV.2. Appréciation

La décision du 17 janvier 2023, qui constitue le premier acte attaqué, fait suite à la production par la requérante de documents dans le cadre d'un recours gracieux. Cette nouvelle décision, prise après un réel réexamen du dossier, s'est

substituée à la décision du 17 décembre 2022 qui a, par conséquent, disparu de l'ordonnancement juridique. Le recours est, dès lors, irrecevable en tant qu'il est dirigé contre le second acte attaqué.

V. Moyen unique

V.1. Thèse de la partie requérante

La partie requérante prend un moyen unique de l'erreur manifeste d'appréciation, de l'excès de pouvoir et de la violation des articles 1^{er} à 4 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, 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, de l'article 7, §§1^{er} et 3, du Titre XIII, Chapitre 6 « Tutelle des mineurs étrangers non accompagnés » de la loi-programme du 24 décembre 2002, de l'article 28 du Code de droit international privé, du principe général de bonne administration et de minutie, du principe de sécurité juridique, de la violation de la foi due aux actes et du principe du bénéfice du doute ainsi que de l'obligation de prendre en compte tous les éléments du dossier.

Elle fait valoir que les décisions attaquées ne sont pas valablement motivées et qu'elles « sont particulièrement stéréotypées dans la mesure où elles ne font aucunement état des déclarations de la requérante et ne les prennent donc pas en compte » et qu'elles ne lui permettent pas « de comprendre les raisons pour lesquelles le test osseux réalisé aurait une valeur probante plus forte - malgré sa remise en cause par la communauté scientifique [...] - que ses déclarations et les éléments qu'elle dépose à l'appui de ses déclarations qui ont force probante ». Elle souligne que son acte de naissance a été légalisé par l'ambassade de Belgique après avoir été authentifié par les autorités burundaises. Elle expose qu'elle « n'est pas non plus informée des raisons qui ont poussé l'Office des étrangers à douter de sa minorité » et que la décision du 17 décembre 2022 « se fonde uniquement sur une position de principe établie par la partie adverse selon laquelle le test osseux serait le seul à faire foi et ainsi, elle s'abstient de motiver sa décision concernant les faits du dossier *in casu* ». Elle avance que la décision du 17 janvier 2023 « n'est pas mieux motivée et [que] la position de principe est maintenue malgré la production de documents probants ». Elle soutient que l'élément relatif à la différence d'âge entre les résultats du test médical et les documents produits « n'est pas de nature à [lui] permettre [...] de percevoir pour quelles raisons son acte de naissance ne permet pas de prouver sa minorité » et qu'il « repose sur une appréciation subjective de son

auteur » qui ne lui permet pas « de comprendre pour quelle raison ledit test aurait une valeur probante plus importante que son acte de naissance légalisé par les autorités belges ». Elle souligne que, contrairement à ce qu'indique la décision attaquée, elle « ne fait pas que déclarer qu'elle a 16,2 ans mais elle en atteste par des preuves qui ont une valeur probante particulièrement importante » et considère que « l'utilisation de ces termes démontre que la partie adverse n'a pas valablement tenu compte des documents versés au dossier ». Elle en déduit que « les deux décisions doivent être annulées en ce qu'elles ne répondent pas aux exigences de motivation formelle et individuelle des actes administratifs ». Elle ajoute que « la partie défenderesse ne daigne même pas faire état de la carte d'étudiante produite [...] via son conseil en même temps que son acte de naissance » alors qu'il « s'agit d'une seconde preuve documentaire qui vient confirmer [ses] déclarations » et que « la combinaison de l'acte de naissance légalisé et de la carte étudiante [...] constituent un faisceau de preuves qui devait être pris en compte puisque cela renforce encore ses déclarations ». Elle en déduit que la décision attaquée n'est pas motivée puisqu'elle « s'est abstenue de faire état de ce document et n'a donc pas expliqué pour quelle raison elle estime que sa production ne pouvait pas emporter sa conviction, qu'il soit pris isolément ou de manière combinée avec l'acte de naissance légalisé » et que « la partie adverse n'a pas tenu compte de tous les éléments portés à sa connaissance, faute de laquelle il résulte une erreur manifeste d'appréciation et un excès de pouvoir ». Elle s'étonne que la décision du 17 décembre 2022 « mentionne que de nouveaux documents d'identité peuvent être déposés pour prouver sa minorité et que lorsqu'elle s'y emploie, la partie défenderesse n'en tient, quoiqu'il en soit, pas compte puisque l'écart entre l'âge déclaré et l'âge établi par le test osseux serait trop grand », ce qui, selon elle, « illustre indéniablement le caractère stéréotypé des décisions en cause ». Elle en déduit une « violation du principe de sécurité juridique [puisqu'elle] a valablement cru que la décision querellée serait retirée si elle parvenait à établir son âge par des documents probants » ainsi qu'une violation de la foi due aux actes administratifs puisque l'acte de naissance a été légalisé et « doit donc se voir octroyer une force probante » que « la partie défenderesse [...] dénie » en refusant « de tenir compte de la date de naissance qui y est mentionnée, en violation du principe exposé au moyen mais surtout en s'abstenant [de lui] expliquer [...] les raisons qui la poussent à ne pas en tenir compte ». S'agissant du test osseux, elle se réfère à différentes sources contestant la validité de ce test et souligne qu'en l'espèce, la partie adverse « dispose d'un moyen fiable pour établir [son] âge [...], à savoir ses documents déposés ». Elle se demande, dans ces circonstances, comment la partie adverse peut justifier « qu'il soit accordé plus de crédit à ce test qu'aux informations fournies [...] et attestée par différents documents probants ». Elle fait valoir « qu'en France, lorsque les tests médicaux entrent en contradiction avec une

preuve documentaire, la justice française reconnaît la fiabilité plus importante des documents déposés que d'un test médical reconnu peu fiable » et se réfère à une recommandation du Comité économique et social européen. Elle rappelle qu'elle « a déposé plusieurs documents et émis des déclarations, qui devaient être pris en compte de manière concomitante pour analyser son dossier *in casu* » et estime que si le paragraphe 2 de l'article 28 du Code de droit international privé « permet de renverser les faits constatés par une autorité étrangère, il n'en reste pas moins qu'il appartient à la partie défenderesse qui entend rejeter un document de motiver la raison pour laquelle estime que le test osseux serait plus fiable que les éléments déposés, *a fortiori* en ce qu'il est légalisé par les autorités belges ». Elle expose que l'écart trop grand entre les âges « s'apparente à une pétition de principe qui ne se fonde sur rien » et que la partie adverse viole l'arrêté royal du 22 décembre 2003 portant exécution du Titre XIII, Chapitre 6 « Tutelle des mineurs étrangers non accompagnés » « en ce qu'elle ne tient pas compte [de ses] déclarations [...] ni des documents officiels qui ont été fournis » et en ce que la partie adverse « n'a pas non plus pris soin de s'adresser au poste consulaire ou diplomatique du pays d'origine pour obtenir des informations sur [son] âge » alors que « l'obligation de la partie défenderesse à agir en bonne administration avec minutie, prudence et diligence aurait à tout le moins dû la conduire à se renseigner auprès des autorités diplomatiques pour obtenir d'autres informations concernant [son] âge ». Elle souligne également que la partie adverse « s'est abstenue de recueillir l'avis des assistants sociaux et du centre » contrairement aux informations mentionnées sur son site internet. Elle estime enfin « particulièrement interpellant de constater qu'il [ne lui] est octroyé aucun bénéfice du doute », que la partie adverse « semble s'être muée dans une position de principe stéréotypée qui se base uniquement sur le test osseux sans aucune autre prise en compte des éléments invoqués [...] et des preuves à l'appui de ses déclarations » et qu'il « résulte de cette position de principe, une erreur manifeste d'appréciation indéniable » alors que « l'esprit de la loi sur la tutelle des MENA impose de tenir compte de la vulnérabilité particulière de ces jeunes personnes ». Elle se réfère à deux avis du Conseil de l'Ordre des médecins et considère que le doute n'est pas permis quant à sa minorité « puisqu'elle la démontre avec un acte de naissance légalisé et sa carte étudiante » et qu'à tout le moins, « les documents déposés devraient conduire la partie défenderesse à douter du résultat du test osseux et à ainsi [lui] octroyer le bénéfice du doute [...] ou en tout cas à mener des investigations complémentaires ».

V.2. Appréciation

Le recours étant irrecevable en tant qu'il est dirigé contre la décision du 17 décembre 2022, le moyen ne sera examiné qu'en tant qu'il formule des griefs dirigés contre la décision du 17 janvier 2023.

Aux termes de l'article 7, § 1^{er}, du Titre XIII, chapitre 6, de la loi-programme (I) du 24 décembre 2002, « lorsque le service des Tutelles ou les autorités compétentes en matière d'asile, d'accès au territoire, de séjour et d'éloignement ont des doutes concernant l'âge de l'intéressé », ce qui a été le cas en l'espèce, «il est procédé immédiatement à un test médical par un médecin à la diligence dudit service afin de vérifier si cette personne est âgée ou non de moins de 18 ans ».

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 dispose quant à lui qu'il est procédé à l'identification du mineur étranger «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», ce que constituent, entre autres, les résultats du test médical.

Il en résulte que le service des Tutelles pouvait, compte tenu du doute émis au sujet de l'âge de la requérante, procéder immédiatement à un test médical pour lever ce doute, comme le prévoit l'article 7 précité de la loi, même s'il pouvait, mais n'était pas tenu de, solliciter d'autres renseignements auprès des postes consulaires ou diplomatiques de son pays d'origine.

S'agissant des critiques mettant en cause la fiabilité de l'examen médical sur lequel se fonde l'acte attaqué, la loi ne traite que d'un « test médical » alors que la requérante a fait l'objet de plusieurs examens radiographiques, ce qui a permis de croiser les résultats obtenus pour pouvoir évaluer au plus juste son âge réel.

Il résulte de l'expertise médicale que l'examen a consisté en une batterie de trois tests combinant un examen radiographique de la main et du poignet, une radiographie de la clavicule et une orthopantomographie et qu'il a tenu compte d'un écart-type tant à la hausse qu'à la baisse afin de tenir compte des limites inhérentes aux examens pratiqués. L'expert a considéré, pour ce qui concerne l'examen de la main et du poignet, qu'il s'agissait d'une personne avec un squelette mature. Pour l'examen dentaire, l'expert mentionne un âge de 23,5 ans, en retenant une probabilité de 99% que la requérante soit âgée de plus de 18 ans. Enfin, la radiographie des

clavicules indique un âge de 20 ans, avec une marge d'erreur de 2 ans. L'expert arrivé ainsi à la conclusion générale que, selon son estimation, la requérante est âgée de 21,7 ans avec un écart-type de 2 ans, soit plus de 18 ans.

S'agissant de l'obligation, prescrite par l'article 7, § 3, du Titre XIII, chapitre 6, de la loi-programme (I) du 24 décembre 2002 de prendre en considération l'âge le plus bas en cas de doute quant au résultat du test médical, il ne ressort d'aucune considération du rapport médical versé au dossier que l'expert ait émis le moindre doute quant au fait que la requérante a au moins 18 ans. En outre, lorsque plusieurs tests sont effectués, c'est la conclusion générale de ceux-ci qui constitue le résultat du test médical visé par l'article 7, précité. En l'espèce, cette conclusion est que l'âge de la requérante est de 21,7 ans avec une marge d'erreur de 2 ans, soit plus de 18 ans. Cette conclusion implique qu'il ne subsiste, dans le chef de l'auteur du rapport médical, aucun doute sur le résultat ainsi mentionné.

Cette conclusion est parfaitement compréhensible à la lecture du rapport médical. Elle correspond manifestement à la moyenne arithmétique des deux seuls résultats à prendre en considération, à savoir celui du test des dents (23,5 ans) et des clavicules (20 ans), l'examen de la main et du poignet permettant de conclure à une personne avec un squelette mature.

S'agissant des documents dont se prévaut la requérante, l'acte attaqué rappelle que, conformément à l'article 30 du Code de droit international privé, des documents non légalisés n'ont pas de valeur probante. De même et comme l'indique également l'acte attaqué, conformément à l'article 28 du Code de droit international privé, la force probante de documents authentiques ne va pas au-delà d'une présomption *iuris tantum*, c'est-à-dire que la preuve contraire des faits constatés par l'autorité étrangère peut être apportée par toutes voies de droit, les résultats du test médical effectué en application de l'article 7, § 1^{er}, du Titre XIII, chapitre 6, de la loi-programme (I) du 24 décembre 2002 pouvant constituer une telle preuve contraire.

Par ailleurs, 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. Au surplus, un grief de violation de la foi due à un acte consiste à

désigner une pièce à laquelle la partie adverse se réfère expressément et à reprocher à celle-ci, soit d'attribuer à cette pièce une affirmation qu'elle ne comporte pas, soit de déclarer qu'elle ne contient pas une mention qui y figure. En l'espèce, la partie adverse ne déclare pas que les pièces déposées par la requérante comportent une autre date de naissance et ne déclare pas davantage que la date invoquée par la requérante n'y figure pas, mais choisit, pour une raison qu'elle explique, de faire prévaloir les résultats du test médical sur le contenu des documents produits. Elle n'a, dès lors, commis aucune violation de la foi due à ces actes.

Si le service des Tutelles devait procéder à l'examen du dossier en tenant compte des documents communiqués par la partie requérante, rien ne l'obligeait à les considérer comme plus fiables que, ni à les faire prévaloir sur les résultats de l'examen médical réalisé, qui ne formule aucun doute quant à l'âge de la requérante.

Dès lors que la lecture du rapport médical permet de comprendre les raisons pour lesquelles l'expert parvient à la conclusion générale que la requérante était, au jour de l'examen médical, âgée d'au moins 18 ans, la partie adverse a pu, sans violer le principe de bonne administration, ni commettre d'erreur manifeste d'appréciation, se fonder sur la conclusion générale de l'expertise, qui ne laisse aucun doute quant au fait qu'elle a plus de 18 ans, et a valablement motivé sa décision sur cette base. Au regard de ce qui précède, l'acte attaqué répond en effet 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 également à la requérante de comprendre que la partie adverse a jugé trop important l'écart de 3,54 ans entre l'âge indiqué dans les documents qu'elle a produits et la marge inférieure résultant du test médical - soit 19,7 ans -, raison pour laquelle elle a donc fait prévaloir les résultats du test médical sur le contenu des documents produits. Cette motivation concerne l'ensemble des documents produits par la requérante, en ce compris la carte d'étudiante qui comporte la même date de naissance que l'acte de naissance et ce même si l'acte attaqué n'indique pas expressément que ce document a également été déposé par la requérante. Cette motivation lue dans son ensemble permet également de comprendre que, contrairement à ce que sous-entend la requérante, la partie adverse n'a pas considéré que la requérante n'avait que déclaré avoir 16,2 ans sans pièce à l'appui de ses déclarations, mais que l'autorité administrative a, au contraire, examiné les pièces que la requérante a déposées le 11 janvier 2023 à l'appui de ses déclarations précédentes.

Il n'appartient pas à la partie adverse lorsqu'elle constate que « la différence entre les résultats du test médical et l'âge dans vos documents doit être

raisonnable, c'est-à-dire pas trop grande » d'indiquer, d'une manière générale, quelle marge raisonnable peut être retenue ou quels éléments permettraient de la déterminer. Outre que ces éléments relèvent des motifs des motifs, le caractère raisonnable d'une telle marge résulte, en effet, des circonstances particulières de chaque espèce. En l'espèce, la requérante n'établit pas qu'en estimant cet écart trop important, la partie adverse aurait commis une erreur manifeste d'appréciation. La partie adverse n'a, par ailleurs, pas méconnu le principe de sécurité juridique dès lors qu'elle a procédé à un nouvel examen de la situation de la requérante et examiné les documents produits avant d'exposer les raisons pour lesquelles elle estime que ces documents ne permettent pas d'établir que la requérante est âgée de moins de 18 ans.

Enfin, si le moyen reproche à la partie adverse l'absence d'un entretien personnel avec le service des Tutelles et l'absence de demande d'avis au personnel du centre ou des assistants sociaux ou du tuteur avant la réalisation du test médical, ni l'article 3 de l'arrêté royal du 22 décembre 2003 précité, ni aucune autre disposition légale ou réglementaire ou principe général de droit n'impose à la partie adverse de demander l'avis des assistants sociaux ou du personnel du centre d'orientation et d'observation ou d'organiser un entretien personnel autre que celui qui s'est déroulé à l'Office des étrangers et au cours duquel la requérante a, d'une part, été informée du doute émis en raison de son apparence physique et de ses déclarations et reçu un document l'informant du déroulement du test d'âge et n'a, d'autre part, pas manifesté d'opposition à la réalisation de ce test. Les informations mentionnées sur le site internet du SPF Justice dont se prévaut la requérante ne constituent pas une règle de droit dont la violation peut être invoquée devant le Conseil d'État. Un raisonnement identique s'impose en ce qui concerne les recommandations émises par le Conseil économique et social européen ou les avis de l'Ordre des médecins qui ne constituent pas davantage des règles de droit dont la violation peut être invoquée par la requérante devant le Conseil d'État.

Le moyen unique n'est pas sérieux.

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 15 juin 2023 par :

Nathalie Van Laer,	conseiller d'État, président f.f.,
Katty Lauvau,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Katty Lauvau

Nathalie Van Laer