

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XI^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 260.321 du 28 juin 2024

A. 238.526/XI-24.307

En cause : **A. T.**,
ayant élu domicile chez
M^e Ludivine HANQUET, avocat,
avenue de Spa 5
4800 Verviers,

contre :

la Communauté française, représentée par
l'Autorité Centrale Communautaire, en abrégé ACC,
ayant élu domicile chez
M^e Amaury DE TERWANGNE, avocat,
avenue Brugmann 23/29
1060 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 10 février 2023, la partie requérante demande l'annulation de « la décision de l'Autorité Centrale Communautaire du 13.12.2022 qui consiste en un refus d'encadrement [de son] projet d'adoption [...] ».

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

Les mémoires en réponse et en réplique ont été régulièrement échangés.

M. Constantin Nikis, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

La partie requérante a sollicité la poursuite de la procédure.

Par une ordonnance du 7 mai 2024, les parties ont été convoquées à l'audience du 17 juin 2024.

M^{me} Joëlle Sautois, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e Vanessa Peharpré, *loco* M^e Ludivine Hanquet, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Amaury de Terwangne, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Constantin Nikis, premier auditeur, a été entendu en son avis.

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 utiles

La partie requérante expose, sans être contredite, qu'elle est originaire de Guinée, vit en Belgique depuis 2004 et a depuis lors acquis la nationalité belge, que, depuis 2013, les deux enfants de son frère sont orphelins en Guinée et accueillis par une voisine et que, dès 2014, elle a entamé les démarches en vue de les adopter en Belgique.

Le 18 novembre 2020, l'Autorité Centrale Communautaire rédige un rapport d'enquête sociale concluant que la partie requérante dispose des aptitudes psychologiques et sociales pour inscrire ces deux enfants dans sa filiation, sous réserve de vérification des conditions de leur adoptabilité.

Par un jugement du 17 février 2022, le tribunal de la jeunesse de Liège déclare que la partie requérante est apte à adopter.

Par un courrier daté du 20 juin 2022, l'Autorité Centrale Communautaire accuse réception du questionnaire-type complété par la partie requérante, en vertu duquel celle-ci lui demande d'encadrer son projet d'adoption en République de Guinée.

Par un courrier daté du 30 juin 2022, l'Autorité Centrale Communautaire écrit au Ministère de l'Action sociale, de la Promotion féminine et de l'Enfance de Guinée pour savoir en substance si, selon les dispositions légales de la République de

Guinée, les deux enfants seraient adoptables dans le cadre d'une adoption internationale, et si cette éventuelle adoption répond aux principes généraux de la convention de La Haye sur la protection des enfants et la coopération en matière d'adoption internationale, « à savoir que cette adoption répond à l'intérêt supérieur des enfants et est conforme au principe de double subsidiarité de l'adoption internationale ».

Les 25 octobre 2022 et 7 novembre 2022, l'Autorité Centrale Communautaire reçoit, en réponse au courrier du 30 juin 2022, un rapport d'enquête sociale pour chacun des enfants. Elle reçoit un complément d'informations par une visio-conférence organisée le 27 octobre 2022, à l'occasion de laquelle il lui est confirmé que l'adoption par des personnes seules est recevable, que la présence d'enfants au foyer ne fait pas obstacle à l'adoption et que celle-ci est permise pour un enfant de moins de dix-huit ans.

Le 13 décembre 2022, l'Autorité Centrale Communautaire prend une décision en application de l'article 43, § 3, alinéa 2, du décret de la Communauté française du 31 mars 2004 relatif à l'adoption, concernant la poursuite du projet d'adoption de la partie requérante. Elle refuse d'encadrer ce projet.

Cette décision, qui constitue l'acte attaqué, contient la mention suivant laquelle elle est susceptible d'un recours en annulation au Conseil d'État, et est notifiée à la partie requérante par un courrier recommandé daté du 13 décembre 2022.

IV. Compétence du Conseil d'État

IV.1. Rapport de Monsieur le Premier auditeur et position des parties

Dans son rapport, Monsieur le Premier auditeur soulève d'office un déclinatoire de juridiction.

Il constate que la partie requérante prend un moyen unique de la violation des articles 1^{er} à 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs ainsi que de l'article 361-4, 3°, b) et c) du Code civil et qu'elle reproche à l'Autorité Centrale Communautaire d'avoir considéré que les garanties de l'article 361-4, 3°, b) et c) du Code civil ne sont pas obtenues en l'espèce, alors que l'attestation requise par cette disposition a bien été produite, « dans la mesure où il ressort spécifiquement de la décision querellée que l'autorité guinéenne en charge de

l'adoption a rendu un rapport pour chaque enfant dans lequel il est conclu que l'adoption proposée est conforme à l'intérêt supérieur de l'enfant ». Selon Monsieur le Premier auditeur, il ressort de la formulation du moyen unique que ce que la partie requérante cherche à obtenir avec l'introduction du présent recours, c'est de voir le Conseil d'État lui reconnaître un droit subjectif à obtenir l'encadrement qu'elle sollicite, qu'elle présente la compétence de l'Autorité Centrale Communautaire comme entièrement liée puisque, dès lors que le document visé à l'article 361-4, 3°, du Code civil a bien été produit, la partie adverse ne pouvait pas rejeter sa demande et que son moyen est déduit de la violation de la règle de droit établissant l'obligation. En contestant le refus d'encadrer la procédure d'adoption, la partie requérante reproche à la partie adverse de s'être abstenue d'exécuter l'obligation corrélative au droit subjectif dont elle entend, en réalité, se prévaloir, en invoquant précisément à l'appui de son moyen, la violation de l'article 361-4, 3°, b) et c) du Code civil qui devrait, dans sa thèse, soumettre la partie adverse à une telle obligation. Dès lors, et sans même qu'il soit nécessaire de se prononcer sur la question de savoir si le Conseil d'État est ou non compétent, en règle, pour connaître d'un recours dirigé contre une décision de refus d'encadrement prise en matière d'adoption par une autorité centrale communautaire, l'auditeur rapporteur estime que le Conseil d'État est, en tout état de cause, sans compétence pour connaître du présent recours, tel qu'il est formulé.

La partie requérante, qui a sollicité la poursuite de la procédure, n'a pas déposé de dernier mémoire et n'a pas fait valoir d'observations à propos des conclusions du rapport.

La partie adverse n'a pas déposé de dernier mémoire.

IV.2. Appréciation

1. Par ses arrêts n°257.891 (ECLI:BE:RVSCE:2023:ARR.257.891), n°257.892 (ECLI:BE:RVSCE:2023:ARR.257.892) et n°257.893 du 14 novembre 2023 (ECLI:BE:RVSCE:2023:ARR.257.893), l'assemblée générale de la section du contentieux administratif a rappelé que les compétences respectives des cours et tribunaux de l'ordre judiciaire et du Conseil d'État se déterminent notamment en fonction de l'objet véritable du litige et que le Conseil d'État ne peut connaître d'une requête qui, poursuivant en apparence l'annulation de l'acte d'une autorité administrative, a pour objet véritable de faire reconnaître ou rétablir un droit subjectif correspondant à une obligation dans le chef de l'autorité administrative.

L'assemblée générale a également rappelé que selon la Cour de cassation, le Conseil d'État est « sans juridiction lorsque la demande tend à l'annulation ou à la suspension d'un acte juridique administratif par lequel une autorité administrative refuse d'exécuter une obligation qui correspond à un droit subjectif du requérant et que le moyen invoqué se fonde sur une règle de droit matériel qui crée cette obligation et détermine le fond de la contestation » (Cass., (ch. réun.), 27 novembre 2020, C.17.0114.N et les conclusions du premier avocat général R. Mortier) (ECLI:BE:CASS:2020:CONC.20201127).

À cet égard, il ne suffit pas qu'un moyen d'annulation oblige incidemment ou indirectement le Conseil d'État, dans le cadre du contrôle de légalité, à statuer sur l'existence ou sur la portée d'un droit subjectif, pour conclure à l'absence de juridiction du Conseil d'État (Cass. (chambres réunies), 11 juin 2010, C.09.0336.F (ECLI:BE:CASS:2010:CONC.20100611.6), les conclusions de l'avocat général C. Vandewal avant Cass. 19 février 2015, C.14.0369.N et les conclusions du premier avocat général R. Mortier avant Cass, 27 novembre 2020, C.17.0114.N, précité).

Il s'ensuit que le Conseil d'État est incompétent lorsque sont réunies deux conditions (connexes) qui imposent de prendre en compte non seulement l'objet du recours (le *petitum*) mais également le moyen invoqué (la *causa petendi*).

La première condition est liée à l'objet du recours, à ce qui est demandé, soit la reconnaissance ou la constatation de l'existence d'un droit subjectif dans le chef du justiciable, étant donné qu'il satisfait à l'ensemble des conditions auxquelles le droit objectif subordonne cette prétention.

L'existence d'un droit subjectif suppose que la partie requérante fasse état d'une obligation juridique déterminée qu'une règle de droit objectif impose directement à un tiers et à l'exécution de laquelle cette partie a un intérêt. Pour qu'une partie puisse se prévaloir d'un tel droit à l'égard de l'autorité administrative, il faut que la compétence de cette autorité soit liée (Cass. (chambres réunies) 20 décembre 2007 (2 arrêts), C.06.0574.F (ECLI:BE:CASS:2007:CONC.20071220.10) et C.06.0596.F (ECLI:BE:CASS:2007:ARR.20071220.11) ; Cass. 8 septembre 2016 (C.11.0455.F) (ECLI:BE:CASS:2016:CONC.20160908.8).

Le Conseil d'État demeure compétent lorsque la naissance du droit subjectif est subordonnée à une décision préalable de l'autorité administrative, qui dispose d'un pouvoir discrétionnaire en ce qui concerne cette décision, sa

compétence fût-elle liée en certains domaines (Cass. (chambres réunies) 19 février 2015, C.14.0369.N (ECLI:BE:CASS:2015:CONC.20150219.9)).

Ainsi qu'il ressort de la jurisprudence précitée de la Cour de cassation, la détermination de l'objet véritable d'un litige implique de prendre en considération non seulement l'objet de la demande (le *petitum*) mais également de s'interroger sur la nature des moyens invoqués (la *causa petendi*), afin de vérifier si la seconde condition (connexe) est également remplie avant de décider de l'incompétence du Conseil d'État.

Enfin, la mention, lors de la notification de l'acte attaqué, qu'un recours en annulation peut être introduit à son encontre devant le Conseil d'État n'a pas d'incidence sur l'examen et l'appréciation de la compétence du Conseil d'État. Les règles relatives aux compétences respectives des juridictions de l'ordre judiciaire et du Conseil d'État découlent de la Constitution et les parties ne peuvent y déroger.

2. En l'espèce, le moyen unique est pris de la violation des articles 1^{er} à 3 de la loi relative à l'obligation de motivation formelle des actes administratifs ainsi que de l'article 361-4, 3°, b) et c), du Code civil.

Tel qu'il est présenté dans la requête en annulation, il consiste à faire grief à l'acte attaqué de se référer à l'article 361-4, 3°, b) et c), de l'ancien Code civil « pour justifier le refus d'encadrement » alors que les documents visés expressément et limitativement par cette disposition « ont pourtant été précisément produits par l'autorité compétente de l'État d'origine, dans la mesure où il ressort [...] de la décision querellée que l'autorité en charge de l'adoption a rendu un rapport pour chaque enfant dans lequel il est conclu que l'adoption proposée est conforme à l'intérêt supérieur de l'enfant ».

Selon la partie requérante, en adoptant la décision querellée, fondée sur le prétendu non-respect de l'article 361-4, 3°, b) et c), de l'ancien Code civil, l'Autorité Centrale Communautaire « commet un défaut de motivation puisque les documents visés par les considérants b) et c) sont précisément produits en l'espèce par l'autorité compétente dans le pays d'origine ». Elle en déduit, d'une part, que la motivation de l'acte attaqué n'est pas adéquate et viole donc l'article 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et, d'autre part, que l'acte attaqué viole également l'article 361-4, 3°, b) et c), de l'ancien Code civil.

3. En vertu de l'article 361-3, de l'ancien Code civil, le déplacement de l'enfant vers la Belgique en vue de l'adoption ne peut avoir lieu et l'adoption ne peut être prononcée que si plusieurs conditions sont remplies, dont celle définie au point 2°, a) et b), de cette disposition, et consistant pour l'autorité centrale communautaire compétente à avoir reçu de l'État d'origine :

« a) un rapport contenant des renseignements sur l'identité de l'enfant, son adoptabilité, son évolution personnelle, sa situation familiale, son passé médical et celui de sa famille, son milieu social, ainsi que sur ses besoins particuliers ; et
b) les autres documents requis pour l'adoption ; ».

Suivant l'article 361-4, de l'ancien Code civil, les documents visés à l'article 361-3, alinéa 1^{er}, 2°, b), précité, sont, en principe, les suivants :

« 1° une copie certifiée conforme :
a) de l'acte de naissance de l'enfant ;
b) de l'acte de consentement de l'enfant à l'adoption, lorsqu'il est requis ;
c) des actes de consentement des autres personnes, institutions et autorités dont le consentement est requis pour l'adoption ;
2° un certificat de nationalité et une attestation de résidence habituelle de l'enfant ;
3° une attestation par laquelle l'autorité compétente de l'Etat d'origine :
a) déclare que l'enfant est adoptable ;
b) constate, après avoir dûment examiné les possibilités de placement de l'enfant dans son Etat d'origine, que l'adoption internationale répond à son intérêt supérieur et au respect des droits fondamentaux qui lui sont reconnus en droit international ;
c) constate, motifs à l'appui, que la décision de confier l'enfant à l'adoptant ou aux adoptants répond également à cet intérêt et à ce respect ; ».

4. Dans son mémoire en réponse, la partie adverse expose en substance que le motif critiqué par la partie requérante « peut créer une certaine confusion et aurait gagné par une rédaction plus claire » mais que d'autres motifs légaux suffisent par ailleurs à le justifier, le recours en annulation ne visant selon elle pas « la question, pourtant première et principale, du non-respect de double subsidiarité qui ne permet l'adoption que pour autant qu'aucune solution durable n'existe ou ne soit mise en place dans le pays d'origine ».

Dans son mémoire en réplique, la partie requérante critique les motifs exprimés dans l'acte attaqué, rappelés par la partie adverse dans son mémoire en réponse, et liés au fait que, selon cette dernière, le projet d'adoption ne respecte pas le principe de double subsidiarité.

Ce faisant, la partie requérante confirme que l'objet de son recours (le *petitum*) ne consiste pas à faire reconnaître par le Conseil d'État qu'elle disposerait d'un droit subjectif à voir son projet d'adoption encadré par l'Autorité Centrale Communautaire au motif que l'attestation visée à l'article 361-4, 3°, précité, aurait été produite, ni que la compétence de cette autorité serait liée en la matière.

En outre, lorsque, dans sa requête en annulation, la partie requérante critique le caractère adéquat de la motivation formelle fournie dans l'acte attaqué, aux termes duquel il est considéré que les garanties de l'article 361-4, 3°, b) et c), précité, ne sont pas obtenues en l'espèce, elle soutient que ce motif qui justifierait le refus de l'Autorité Centrale Communautaire d'encadrer son projet d'adoption n'est pas légalement admissible, compte tenu de la disposition du Code civil dont elle dénonce la violation. Ce faisant, le moyen qu'elle soulève (la *causa petendi*), ne revient pas à soutenir que, dès lors que l'attestation visée à l'article 361-4, 3°, du Code civil a bien été produite, l'Autorité Centrale Communautaire ne pouvait refuser d'encadrer son projet d'adoption sur cette base et qu'elle s'est donc ainsi abstenue d'exécuter l'obligation corrélative à un droit subjectif dont la partie requérante entendrait se prévaloir, à tort ou à raison.

Il résulte ainsi de la prise en compte tant de l'objet du recours en annulation que du moyen unique invoqué à l'appui de celui-ci, que le Conseil d'État est compétent pour en connaître.

5. Il convient par conséquent de rouvrir les débats afin de permettre la poursuite de l'instruction de l'affaire.

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

Article 1^{er}.

Les débats sont rouverts.

Article 2.

Le membre de l'Auditorat désigné par Monsieur l'Auditeur général est chargé de poursuivre l'instruction de l'affaire.

Article 3.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 28 juin 2024, par la XI^e chambre du
Conseil d'État composée de :

Denis Delvax,
Joëlle Sautois,
Emmanuel Jacobowitz,
Céline Morel,

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

Le Greffier,

Le Président,

Céline Morel

Denis Delvax