

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

n° 262.036 du 21 janvier 2025

A. 242.790/XI-24.894

En cause : **M.L.**,
 ayant élu domicile chez
 M^e Méthode NDIKUMASABO, avocat,
 avenue de la Toison d'Or 77
 1060 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 29 juillet 2024, la partie requérante demande, d'une part, la suspension de l'exécution de « la décision prise par le service des tutelles le 29/05/2024, et notifiée à la requérante le 30/05/2024 » 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} 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 10 décembre 2024, les parties ont été convoquées à l'audience du 13 janvier 2025 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 Méthode Ndikumasabo, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Sébastien Kaisergruber, *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

Il ressort de la fiche « Mineur étranger non accompagné » établie au nom de la partie requérante par l'Office des étrangers que :

- celle-ci déclare être née le 26 juin 2008 ;
- son identité est établie sur la base de ses déclarations, aucun document n'étant produit ;
- 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 partie requérante est informée du doute émis, a reçu le document l'informant du déroulement du test d'âge et ne manifeste aucune opposition à la réalisation de ce test.

Le 28 mai 2024, la partie requérante a subi un triple test de détermination de l'âge à l'hôpital UZ Leuven. La conclusion générale de l'expertise réalisée est qu'à cette date, elle est âgée de 21,7 ans avec un écart-type de 2 ans.

Le 29 mai 2024, la partie adverse décide qu'il n'y a pas lieu de désigner un tuteur à la partie requérante. Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Conditions de la suspension

Conformément à l'article 17, § 1^{er}, alinéa 2, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, tel qu'applicable à la présente espèce, la suspension de l'exécution d'une décision administrative suppose deux conditions, une urgence

incompatible avec le délai de traitement de l'affaire en annulation et l'existence d'au moins un moyen sérieux susceptible, *prima facie*, de justifier l'annulation de cette décision.

V. Moyen unique

V.1. Thèse de la partie requérante

La partie requérante prend un moyen unique de la violation « des articles 7 § 1^{er} à 3 du Titre XIII, Chapitre VI "Tutelle des mineurs étrangers non accompagnés" de la loi-programme du 24 décembre 2002 ; de la violation des articles 8 et 12§2 de la Convention relative aux droits de l'enfant (Ci-après appelée "CDE" en abrégé) et de l'article 25 de la Directive de l'Union européenne sur les procédures de protection internationale ; de la violation de l'obligation de prise en compte de l'intérêt supérieur de l'enfant ; de la violation de l'article 62 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers (ci-après, la loi de 1980), et des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 sur la motivation formelle des actes administratifs ; de la violation des principes généraux de bonne administration, parmi lesquels, le devoir de minutie, de proportionnalité, de prudence et précaution ; de la violation de l'obligation de prise en compte de l'intérêt de l'enfant ».

Après un exposé théorique, elle expose que la décision attaquée « viole le droit d'être entendu et informé » ainsi que son « droit [...] à être accompagné lors de l'évaluation de l'âge » alors que « l'assistance par un tuteur et par un conseil est un droit procédural à même de garantir que l'intérêt supérieur de l'enfant est tenu en considération ». Elle explique qu'il

« •il n'est pas établi qu'un tuteur ait été désigné [...] pour l'accompagner dans la réalisation du test médical ;

•il n'est pas établi qu'un avocat ait été désigné pour [l'] assister [...] dès que le service des Tutelles ou les autorités compétentes en matière d'asile, d'accès au territoire, de séjour et d'éloignement des étrangers ont eu des doutes concernant son âge ».

Elle observe qu'un avocat ou un tuteur l'aurait éclairé « sur ses droits, notamment si elle avait un choix de subir le test ou pas ; elle aurait également été éclairée sur les démarches à faire en vue de prouver son âge, éventuellement par des documents, en l'éclairant notamment sur l'exigence d'authentification des documents en question ».

Elle fait ensuite valoir qu'il « n'apparaît pas que la partie adverse ait fait des efforts pour déterminer [son] âge [...] conformément à 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 », car « le recours au test médical aboutit forcément à l'établissement d'un âge fictif, ce qui est contraire à l'intérêt supérieur de l'enfant ». Elle estime que « la partie défenderesse a manqué notamment :

- à [lui] expliquer [...] l'importance de produire les documents d'identité et l'inviter à les chercher en lui laissant le temps nécessaire à cette fin ;
- à motiver si elle a tenté de contacter directement les autorités [de son] pays d'origine [...] ou les raisons de s'être abstenu de les contacter, aucun effet juridique ne pouvant être déduit de son silence à ce sujet ;
- à montrer que dans toutes les démarches, elle a tenu compte de l'intérêt supérieur de la requérante, présumée mineure jusqu'à preuve du contraire ;
- la partie défenderesse n'explique pas pourquoi elle n'a pas eu recours à d'autres tests psycho-affectifs par exemple ».

Elle en déduit que « la partie défenderesse a violé l'article 7 de la loi relative à la tutelle des mineurs étrangers non accompagnés tel que complété par 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, a également violé l'obligation de motivation des actes administratifs, ainsi que les principes de bonne administration dont le devoir de minutie, ainsi que l'obligation de tenir compte de l'intérêt de l'enfant ».

V.2. Appréciation

L'exposé d'un moyen d'annulation, prescrit par l'article 2, § 1^{er}, 3^o, 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'entièreté 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 juridique.

L'exposé des moyens constitue un élément essentiel de la requête, la partie requérante devant par conséquent y indiquer *ab initio* l'illégalité qui aurait été

commise et dans quelle mesure elle aurait eu lieu, dès lors que le moyen permet, d'une part, à la partie adverse de se défendre des griefs formulés à l'égard de l'acte attaqué dans le respect des droits de la défense et, d'autre part, au Conseil d'État d'examiner le bien-fondé de ces griefs et, partant, la limite de sa saisine. Lorsque la requête en annulation n'individualise aucune règle ou principe général de droit et n'indique pas comment ils auraient été violés, elle est irrecevable. Il en va de même du moyen qui ne fait aucun lien entre l'acte attaqué et les dispositions dont le moyen invoque la violation.

En l'espèce, la partie requérante n'explique pas en quoi la partie adverse aurait méconnu le principe de proportionnalité, le principe de prudence et le principe de précaution. En tant qu'il est pris de la violation de ces principes, le moyen est irrecevable. Le moyen est également irrecevable en ce qu'il dénonce « la violation de l'obligation de prise en compte de l'intérêt supérieur de l'enfant » à défaut d'identifier la disposition conventionnelle, légale ou réglementaire en vertu de laquelle la partie adverse était en l'espèce tenue à une telle obligation. De même, le moyen est irrecevable en tant qu'il est pris de la violation de l'article 62 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, cette disposition s'appliquant aux décisions prises dans le cadre de cette loi et non aux décisions prises en application du Titre XIII, chapitre 6, de la loi-programme (I) du 24 décembre 2002.

Les dispositions de la Convention relative aux droits de l'enfant invoquées ne sont pas susceptibles d'effet direct. Ces dispositions ne créent d'obligations qu'à charge des États parties et n'ont pas l'aptitude à conférer par elle-même des droits aux particuliers, dont ceux-ci pourraient se prévaloir devant les autorités nationales, administratives ou juridictionnelles, sans qu'aucune mesure interne complémentaire ne soit nécessaire à cette fin.

Le moyen est irrecevable également en tant qu'il est pris de la violation de l'article 25 de la Directive de l'Union européenne « sur les procédures de protection internationale », à défaut d'identifier précisément la directive dont il s'agit. En tout état de cause, à supposer que le moyen soit lu avec bienveillance comme visant la violation de l'article 25 de la directive 2013/32/UE du 26 juin 2013 du Parlement européen et du Conseil relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale (refonte), la violation d'articles d'une directive européenne ne peut être invoquée que si ces dispositions n'ont pas été correctement transposées en droit belge et si elles sont directement applicables, c'est-à-dire si elles comportent des obligations claires et précises qui ne sont

subordonnées, dans leur exécution ou dans leurs effets, à l'intervention d'aucun acte ultérieur. Dès lors que la partie requérante n'indique pas en quoi l'article 25 de la directive 2013/32/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale (refonte) aurait été mal transposé, ni n'avance que cette disposition serait directement applicable, le moyen est irrecevable en tant qu'il invoque la violation de cette disposition.

Par ailleurs, l'« Observation générale n°12 » du Comité des droits de l'enfant des Nations Unies, les « Lignes directrices du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur une justice adaptée aux enfants », la résolution 2195 du Conseil de l'Europe et le Guide à l'usage des responsables édicté par le Conseil de l'Europe dans le cadre de « L'évaluation de l'âge des enfants migrants », mentionnés dans les développements du moyen, ne constituent pas des règles de droit dont la violation peut être invoquée devant le Conseil d'État.

Le droit d'être entendu est respecté lorsque l'administré a pu faire valoir ses observations avant l'adoption de l'acte attaqué. Tel est le cas en l'espèce dès lors que la partie requérante a été entendue par l'Office des étrangers le 14 mai 2024 dans une langue dont elle ne conteste pas qu'elle la comprend. Elle a, à cette occasion, été informée du doute émis à propos de son âge, des raisons de celui-ci, a reçu un document l'informant du déroulement du test médical et a été invitée à faire valoir ses observations. La fiche « Mineur étranger non accompagné » ne mentionne aucune déclaration qu'elle aurait effectuée à cette occasion. Cette fiche mentionne également que l'identité de la partie requérante est établie sur la base de ses déclarations, qu'elle n'a aucun document et qu'elle n'a pas manifesté d'opposition à la réalisation du test d'âge. Le droit d'être entendu n'impose pas à la partie adverse de procéder à une deuxième audition avant l'adoption de sa décision ou d'inviter la partie requérante à faire valoir ses observations sur les résultats du test médical.

Par ailleurs, le grief selon lequel la partie adverse n'aurait pas invité la partie requérante à déposer des documents de nature à établir son âge manque manifestement en fait, la fiche « Mineur étranger non accompagné » montrant que la question des documents a été abordée, mais qu'aucun document n'a été produit. Si la partie requérante indique disposer à présent d'un extrait d'acte de naissance, celui-ci n'a pas été adressé à la partie adverse avant l'adoption de l'acte attaqué de telle sorte qu'il ne peut lui être reproché de ne pas en avoir tenu compte. Pour le surplus, il y a lieu de relever que la notification de l'acte attaqué mentionne que « Si vous avez des documents d'identité pour prouver votre âge, vous pouvez nous les apporter ».

S'agissant du grief dans lequel la partie requérante se plaint d'une violation de son droit « à être accompagnée lors de l'évaluation de son âge », le moyen ne permet pas d'identifier la norme de droit consacrant ce droit et pouvant être invoquée devant le Conseil d'État au titre de moyen. En tout état de cause, il ressort du rapport médical que la partie requérante a bien été accompagnée lors de ce test médical par un membre du Service des Tutelles. La partie requérante a, dès lors, bien été prise en charge par le Service des Tutelles jusqu'à la décision attaquée.

La partie requérante n'identifie, par ailleurs, pas la règle de droit qui aurait imposé la désignation d'un avocat pour l'assister « dès que le service des Tutelles ou les autorités compétentes en matière d'asile, d'accès au territoire, de séjour et d'éloignement des étrangers ont eu des doutes concernant son âge ». Le grief est ici irrecevable.

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 ». La compétence de désigner un tuteur ou de procéder à l'identification des mineurs non accompagnés et de faire vérifier l'âge en cas de contestation au moyen d'un test médical appartient, conformément à l'article 2, § 2, du Titre XIII, chapitre 6, de la loi-programme (I) du 24 décembre 2002, au service des tutelles.

En tant qu'il critique le recours au test médical, au motif qu'il aboutit à un âge fictif, ce qui serait contraire à l'intérêt supérieur de l'enfant, le moyen critique en réalité le choix fait par le législateur d'imposer un test médical en cas de doute au sujet de la minorité déclarée. Une telle critique ne constitue pas un moyen dirigé contre l'acte attaqué et est, en conséquence, irrecevable.

Si l'article 3, alinéa 2, 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 prévoit que « Le test médical visé à l'article 7 du Titre XIII, Chapitre 6 " Tutelle des mineurs étrangers non accompagnés" de la loi-programme du 24 décembre 2002 peut notamment comprendre des tests psycho-affectifs », cette disposition n'impose nullement la présence de tels tests psycho-affectifs dans le test médical auquel pouvait être soumis

la partie requérante de sorte, d'une part, que la partie adverse a valablement pu fonder sa décision sur un test médical ne comprenant pas des tests psycho-affectifs et, d'autre part, que l'autorité n'est pas non plus tenue d'expliquer la raison pour laquelle il n'y a pas été recouru.

De même, 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 devait, compte tenu du doute émis au sujet de l'âge de la partie requérante, procéder 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. N'ayant aucune obligation de solliciter les postes consulaires ou diplomatiques, la partie adverse n'était pas non plus tenue de préciser les démarches entreprises ou les raisons du choix de ne pas en entreprendre.

La loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs impose à l'autorité d'indiquer, dans l'*instrumentum* de l'acte administratif individuel, les considérations de fait et de droit qui le fondent afin de permettre à son destinataire de comprendre, à la lecture de cet acte, les raisons juridiques et factuelles qui ont conduit l'autorité à se prononcer dans ce sens, et d'apprécier l'opportunité d'introduire un recours à son encontre. Pour être adéquate, et par ailleurs rencontrer l'obligation de motivation interne, la motivation doit reposer sur des éléments qui, au regard du dossier administratif, s'avèrent exacts, c'est-à-dire conformes à la réalité, pertinents pour la solution retenue et légalement admissibles.

Il résulte de l'expertise médicale, à laquelle un membre du service des Tutelles a accompagné la partie requérante, 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, ce qui a permis de croiser les résultats obtenus pour pouvoir évaluer au plus juste l'âge réel. Ce rapport 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'expertise

mentionne un âge de plus de 23,5 ans, avec une certitude de 95% qu'elle est âgée entre 19,6 et 25 ans et de 99% qu'elle ait plus de dix-huit ans. Enfin, la radiographie des clavicules indique un âge de 20 ans, avec un écart-type de 2 ans. L'expertise arrive ainsi à la conclusion générale que la partie requérante est, à la date de l'examen médical, âgée de 21,7 ans avec un écart-type de 2 ans. La partie requérante ne formule aucune critique concrète dirigée contre cette conclusion du test médical. Cette conclusion est, en outre, parfaitement compréhensible et il n'appartient pas au Conseil d'État de substituer son appréciation des tests à celle de l'expert médical.

Dès lors que la lecture du rapport médical permet de comprendre les raisons pour lesquelles l'expert parvient à la conclusion générale que la partie requérante était, au jour de l'examen médical, âgé de plus de 18 ans, la partie adverse a valablement pu 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 en reproduisant notamment la conclusion générale du test médical.

En faisant procéder à l'examen médical à la suite du doute émis par l'Office des étrangers et en décidant, sur la base du résultat de ce test, qui comme tel n'est pas contesté, qu'il n'y a pas lieu de désigner un tuteur à la partie requérante, la partie adverse n'a méconnu aucune des règles visées par le moyen. Lorsque comme en l'espèce, l'étranger qui se déclare mineur indique ne disposer d'aucun document susceptible d'établir son identité, aucune des règles invoquées à l'appui du moyen n'imposent à l'autorité, en possession du résultat du test médical établissant un âge de plus de 18 ans, de lui accorder un temps supplémentaire pour produire de tels documents.

Le moyen unique est pour partie irrecevable et pour partie non 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 le 21 janvier 2025, par la XI^e chambre du Conseil d'État siégeant en référé, composée de :

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

Le Greffier,

Le Président,

Katty Lauvau

Nathalie Van Laer