

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF
LE PRÉSIDENT DE LA XI^e CHAMBRE SIÉGEANT EN RÉFÉRÉ

A R R Ê T

n° 267.035 du 16 juin 2026

A. 247.891/XI-25.559

En cause : **N. K.**,
 ayant élu domicile chez
 M^e Juliette RICHIR, avocat,
 rue Patenier, 52
 5000 Namur,

contre :

l'État belge, représenté par
 la Ministre de la Justice,
 ayant élu domicile chez
 M^e Sébastien KAISERGRUBER, avocat,
 avenue Brugmann, 451
 1180 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 13 avril 2026, la partie requérante demande, d'une part, la suspension de l'exécution de « la décision du SPF Justice du 11 février 2026 selon laquelle le Service des Tutelles considère le requérant âgé de plus de 18 ans, avec pour conséquence qu'il ne se verra pas désigner de tuteur » et, d'autre part, l'annulation de cette décision.

II. Procédure

Par une ordonnance du 14 avril 2026, le calendrier de la procédure a été déterminé et l'affaire a été fixée à l'audience du 8 juin 2026.

La note d'observations et le dossier administratif ont été déposés dans le respect du calendrier de la procédure.

M. François Xavier, auditeur adjoint au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 17, § 4, alinéa 2, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

Le rapport a été notifié aux parties.

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

M^e Hélène Gribomont, *loco* M^e Juliette Richir, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Sébastien Kaisergruber, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. François Xavier, auditeur adjoint, a été entendu 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 3 mars 2025, l'Office des étrangers entend la partie requérante et établit une fiche « Mineur étranger non accompagné ». Elle déclare qu'elle est née le 5 mai 2009 et se prévaut d'une photographie d'un acte de naissance.

Le 7 mai 2025, la partie adverse désigne un tuteur à la partie requérante.

Le 17 octobre 2025, l'Office des étrangers émet un doute sur la minorité invoquée en raison de l'apparence physique, de l'absence de documents originaux qui prouvent son identité et du constat que la partie requérante n'est en possession que d'une photo d'un acte de naissance dont l'authenticité ne peut être établie.

Le 2 décembre 2025, l'Office des étrangers indique à la partie adverse que la partie requérante est connue en Espagne sous une autre identité.

Le 17 décembre 2025, un agent de la partie adverse procède à l'audition de la partie requérante. Au cours de cet entretien, la partie requérante se prévaut de deux documents : un extrait de registre de l'état civil et un jugement supplétif.

Le 24 décembre 2025, la Direction des Affaires consulaires du SPF Affaires étrangères a transmis les observations du Consulat général à Dakar. Après quelques observations de forme, cet avis mentionne, sur le fond, que, compte tenu des fraudes massives observées en République de Guinée sur les documents d'état civil, il est difficile de se prononcer sur la fiabilité du contenu de ces documents, sans une enquête approfondie.

Le 11 février 2026, la partie adverse a considéré que la partie requérante avait plus de 18 ans et décidé de ne pas lui attribuer de tuteur. Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Conditions de la suspension

Conformément à l'article 17, § 1^{er}, alinéa 3, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, 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 dont l'examen se prête à un traitement accéléré et qui est susceptible *prima facie* de justifier l'annulation de cette décision.

V. Moyen unique

V.1. Observation préalable

L'article 2, § 1^{er}, alinéas 2 à 4, de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État dispose comme suit :

« Le moyen consiste en l'indication de la règle de droit dont la violation est invoquée et de la manière dont elle aurait été concrètement enfreinte.

Si le moyen nécessite des développements, la requête comprend un résumé du grief allégué. L'absence de résumé du grief ne peut conduire à l'irrecevabilité du moyen.

L'énoncé du moyen et, le cas échéant, le résumé du grief sont reproduits tels quels dans le rapport de l'auditeur et dans l'arrêt. ».

En l'espèce, le moyen contient des développements, mais aucun résumé des griefs allégués. Seul l'énoncé du moyen, sans résumé des développements, sera, dès lors, reproduit ci-après.

V.2. Énoncé du moyen

La partie requérante prend un moyen unique de « l'erreur manifeste d'appréciation ainsi que

- de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29.01.1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs ;
- de la violation de l'article 62 de la loi du 15.12.1980 ;
- de la violation de l'article 7, § 1^{er}, et 7, § 3, du Titre XIII, Chapitre 6 " Tutelle des mineurs étrangers non accompagnés " de la loi-programme du 24.12.002 (*sic*) ;
- de la violation de l'article 3 de l'arrêté royal du 22.12.2003 portant exécution du Titre XIII, chapitre 6 "Tutelle des enfants étrangers non accompagnés" de la loi-programme précitée ;
- de la violation de l'article 27 et 28 du Code de droit international privé ;
- de la violation de l'obligation de motivation matérielle ;
- de la violation du principe général de bonne administration en ce qu'il se décline notamment en l'obligation prendre en considération tous les éléments du dossier et en un devoir de soin et de minutie ;
- de la violation de l'article 14 du Règlement (UE) 2016/1191 du Parlement européen et du Conseil du 6 juillet 2016 visant à favoriser la libre circulation des citoyens en simplifiant les conditions de présentation de certains documents publics dans l'Union européenne, et modifiant le règlement (UE) n° 1024/2012, lu à la lumière des considérants 3 et 31 ;
- de la violation du principe de coopération loyale entre États membres prévu à l'article 4, § 3, du TUE ;
- de la violation de l'article 3, § 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
- de la violation de l'article 8 de la Convention européenne des droits l'homme ».

Elle prend une première branche « du défaut de motivation formelle (articles 2 et 3 de la loi du 29.07.1991), violation des articles 3 et 7 de la loi du 24.12.2004, article 3, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 22 décembre 2003 et violation du principe de bonne administration, de diligence et de minutie ».

Elle prend une seconde branche de la violation de l'article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

V.3. Note d'observations

En ce qui concerne la première branche du moyen, la partie adverse explique notamment que la critique lui reprochant d'avoir statué sans attendre le retour des Affaires étrangères « repose sur un postulat erroné : que la décision attaquée reposerait essentiellement sur la mise en cause de l'authenticité des deux documents transmis aux Affaires étrangères, en sorte que l'avis sollicité aurait été nécessaire pour fonder valablement la décision ». Elle explique que tel n'est pas le cas en l'espèce, car la « motivation de la décision attaquée s'adosse à un faisceau d'indices convergents qui se suffisent indépendamment de l'avis attendu des Affaires étrangères », à savoir : son identité différente auprès des autorités espagnoles, une impossibilité chronologique manifeste (« il a déclaré avoir quitté son pays d'origine le 1^{er} janvier 2024 tout en affirmant avoir été présent lors de la "création" de son document d'état civil – lequel est pourtant daté du 15 janvier 2025. Confronté à cette contradiction, il n'a fourni aucune explication »), une « confusion délibérée sur l'identité réelle de la personne à laquelle se rapportent les documents », l'absence de légalisation, de photographie et de données biométriques permettant de rattacher ces documents à la personne du requérant, l'absence de production de carte d'identité malgré l'annonce du 4 janvier 2026 et le refus de se soumettre au test médical proposé. Elle explique qu'aucun « de ces éléments ne dépend du retour attendu des Affaires étrangères » et que « pris ensemble, ils suffisent à fonder, en droit comme en fait, la conclusion adoptée par le service des Tutelles ». Elle fait valoir que, dans « ces conditions, l'arrêt n° 266.304 du 7 avril 2026 n'a pas la portée que le requérant veut lui donner », car il « sanctionne la circonstance que la motivation de la décision attaquée ne permettait pas de comprendre pourquoi l'autorité n'avait pas attendu l'avis qu'elle avait elle-même sollicité, alors que le seul élément contradictoire au document produit reposait sur des considérations générales relatives à l'existence de fraudes documentaires dans le pays d'origine ». Elle observe que tel n'est pas le cas en l'espèce puisque l'acte attaqué « ne se borne pas à invoquer des considérations générales sur la fiabilité des documents en provenance de Guinée », mais relève, concrètement et individuellement « l'absence de tout élément personnel d'identification (photographie, biométrie) permettant de les rattacher au requérant » et « l'existence d'une identité alternative et d'une date de naissance incompatible révélées par les autorités espagnoles ». Elle avance que « l'hypothèse même que les Affaires étrangères confirment *a posteriori* l'authenticité formelle de ces documents ne ferait pas disparaître ces incohérences. La motivation de la décision attaquée serait, dans tous les cas, autonomement suffisante ». Elle note que « le 24 décembre 2025, la Direction des Affaires consulaires du SPF Affaires étrangères a transmis les observations du Consulat général à Dakar, dont la conclusion est qu'il est difficile de se prononcer sur la fiabilité du contenu des

documents produits, sans une enquête approfondie, compte tenu des fraudes massives observées en République de Guinée sur les documents d'Etat Civil », mais souligne que l'acte attaqué « ne se fonde pas sur ce document, ce qui est toutefois sans incidence quant à la légalité de l'acte attaqué : en effet, comme démontré ci-dessus, les motifs de la décision attaquée sont autonomement suffisants, indépendamment de la conclusion des observations formulées par le Consulat général à Dakar ». Elle ajoute qu'elle « n'a aucune obligation de faire prévaloir un document d'identité étranger sur les autres éléments du dossier, compte tenu des règles applicables en matière de force probante des actes émanant d'une autorité étrangère », que la « force probante des actes authentiques étrangers consiste, en vertu de l'article 28, § 2, du Code de droit international privé, en une présomption *juris tantum* : la preuve contraire des faits constatés par l'autorité étrangère peut être apportée par toutes voies de droit » et que « l'ensemble des autres éléments du dossier, et ce, même à défaut de test médical, peut constituer une telle preuve contraire ». Elle rappelle enfin que la demande d'un avis du SPF Affaires étrangères n'est pas obligatoire, que la « même logique vaut, *a fortiori*, lorsque le service des Tutelles fait usage de cette faculté et que les Affaires étrangères s'abstiennent de répondre dans un délai utile » et qu'il « ne peut être considéré qu'en l'absence d'avis, le service des Tutelles aurait perdu tout pouvoir pour poursuivre son processus d'identification, à plus forte raison lorsque, comme en l'espèce, la motivation de la décision repose sur des éléments autonomes étrangers à cette vérification ».

V.4. Courrier adressé aux parties

Le 29 mai 2026, le Conseil d'État a adressé aux parties le courrier suivant :

- « Cette affaire viendra à l'audience du 8 juin prochain.
La décision attaquée mentionne que "Nous avons envoyé vos documents pour analyse [...]. A ce jour, nous n'avons pas eu de retour des Affaires étrangères".
Madame le Président f.f. souhaite que la partie adverse dépose au dossier de la procédure la ou les demandes d'analyse à laquelle ou auxquelles ce motif de l'acte attaqué se réfère.
Elle constate, par ailleurs, que le dossier administratif comprend, en pièce 8, un courrier électronique que la note d'observations décrit de la manière suivante : "9.Le 24 décembre 2025, la Direction des Affaires consulaires du SPF Affaires étrangères a transmis les observations du Consulat général à Dakar, dont la conclusion est qu'il est difficile de se prononcer sur la fiabilité du contenu des documents produits, sans une enquête approfondie, compte tenu des fraudes massives observées en République de Guinée sur les documents d'Etat Civil".
Elle souhaite, dès lors, que la partie adverse indique si ce courrier constitue la réponse à la demande d'analyse et, dans l'affirmative, la raison pour laquelle l'acte attaqué du 11 février 2026 indique "A ce jour, nous n'avons pas eu de retour des Affaires étrangères".
La partie adverse est invitée à déposer les pièces pour le jeudi 4 juin à 12h au plus tard.

Les parties sont, en outre, invitées à s'exprimer sur ces questions lors de l'audience du 8 juin 2026 ».

La partie adverse a pris connaissance de ce courrier le 1^{er} juin 2026. Au cours de l'audience du 8 juin 2026, son conseil a indiqué que la partie adverse n'avait pas répondu à son interpellation et qu'il ne pouvait répondre aux demandes formulées. Invité, lors de l'audience, à préciser si la pièce 8 du dossier administratif était la réponse à une demande unique formulée par le service des Tutelles et interrogé, dans la négative, sur le nombre de demandes adressées au SPF des Affaires étrangères, le conseil de la partie adverse a indiqué qu'il ne pouvait répondre à ces questions, n'ayant pas obtenu les réponses auprès de son client.

La partie requérante n'a pas pris connaissance, avant l'audience du 8 juin 2026, du courrier qui lui a été adressé plus d'une semaine auparavant par le Conseil d'État et est réputée en avoir pris connaissance le 5 juin 2026 conformément à l'article 85bis, §14, alinéa 4, du règlement général de procédure. Interrogé sur cette absence de prise de connaissance, le conseil de la partie requérante a indiqué que ce courrier devait être parmi ses mails non lus. Elle en a pris effectivement connaissance au cours d'une suspension de l'audience du 8 juin 2026 à 9h51.

Le Conseil d'État déplore qu'aucune suite n'ait été réservée à son courrier et particulièrement qu'une partie n'en ait même pas pris connaissance alors qu'il lui a été envoyé plus d'une semaine avant l'audience afin d'assurer l'effet utile de celle-ci.

V. 5. Appréciation de la première branche

Le service des Tutelles n'est pas tenu de demander au SPF Affaires étrangères un avis concernant les documents produits par un étranger qui se déclare mineur non accompagné. Toutefois, lorsqu'il estime nécessaire de solliciter un tel avis, le service des Tutelles doit soit attendre la réception de celui-ci, soit expliquer dans l'acte attaqué les raisons pour lesquelles il estime pouvoir statuer sans plus attendre.

En l'espèce, l'acte attaqué indique que « Nous avons envoyé vos documents pour analyse [...]. A ce jour, nous n'avons pas eu de retour des Affaires étrangères ».

Dès lors que la partie adverse n'a pas déposé les pièces demandées dans le courrier qui lui a été adressé par le Conseil d'État le 26 mai 2026 et qu'elle n'a pas davantage pu éclairer le Conseil d'État lors de l'audience du 8 juin 2026, il y a lieu de considérer que la mention « A ce jour, nous n'avons pas eu de retour des Affaires

étrangères » ne procède pas d'une erreur matérielle et que la pièce 8 du dossier administratif ne constitue pas la réponse à la demande d'avis mentionnée à la phrase précédente selon laquelle « Nous avons envoyé vos documents pour analyse ».

Dans ces circonstances particulières, il y a, en conséquence, lieu, au regard de ces mentions de l'acte attaqué, de considérer que la partie adverse a choisi de statuer sans attendre plus longtemps l'avis qu'elle avait jugé nécessaire de solliciter.

Dans une telle hypothèse, il appartient à l'autorité administrative d'exposer dans sa décision la raison pour laquelle elle estime pouvoir statuer sans plus attendre. Or, contrairement à ce que soutient la partie adverse, l'acte attaqué n'expose pas cette raison. Les éléments de motivation contenus dans sa décision et rappelés dans la note d'observations expliquent, en effet, les raisons pour lesquelles la partie adverse considère que la partie requérante est âgée de plus de 18 ans, mais pas la raison pour laquelle elle a estimé qu'elle pouvait statuer sans attendre davantage l'avis qu'elle a sollicité. Si la partie adverse soutient que le « faisceau d'indices convergents » qu'elle expose suffit « indépendamment de l'avis attendu des Affaires étrangères », cette conclusion selon laquelle ces éléments permettent de statuer sans attendre l'avis sollicité ne ressort pas de la motivation de l'acte attaqué. Tout au plus, l'acte attaqué complète-t-il l'alinéa débutant par les phrases « Nous avons envoyé vos documents pour analyse [...]. A ce jour, nous n'avons pas eu de retour des Affaires étrangères » par le passage « De plus, ces documents ne comportent ni photographies ni données biométriques ; ils ne permettent donc pas d'établir, avec le degré de certitude requis, qu'il est personnellement rattaché à votre identité ». Dès lors que ces phrases sont situées dans le même alinéa que celles relatives à la demande d'avis et à l'absence de réception de celui-ci et dans le prolongement de celles-ci, leur lecture pourrait laisser à penser qu'il s'agit de la raison pour laquelle la partie adverse a estimé pouvoir statuer sans plus attendre. Cette conclusion ne ressort, toutefois, pas clairement de la motivation de l'acte attaqué. Ce motif ne permet, dès lors, pas de déterminer s'il s'agit bien de la raison pour laquelle la partie adverse a décidé de statuer sans attendre plus longtemps l'avis sollicité.

Aucun motif n'exposant clairement la raison pour laquelle la partie adverse a statué sans attendre plus longtemps l'avis demandé au SPF Affaires étrangères, la motivation de l'acte attaqué n'est pas adéquate. La première branche est, en conséquence, sérieuse dans la mesure où elle est prise de la violation de l'article 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs.

VI. Urgence

VI. 1. Thèses des parties

La partie requérante soutient que « (...) Le requérant ne s'est pas vu désigner de tuteur. En outre, il risque de se voir notifier un ordre de quitter le territoire en application du Règlement Dublin III précité, alors que les autorités belges ne l'exécutent jamais à l'égard de mineurs non-accompagnés, conformément à son article 6. Enfin, dans l'hypothèse où le requérant est reconnu réfugié ou bénéficiaire de la protection subsidiaire, il ne disposera pas de la possibilité d'exercer son droit au regroupement familial avec ses parents. Toute reconnaissance après sa majorité, et donc tout délai retardant l'examen de sa demande d'asile compliquerait, même en cas d'annulation de la décision, la possibilité d'exercer son droit au regroupement familial. Ses parents devraient en effet exercer ce droit dans les trois mois de la reconnaissance du requérant. Ce délai découle de l'article 10 de la loi du 15.12.1980 lu conjointement avec les enseignements de l'arrêt de la Cour de Justice de l'Union européenne du 12 avril 2018 dans l'affaire C-550/16, A, S, du 12 avril 2018. Il importe également d'empêcher que la présente procédure ne ralentisse le déroulement de la procédure d'asile ou n'affecte la sécurité juridique des actes qui sont ou ont déjà été posés dans l'examen de la demande d'asile, telle qu'une audition par les instances d'asile. En résumé, l'acte attaqué porte gravement atteinte aux intérêts du requérant dans la mesure où il le prive, avant l'heure, de l'ensemble des mesures de protection et des avantages auxquels peuvent prétendre en Belgique les mineurs d'âge, en particulier, mais pas uniquement, du bénéfice de l'assistance d'un tuteur prévue par les articles 9 et suivants du Titre XIII, chapitre 6, de la loi-programme (I) du 24 décembre 2002 et le droit de ne pas être expulsé vers un pays signataire du Règlement Dublin III. Ces éléments indiquent que les effets de l'acte attaqué présentent pour le requérant une gravité suffisante pour établir l'urgence qui justifie de statuer en référé. Elles rendent incompatible le traitement de l'affaire en annulation et justifient la demande en suspension ».

La partie adverse expose que la partie requérante lie le dommage que lui causerait l'exécution immédiate de l'acte attaqué à sa qualité alléguée de mineur, que la recevabilité de la demande sous cet aspect est liée au fond, qu'elle a déjà démontré que le moyen unique n'est pas sérieux et que, partant, elle a pu décider légalement qu'elle était âgée de plus de 18 ans. Elle en déduit que l'urgence n'est pas établie.

VI. 2. Appréciation

Dès lors qu'il résulte de l'examen de la première branche du moyen unique que la partie adverse n'établit pas qu'elle a décidé légalement que la partie requérante est âgée de plus de dix-huit ans, l'acte attaqué porte gravement atteinte aux intérêts de la partie requérante dans la mesure où il la prive, avant l'heure, de l'ensemble des mesures de protection et des avantages auxquels peuvent prétendre en Belgique les mineurs d'âge, et en particulier, du bénéfice de l'assistance d'un tuteur prévue par les articles 9 et suivants du Titre XIII, chapitre 6, de la loi-programme (I) du 24 décembre 2002.

Ces éléments indiquent que les effets de l'acte attaqué présentent pour la partie requérante une gravité suffisante pour établir l'urgence qui justifie de statuer en référé.

Les conditions prescrites par l'article 17, § 1^{er}, alinéa 3, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, pour que la suspension de l'exécution d'une décision administrative puisse être ordonnée sont remplies. La demande de suspension doit, en conséquence, être accueillie.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

La suspension de l'exécution de la décision du 11 février 2026 selon laquelle le Service des Tutelles considère le requérant âgé de plus de 18 ans et ne lui désigne pas de tuteur est ordonnée.

Article 2.

L'exécution immédiate du présent arrêt est ordonnée.

Article 3.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 16 juin 2026, par la XI^e chambre du Conseil d'État siégeant en référé, composée de :

Nathalie Van Laer,
Katty Lauvau,

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

Le Greffier,

Le Président,

Katty Lauvau

Nathalie Van Laer