CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIe CHAMBRE

A R R Ê T

n° 260.277 du 26 juin 2024

A. 231.614/XI-23.160

En cause : **M.S.**,
ayant élu domicile chez
Me Anthony VALCKE, avocat,
rue de l'Aurore 34
1000 Bruxelles,

contre :

la commune de Kraainem,
représentée par son collège communal.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 27 août 2020, la partie requérante demande l'annulation de « la décision de rejet implicite du 3 juillet 2020 concernant la demande de déclaration de nationalité introduite par la requérante sur base de l'article 12*bis* § 1, 1º du Code de la nationalité belge ».

II. Procédure

Le mémoire ampliatif a été régulièrement déposé.

M. Alain Lefebvre, 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 demandé la poursuite de la procédure et déposé l'équivalent d'un dernier mémoire.

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

M. Emmanuel Jacubowitz, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M. Alain Lefebvre, premier auditeur, 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. Faits

Le 28 février 2019, par l'intermédiaire de son conseil, la partie requérante a adressé à la partie adverse une « [d]emande d'acquisition de la nationalité belge par déclaration de nationalité Article 12*bis* § 1, 1º du Code de la nationalité belge […] ».

Le 26 mars 2019, la partie adverse a déclaré cette demande incomplète au motif qu'il manquait « [u]n des documents de séjour mentionnés à l'article 4 de l'arrêté royal prouvant un séjour légal préalable à la déclaration depuis la naissance ».

Le 24 mai 2019, le conseil de la partie requérante a invité la partie adverse à revoir sa décision, en expliquant les raisons pour lesquelles la partie requérante estime être dispensée de fournir pareil document, ainsi qu'à déclarer la demande complète et à envoyer le dossier au Procureur du Roi pour qu'il émette son avis sur la question de savoir si sa cliente remplit les conditions du Code de la nationalité belge.

Le 5 juillet 2019, le conseil de la partie requérante a constaté que « [s]a cliente n'a reçu aucune lettre recommandée dans les quinze jours ouvrables suivant l'expiration du délai fixé par l'article 15, § 2, alinéa 5 du Code de la nationalité belge » et attiré l'attention de la partie adverse sur « l'article 15, § 2, alinéa 6 du Code de la nationalité belge, qui prévoit que dans ce cas-là, la déclaration doit être réputée complète et admissible ».

Le 28 février 2020, par courrier recommandé avec accusé de réception, le conseil de la partie requérante a mis la partie adverse en demeure, sur pied de l'article 14, § 3, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, de « statuer sur la déclaration de nationalité introduite par notre cliente comme vous y

oblige l'article 15 du Code de la nationalité belge ». La partie adverse a signé l'accusé de réception de ce courrier en date du 3 mars 2020.

Par un courrier recommandé avec accusé de réception du 3 juillet 2020, le conseil de la partie requérante a constaté l'absence de réaction de la partie adverse à la mise en demeure du 28 février 2020.

Par une requête du 27 août 2020, la partie requérante sollicite l'annulation de « la décision de rejet implicite du 3 juillet 2020 concernant la demande de déclaration de nationalité introduite par la requérante sur base de l'article 12*bis* § 1, 1º du Code de la nationalité belge ».

IV. Recevabilité

IV.1. Thèse de Monsieur le Premier auditeur

Dans son rapport, Monsieur le Premier auditeur soulève d'office une exception d'irrecevabilité du recours.

Il examine l'article 15, §§ 2 et 3, du Code de la nationalité belge et estime que le rôle de l'officier de l'état civil se limite à vérifier l'exhaustivité de la déclaration de nationalité. Si toutes les pièces nécessaires n'ont pas été jointes à la demande, il doit déclarer la demande de nationalité irrecevable, et ce dans les délais prescrits par les dispositions précitées, à défaut de quoi la déclaration est réputée complète.

Il constate ensuite que « la partie adverse n'ayant pas notifié au requérant le récépissé ou l'irrecevabilité de la déclaration de nationalité, celle-ci est réputée complète, conformément à l'article 15, § 2, alinéa 6, du Code de la nationalité ».

Poursuivant l'analyse de l'article 15 du Code de la nationalité belge et des pièces du dossier, Monsieur le Premier auditeur estime qu'en l'espèce « la circonstance que la partie adverse n'a pas notifié le récépissé ou l'irrecevabilité de la déclaration de nationalité dans les délais n'équivaut pas à une décision tacite d'irrecevabilité mais bien à une décision tacite de recevabilité contre laquelle il n'y a aucune raison d'introduire un recours ».

Il en conclut qu'il n'y avait pas lieu d'appliquer l'article 14, § 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, que la partie adverse ne devait plus statuer sur la

recevabilité de la déclaration de nationalité mais bien transmettre le dossier au procureur du Roi du tribunal de première instance pour avis. En l'absence de pareille transmission, il revenait à la partie requérante d'introduire un recours auprès du tribunal de première instance, ce d'autant plus qu'en ne transmettant pas le dossier la partie adverse aurait commis une voie de fait.

IV.2. Thèse de la partie requérante

La partie requérante estime que son recours est bien recevable.

D'après elle, toutes les conditions prévues à l'article 14, § 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'État sont remplies, et ce pour trois raisons. Premièrement, selon elle, la partie adverse était tenue « soit de prendre une décision sur le caractère incomplet de la déclaration de nationalité ou soit d'émettre un récépissé au sujet du dépôt de la demande de nationalité en application de l'article 15 § 2 du Code de la nationalité belge ». Deuxièmement, une mise en demeure a été adressée à la partie adverse sur pied de l'article 14, § 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'État. Troisièmement, à l'expiration du délai de 4 mois suivant la mise en demeure et en l'absence de toute réaction de la part de la partie adverse, le silence de cette dernière est réputé constituer une décision de rejet susceptible de recours.

La partie requérante estime que le Code de la nationalité belge ne contient aucune dérogation à l'article 14, § 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'État et que l'article 15 de ce code n'exclut pas la possibilité de mettre en demeure l'autorité administrative inactive. D'après elle, l'article 14, § 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'État vient ainsi compléter l'article 15, § 2, du Code de la nationalité belge.

Selon la partie requérante, les travaux préparatoires cités par Monsieur le Premier auditeur dans son rapport procèderaient d'une lecture *contra legem* de l'article 15, § 5 du Code de la nationalité belge, cette disposition prévoyant uniquement un droit de recours devant le tribunal de première instance en cas d'avis négatif du procureur du Roi.

Dès lors que l'article 15, § 2, du Code de la nationalité belge dispose qu'un recours peut être introduit auprès du Conseil d'État contre une décision explicite d'irrecevabilité de la demande de déclaration de nationalité prise par l'autorité communale, la partie requérante estime qu'il serait illogique de nier la compétence du Conseil d'État en cas de silence de l'administration.

Enfin, toujours d'après elle, le tribunal de première instance ne serait pas compétent en matière administrative, les dispositions de la nouvelle loi communale prévoyant un droit de recours contre l'action de l'administration donnant exclusivement compétence au Conseil d'État.

V.3. Appréciation

L'article 14, § 3, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, dispose comme suit :

« Lorsqu'une autorité administrative est tenue de statuer et qu'à l'expiration d'un délai de quatre mois prenant cours à la mise en demeure de statuer qui lui est notifiée par un intéressé, il n'est pas intervenu de décision, le silence de l'autorité est réputé constituer une décision de rejet susceptible de recours. Cette disposition ne préjudicie pas aux dispositions spéciales qui établissent un délai différent ou qui attachent des effets différents au silence de l'autorité administrative. ».

La partie adverse est une autorité administrative. Il convient dès lors de vérifier si en l'espèce elle était ou non « tenue de statuer ».

En l'espèce, les dispositions pertinentes du Code de la nationalité belge sont les suivantes :

« CHAPITRE III. - ACQUISITION DE LA NATIONALITE BELGE.

Section 1. - Acquisition de la nationalité belge par déclaration de nationalité.

Art. 12*bis*. § 1er. Peuvent acquérir la nationalité belge en faisant une déclaration conformément à l'article 15 :
1° l'étranger qui :
a) a atteint l'âge de dix-huit ans;
b) et est né en Belgique et y a fixé sa résidence principale sur la base d'un séjour légal depuis sa naissance;
[…]

Art. 15. § 1er. L'étranger fait la déclaration devant l'officier de l'état civil de sa résidence principale.
[…]
§ 2. L'officier de l'état civil examine l'exhaustivité de la déclaration dans les trente jours ouvrables qui suivent le dépôt de celle-ci.
Lorsqu'une déclaration est incomplète, l'officier offre au demandeur la possibilité de réparer l'oubli dans un délai de deux mois. L'officier de l'état civil indique dans un formulaire établi par le Roi, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, quelles sont les pièces qui font défaut dans la déclaration.
S'il n'est pas ou pas suffisamment fait usage de la possibilité de réparer l'oubli, la déclaration est déclarée irrecevable.
Si la déclaration est complète et recevable et si le droit d'enregistrement mentionné à l'article 238 du Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe, a été acquitté, l'officier de l'état civil délivre un récépissé, soit dans les

trente-cinq jours ouvrables suivant le dépôt de la déclaration si la déclaration a immédiatement été jugée complète, soit dans les quinze jours ouvrables suivant l'expiration du délai accordé à l'étranger pour réparer l'oubli.
Si la déclaration est jugée incomplète, il en est donné connaissance par lettre recommandée dans les trente-cinq jours ouvrables suivant le dépôt de la déclaration ou dans les quinze jours ouvrables suivant l'expiration du délai accordé à l'étranger pour réparer l'oubli. Le paiement tardif du droit d'enregistrement ne peut toutefois pas être régularisé.
Si le récépissé ou le caractère incomplet de la déclaration n'a pas été notifié dans les délais, la déclaration est réputée complète. La déclaration expresse d'irrecevabilité peut faire l'objet d'un recours en annulation devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État, ainsi que le prévoit l'article 14, § 1er, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.
Le Roi détermine, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, et sur la proposition du ministre de la Justice, les actes et justificatifs à joindre à la demande pour apporter la preuve que les conditions sont réunies et que le dossier a été jugé complet, comme le prévoit l'alinéa 1er.
L'officier transmet, pour avis, une copie de l'intégralité du dossier au procureur du Roi du tribunal de première instance du ressort, au plus tard dans les cinq jours ouvrables de la délivrance du récépissé. Le procureur du Roi en accuse réception sans délai.
[…]
§ 3. Dans un délai de quatre mois à compter de la date du récépissé visé au § 2, le procureur du Roi peut émettre un avis négatif sur l'acquisition de la nationalité belge lorsqu'il existe un empêchement résultant de faits personnels graves, qu'il doit préciser dans les motifs de son avis, ou lorsque les conditions de base, qu'il doit indiquer, ne sont pas remplies.
Si, en violation du § 2, alinéa 8, la déclaration visée au § 1er est communiquée tardivement dans le courant du dernier mois du délai, celui-ci est d'office prolongé d'un mois à dater de la communication du dossier au procureur du Roi.
Si le procureur du Roi estime ne pas devoir émettre d'avis négatif, il envoie à l'officier de l'état civil une attestation signifiant l'absence d'avis négatif. Sur la base de la déclaration, un acte de nationalité est établi conformément à l'article 22, § 4.
A l'expiration du délai de quatre mois, le cas échéant, prolongé conformément à l'alinéa 2, et à défaut d'avis négatif ou de transmission d'une attestation signifiant l'absence d'avis négatif un acte de nationalité est d'office établi sur la base de la déclaration conformément à l'article 22, § 4. Toutefois, à défaut de la transmission visée au paragraphe 2, alinéa 8, l'établissement de l'acte de nationalité n'a pas lieu et l'officier de l'état civil en informe immédiatement l'intéressé.
[…] ».

Il résulte de l’article 15, § 2, alinéas 2 à 4, précités, que la personne informée par l’officier de l’état civil du caractère incomplet de sa déclaration dispose d’un délai de deux mois pour compléter son dossier et que, lorsqu’elle donne suite à cette invitation à compléter son dossier, l’officier de l’état civil délivre ensuite un récépissé dans les quinze jours ouvrables suivant l'expiration de ce délai. L’article 15, § 2, alinéa 6 prévoit que si le récépissé ou le caractère incomplet de la déclaration n'a pas été notifié dans les délais, la déclaration est réputée complète.

En l’espèce, il résulte des faits exposés ci-dessus que la partie adverse a estimé que la déclaration de la partie requérante était incomplète en date du 26 mars

2019 et que cette dernière a répondu le 24 mai 2019, soit dans le délai de deux mois dont elle disposait, en expliquant les raisons pour lesquelles elle estime être dispensée de fournir le document qui lui était réclamé. Ensuite, la partie adverse n'a plus réagi. Conformément à l'article 15, § 2, alinéa 6, précité, la déclaration de nationalité introduite par la partie requérante est donc réputée complète.

Conformément à l'article 15, § 2, alinéa 8, précité, l'officier de l'état civil devait dès lors transmettre, pour avis, une copie de l'intégralité du dossier au procureur du Roi du tribunal de première instance compétent, ce qu'il n'a pas fait. L'article 15, § 3, alinéa 4, *in fine*, précité, prévoit que dans ce cas l'établissement de l'acte de nationalité n'a pas lieu et que l'officier de l'état civil doit immédiatement en informer l'intéressé, ce qu'il n'a pas non plus fait.

Dans sa mise en demeure du 28 février 2020, le conseil de la partie requérante demande à la partie adverse de « statuer sur la déclaration de nationalité introduite par notre cliente comme vous y oblige l'article 15 du Code de la nationalité belge ». La partie adverse n'a donc pas été mise en demeure de transmettre le dossier au procureur du Roi mais bien de « statuer sur la déclaration de nationalité ». Or, il résulte de l'article 15, § 3, alinéa 4, du Code de la nationalité belge que la partie adverse ne pouvait pas statuer sur cette déclaration étant donné que le procureur du Roi n'a pas été mis en mesure de donner son avis. Elle n'avait dès lors aucune obligation « de statuer » sur la déclaration de nationalité au sens de l'article 14, § 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

De surcroît, l'article 15, § 3, alinéa 4 précité, attache au silence de l'administration des effets particuliers dérogatoires à l'article 14, § 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, à savoir l'interdiction de statuer sur la déclaration de nationalité et l'obligation d'en informer l'intéressé.

Pour ces deux raisons, l'article 14, § 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'État ne trouvait pas à s'appliquer en l'espèce en sorte que la requête en annulation est irrecevable.

L'affirmation non autrement étayée de la partie requérante selon laquelle le tribunal de première instance ne serait pas compétent en matière administrative, les dispositions de la nouvelle loi communale prévoyant un droit de recours contre l'action de l'administration donnant exclusivement compétence au Conseil d'État, n'enlève rien à ce qui précède.

V. Les dépens et l'indemnité de procédure

A titre subsidiaire, la partie requérante demande que les dépens soient mis à charge de la partie adverse en raison du fait qu'elle s'est abstenue de participer à la procédure devant le Conseil d'État. Cette circonstance est cependant étrangère aux causes d'irrecevabilité de la requête en annulation en sorte qu'il n'y a pas lieu de faire droit à cette demande. Les dépens doivent être mis à charge de la partie requérante.

Toujours à titre subsidiaire, la partie requérante demande qu'aucune indemnité de procédure ne soit accordée à la partie adverse dès lors qu'elle n'a pas réagi à la mise en demeure du 28 février 2020 et qu'elle n'a pas participé à la procédure devant le Conseil d'État. La partie adverse n'ayant pas participé à la procédure, elle n'a demandé aucune indemnité de procédure. La deuxième demande en ordre subsidiaire de la partie requérante est donc sans objet.

PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1er.

La requête est rejetée.

Article 2.

La partie requérante supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros et la contribution de 20 euros.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 26 juin 2024, par la XIe chambre du Conseil d'État composée de :

Denis Delvax,	conseiller d'État, président f.f.,
Joëlle Sautois	conseiller d'État,
Emmanuel Jacubowitz,	conseiller d'État,
Céline Morel	greffier.

Le Greffier,	Le Président,
Céline Morel	Denis Delvax