

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XI^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 261.691 du 10 décembre 2024

A. 239.410/XI-24.456

En cause : **Z.A.**,
ayant élu domicile chez
M^e Odile VERHAEGEN, avocat,
avenue Louise, 207/13
1050 Bruxelles,

contre :

la commune de Saint-Gilles,
représentée par son collège des bourgmestre et échevins,
ayant élu domicile chez
M^e Pascal HUBERT, avocat,
rue de la Régence 23/2
1000 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 23 juin 2023, la partie requérante demande l'annulation de « la décision prise le 26 avril 2023 par le collège des Bourgmestre et Échevins de la commune de Saint-Gilles représentée par son Officier de l'État civil. Cette décision portant la référence S-02038 refuse à la requérante sa demande de rectification du nom de [A.] ».

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Benoit Cuvelier, premier auditeur chef de section 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 déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 24 octobre 2024, les parties ont été convoquées à l'audience du 2 décembre 2024.

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

M^e Odile Verhaegen, avocat, comparaisant pour la partie requérante, et M^e Pascal Hubert, avocat, comparaisant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Benoit Cuvelier, premier auditeur chef de section, 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

La partie requérante est née au Maroc le 14 novembre 1952.

Elle est arrivée à la commune le 24 août 1976, en provenance du Maroc, et est inscrite au registre de la population de la partie adverse depuis le 12 octobre 1982.

Selon son acte de naissance, établi et puis rectifié au Maroc, son nom s'écrit avec deux « s ». Il en va de même sur son permis de conduire et une autorisation d'exploiter un commerce de détail en alimentation générale et articles de ménage, tous deux délivrés par la partie adverse, ainsi sur l'acte de naissance de son fils, né en 1985.

Sur un certificat de résidence du 7 février 2019, la partie adverse écrit cependant le nom de la partie requérante avec un seul « s ».

La partie requérante a été naturalisée belge par l'article 3 de la loi du 8 décembre 2000 accordant des naturalisations (*M.B.*, 10 janvier 2001). Dans cette disposition, son nom est écrit avec un seul « s ».

La partie requérante expose qu'en 2019, à une date non autrement précisée, elle a introduit une demande de changement de nom auprès du SPF Justice et que, le 1^{er} mars 2019, ce dernier lui a répondu que, ne s'agissant pas d'un changement de nom mais d'une rectification, la partie requérante doit s'adresser à sa commune.

Le 6 novembre 2020, la partie requérante demande à la partie adverse de rectifier l'orthographe de son nom « sur les documents et actes administratifs et de l'état civil la concernant ».

Le 8 décembre 2020, la partie adverse répond que « l'Officier de l'état civil n'est pas compétent pour répondre à votre demande » dès lors que son nom aurait été « figé » par la loi de naturalisation et que « [l]'Officier de l'état civil ne peut pas modifier une loi ». Elle ajoute que l'officier de l'état civil n'a commis aucune erreur et renvoie la partie requérante vers le SPF Justice.

A la suite de cette réponse, le 1^{er} février 2021, la partie requérante demande au SPF Justice, Service des changements de nom et de prénoms, de réexaminer sa demande de changement de nom et de lui indiquer la procédure à suivre pour que son nom soit bien écrit avec deux « s ».

Le 4 mars 2021, le SPF Justice répond à la partie requérante que « [l]e fait qu'une loi formelle de naturalisation du 8 décembre 2000 (Moniteur 10 janvier 2011 (*sic.*)) la mentionne sous le nom de [...] ne peut pas être invoqué ». Il mentionne un avis de la Commission permanente de l'état civil n° 2018/001 selon lequel « [l]es officiers de l'état civil ne doivent pas prendre en considération le nom comme mentionné dans la loi de naturalisation. Le nom demeure identique à celui qui a été fixé sur la base du droit applicable selon le droit international privé ». Il rappelle qu'« il faut distinguer la procédure de changement de nom qui suppose que le nom soit exact mais pose un problème grave de la rectification qui vise à rendre au nom sa forme véritable ». Il ajoute que la partie requérante « est fondée à exiger la rectification des registres afin que son nom soit conforme à son acte de naissance (et à l'acte de naissance de son fils), et ce « conformément à l'article 370/1 du Code civil ». Enfin, il conclut que la commune « doit donc justifier de manière plus juridiquement exacte le refus de procéder à la rectification de ses registres. En cas de refus infondé, un recours est ouvert devant le tribunal de la famille ».

Le 13 décembre 2021, la partie requérante dépose une requête unilatérale « en rectification d'acte d'état civil » auprès du greffe du Tribunal de première

instance francophone de Bruxelles, Tribunal de la famille. Elle demande au tribunal « d'ordonner la rectification des registres de l'état civil afin que le nom de la requérante soit écrit [...]. Ordonner en conséquence la transcription du jugement à intervenir et l'apposition de sa mention en marge dudit registre ».

Le 27 janvier 2023, le Tribunal de la famille de Bruxelles « se déclare sans compétence matérielle pour faire droit à la demande » au motif qu'il n'y a pas d'acte d'état civil à rectifier, le registre national n'étant « pas un acte d'état civil visé aux articles 41 et suivants du Code civil » et « la rectification des registres de la population ressort de la compétence exclusive de l'autorité communale en vertu, d'une part, des articles 1^{er} et 6§3 de la loi du 19 juillet 1991 relative aux registres de la population, aux cartes d'identité, aux cartes d'étranger et aux documents de séjour et, d'autre part, de l'article 4 de l'arrêté royal du 16 juillet 1992 relatif aux registres de la population et au registre des étrangers ». Le tribunal conclut dès lors que « même si la rectification sollicitée ne semble présenter aucune difficulté particulière, seules les autorités communales sont, en l'espèce, compétentes pour y procéder, le tribunal de la famille étant sans compétence matérielle sur ce point. Ce n'est que dans l'hypothèse d'un refus des autorités communales de procéder à ladite rectification qu'une procédure judiciaire – contradictoire – peut alors s'envisager ».

Le 6 février 2023, la partie requérante se tourne à nouveau vers la partie adverse sur base de la réponse du SPF Justice et du jugement du 27 janvier 2023 du tribunal de la famille. Elle lui demande « d'apporter les rectifications nécessaires ».

Le 26 avril 2023, l'officier de l'état civil de la partie adverse lui répond qu'il ne peut pas accéder à sa demande de rectification. Il invoque à nouveau la loi de naturalisation et le fait qu'il n'a commis aucune erreur ainsi que le registre national duquel il ressort « qu'en 2001, Madame avait déjà présenté un acte de naissance en vue de modifier son nom, avec l'orthographe [avec un seul « s »] ». Il ajoute qu'à cette époque les communes ne conservaient pas les actes originaux et conclut en invitant la partie requérante à introduire sa demande auprès du SPF Justice « conformément à l'article 370/3, § 2 du Code civil », « seul compétent en matière de changement de nom ». Enfin, il précise que « [c]e refus est susceptible de recours devant le Tribunal de Première Instance dans un délai d'un mois suivant la présente notification ».

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Pouvoir de juridiction du Conseil d'État

IV.1. Thèse de la partie adverse

La partie adverse estime que le Conseil d'Etat est sans pouvoir de juridiction pour connaître du litige. Elle expose que, sur base des articles 144 à 146 de la Constitution, le Conseil d'Etat « est sans compétence pour connaître des litiges relatifs à des décisions administratives pour lesquels (*sic.*) un recours est ouvert auprès des cours et tribunaux ». Elle précise qu'en l'espèce la procédure « découle en fait du refus opposé par la commune de procéder à la rectification sollicitée » et conclut que le recours « relève des lors de la compétence des tribunaux, ainsi que le relevait déjà le SPF Justice dans sa décision de refus du 1^{er} février 2021 et le jugement rendu par le Tribunal de la Famille en date du 27 janvier 2023 ».

IV.2. Thèse de la partie requérante

La partie requérante estime que la partie adverse « ne précise pas sur base de quelle disposition le contentieux le présent litige (*sic.*) serait attribué à une autre juridiction ». Elle ajoute que l'article 370/9 du Code civil « attribue la compétence au Tribunal de la Famille en cas de refus du ministre de la Justice d'autoriser le changement de nom » mais que « [t]el n'est pas l'objet de la présente procédure ».

Elle en conclut que le Conseil d'Etat est bien compétent en l'espèce, et ce sur base de l'article 14 des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973.

Dans son dernier mémoire, elle précise « que sa demande ne porte pas sur une rectification de son nom mais bien sur une demande de rectification des registres (population et autres) dont la commune a la tenue dans ses attributions. L'article 370/1 du code civil auquel se réfère Monsieur l'Auditeur concerne le nom et la rectification de ce nom dans les actes de l'état civil (texte souligné par la requérante). Comme l'a relevé le Tribunal de la Famille dans son ordonnance du 27 janvier 2023, en l'espèce, aucun acte de l'état civil ne doit être rectifié. Il n'existe pas d'autres dispositions dans le Code civil, code judiciaire ou autres lois fondant la compétence des tribunaux de l'ordre judiciaire. L'acte litigieux a bien été pris une autorité administrative. C'est donc bien le Conseil d'Etat qui est compétent pour statuer sur la demande d'annulation de la requérante. »

IV.3. Appréciation

L'Assemblée générale de la section du contentieux du Conseil d'État s'est prononcée comme suit dans l'arrêt n° 257.891 du 14 novembre 2023 :

« 1. 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. 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.

2. Aux termes des articles 144, alinéa 1^{er}, et 145 de la Constitution, il appartient aux juridictions de l'ordre judiciaire de connaître des contestations portant sur des droits civils ou des droits politiques, sous réserve, pour ce qui concerne ces derniers, d'une loi qui rendrait une autre juridiction compétente pour en connaître. Les cours et tribunaux connaissent ainsi de la demande fondée sur une obligation juridique précise qu'une règle de droit objectif met directement à la charge d'un tiers et à l'exécution de laquelle le demandeur a un intérêt. La circonstance que l'autorité administrative doit interpréter les critères qui guident son action ou qu'elle est amenée à opérer une qualification juridique ne signifie pas qu'elle exerce de la sorte un pouvoir discrétionnaire et que l'objet du recours soit étranger aux droits subjectifs.

3. 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). 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. La première condition n'est remplie que dans la seule hypothèse où la compétence de l'administration est entièrement liée (voir les conclusions de l'avocat général Th. Werquin avant Cass., 11 juin 2010, C.09.0336.F, ainsi que les conclusions du premier avocat général R. Mortier avant Cass, 27 novembre 2020, C.17.0114.N, précité). La seconde condition a trait aux moyens qui sont présentés à l'appui de la demande d'annulation. Le Conseil d'État est sans juridiction lorsque le moyen d'annulation présenté est déduit de la violation de la règle de droit établissant l'obligation (voir les conclusions du premier avocat général R. Mortier avant Cass, 27 novembre 2020, C.17.0114.N, précité).

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, 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).

4. 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 en C.06.0596.F ; Cass. 8 septembre 2016 (C.11.0455.F)).

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).

5. En revanche, la mention, lors de la notification de l'acte attaqué, qu'un recours en annulation pouvait 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.

6. 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.

Il appartient donc à la chambre compétente de décider si, en l'espèce, en application des principes précités, le présent recours porte sur la reconnaissance d'un droit subjectif en prenant en considération non seulement l'objet dudit recours mais également la nature des moyens soulevés » (ECLI:BE:RVSCE:2023:ARR.257.891).

Dans le cadre de la présente procédure, la partie requérante ne demande pas une rectification de son nom sur la base de l'article 370/1 de l'ancien Code civil. Ainsi qu'il apparaîtra ci-dessous, les moyens ne sont d'ailleurs pas non plus pris de la violation de cette disposition.

En l'espèce, la partie requérante demande l'annulation de la décision de la partie adverse de se déclarer incompétente pour traiter sa demande de rectification de nom et d'inviter la partie requérante à adresser sa demande au SPF Justice, ce qu'elle a déjà fait sans succès. Dans ce cadre, la partie requérante ne demande pas la reconnaissance d'un droit subjectif civil à la rectification de nom demandée, elle soutient, par contre, que la partie adverse est compétente pour traiter cette demande de rectification.

L'objet véritable et direct du recours en annulation ne tend donc pas à la reconnaissance de l'existence d'un droit subjectif civil dans le chef de la partie

requérante mais bien à entendre dire pour droit que sa demande de rectification relève de la compétence de la partie adverse.

De plus, le premier moyen « est pris de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs. En ce que l'acte attaqué ne précise pas les dispositions légales sur lesquelles la commune se fonde pour refuser la demande de la requérante. Alors qu'en vertu des dispositions visées au premier moyen, l'autorité communale devait motiver de manière adéquate en droit et en fait les raisons de son refus. ». La partie requérante soutient notamment que l'acte attaqué « ne permet pas de comprendre quelles dispositions légales la commune de Saint-Gilles a pris en considération pour motiver sa décision ».

Un tel moyen ne tend pas non plus à la reconnaissance d'un droit subjectif civil dans le chef de la partie requérante et relève du pouvoir de juridiction du Conseil d'Etat.

Enfin, le second moyen « est pris de la violation des articles 1§1, 6§ 3,2° de la loi du 19 juillet 1991 relative aux registres de la population, aux cartes d'identité, aux cartes des étrangers et aux documents de séjour, des articles 1 et 4 de l'Arrêté royal du 16 juillet 1992 relatif aux registres de la population et au registre des étrangers et de l'article 8 de l'Arrêté royal du 16 juillet 1992 relatif au droit d'accès aux registres de la population et au registre des étrangers ainsi qu'au droit de rectification desdits registres. En ce que la commune refuse d'effectuer la rectification du nom de la requérante dans les registres dont elle a la tenue dans ses attributions. Alors qu'en vertu des dispositions visées au deuxième moyen, c'est à la commune d'apporter la rectification demandée dans ses registres ». La partie requérante soutient notamment que la tenue des registres de l'état civil relève des attributions de la partie adverse et que « [c]'est donc à la commune de procéder à la rectification de ses registres » et que l'acte attaqué « contient des motifs non pertinents et inadmissibles ».

Ce moyen ne tend pas non plus à la reconnaissance d'un droit subjectif civil dans le chef de la partie requérante et relève également du pouvoir de juridiction du Conseil d'Etat.

La circonstance que l'acte attaqué indique la possibilité d'introduire un recours auprès du tribunal de première instance n'enlève rien à ce qui précède.

Par ailleurs, l'article 370/1 de l'ancien Code civil – lequel dispose que « [n]ul ne peut porter publiquement de nom ou de prénoms autres que ceux mentionnés dans son acte de naissance. Ces noms et ces prénoms ne peuvent être modifiés ou rectifiés que de la manière et dans les cas visés par la loi. » – n'attribue pas le litige en cause à la compétence d'une autre juridiction que le Conseil d'Etat.

Enfin, le Conseil d'Etat n'aperçoit pas, et la partie adverse n'indique pas, quelle autre norme législative attribuerait cette compétence à une autre juridiction.

Le litige relève bien du pouvoir de juridiction du Conseil d'Etat.

Il convient donc de rouvrir les débats afin d'examiner les moyens soulevés par la partie requérante.

L'attention des parties est également attirée sur la possibilité d'envisager, au besoin en présence du SPF Justice, de régler tout ou partie du litige par le biais d'une médiation telle que visée aux articles 1723/1 et 1724 du Code judiciaire, tels que modifiés par les lois du 18 juin 2018 et du 15 mai 2024, lesquels disposent comme suit :

« SEPTIÈME PARTIE : LA MÉDIATION

CHAPITRE PREMIER. - Principes généraux.

Art. 1723/1. La médiation est un processus confidentiel et structuré de concertation volontaire entre parties en conflit qui se déroule avec le concours d'un tiers indépendant, neutre et impartial qui facilite la communication et tente de conduire les parties à élaborer elles-mêmes une solution.

Article 1724. Peuvent faire l'objet d'une médiation:

- 1° les différends de nature patrimoniale, transfrontaliers ou non, en ce compris les différends impliquant une personne morale de droit public;
- 2° les différends de nature non patrimoniale susceptibles d'être réglés par transaction, en ce compris les différends impliquant une personne morale de droit public;
- 3° les différends visés à l'article 572bis, 3°, 4°, 6° à 10° et 12 à 15°, et les différends découlant de la cohabitation de fait. ».

La liste des médiateurs agréés en matière de médiation avec les pouvoirs publics se trouve sur le site internet de la Commission fédérale de médiation (<https://search-fbcbfm.just.fgov.be/cgi-bemed/liste-mediateur.pl>).

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

Article 1^{er}.

Les débats sont rouverts.

Article 2.

Le membre de l'auditorat désigné par M. l'Auditeur général adjoint est chargé de poursuivre l'instruction de l'affaire et de déposer un rapport complémentaire conformément à l'article 13 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat.

Les parties déposeront ensuite un dernier mémoire complémentaire, dans l'ordre qui sera indiqué par le membre de l'auditorat désigné dans son rapport.

Article 3.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 10 décembre 2024, par la XI^e chambre du Conseil d'État composée de :

Nathalie Van Laer,
Denis Delvax,
Emmanuel Jacobowitz,
Simon Pochet,

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

Le Greffier,

Le Président,

Simon Pochet

Nathalie Van Laer