

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XI^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 265.110 du 9 décembre 2025

A. 241.385/XI-24.737

En cause : **F. M.**,
ayant élu domicile chez
M^e Najate EL JANATI, avocat,
rue Lucien Defays 24-26
4800 Verviers,

contre :

la ville de Liège,
représentée par son collège communal,
ayant élu domicile chez
M^e Anne VILLERS, avocat,
avenue du Luxembourg 37/11
4020 Liège.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 28 février 2024, la partie requérante demande l'annulation de « la décision de l'Officier de l'état civil de la ville de Liège du 27.12.2023 qui déclare irrecevable la déclaration d'acquisition de la nationalité belge en exécution de l'article 15 § 2 alinéa 3 du Code de la nationalité ».

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 adverse a déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 13 octobre 2025, les parties ont été convoquées à l'audience du 17 novembre 2025.

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

M^e Adam Tricha, *loco* M^e Najate El Janati, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Anne Villers, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Benoit Cuvelier, premier auditeur chef de section, 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. Bref exposé des principaux faits utiles

La partie requérante, de nationalité marocaine, est née à Casablanca le 26 novembre 1963.

Le 21 août 2023, elle a signé une déclaration d'acquisition de nationalité auprès des services de la partie adverse conformément à l'article 12*bis*, § 1^{er}, 2^o, du Code de la nationalité belge.

Le 9 octobre 2023, par courrier recommandé, l'officier de l'Etat civil de la partie adverse l'a invitée à compléter son dossier par les preuves de participation économiques dans un délai de deux mois à compter de l'envoi de sa demande.

Le 13 novembre 2023, par courrier recommandé, la partie requérante a envoyé des pièces complémentaires à la partie adverse.

Le 29 décembre 2023, par courrier recommandé, l'officier de l'Etat civil de la partie adverse a notifié à la partie requérante sa décision du 27 décembre 2023 de déclarer irrecevable sa déclaration d'acquisition de la nationalité. Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Le moyen unique

IV.1. La requête en annulation

Dans sa requête en annulation, la partie requérante prend un moyen unique « de la violation (*sic*) de l'erreur manifeste d'appréciation, des articles 1 à 3 de la Loi du 29.07.1991 relative à l'obligation de motivation formelle des actes administratifs, du principe de bonne administration, de l'article 15 du Code de la nationalité belge ».

En substance, la partie requérante critique l'acte attaqué en ce qu'il affirme qu'elle n'a pas complété son dossier dans les délais impartis et que les preuves de sa participation économique font toujours défaut.

IV.2. Le mémoire en réponse

Après avoir exposé les raisons pour lesquelles elle estime que l'acte attaqué a été adopté par une autorité compétente pour ce faire, la partie adverse cite les articles 12*bis* et 15 du Code de la nationalité belge qui, d'après elle, chargent l'officier de l'état civil de contrôler la recevabilité d'une déclaration d'acquisition de la nationalité en vérifiant « l'exhaustivité des actes et justificatifs produits en annexe à la déclaration ».

Or, elle estime qu'en l'espèce la partie requérante n'a pas fourni « la preuve qu'elle avait accompli 468 journées de travail durant les 5 dernières années précédant la déclaration, via de(s) compte(s) individuel(s) ou attestation(s) équivalente(s) ». Elle affirme que les pièces fournies par la partie requérante « ont bien été prises en considération mais [que] celles-ci ne sont pas suffisantes » et précise que la partie requérante n'a pas fourni les comptes individuels requis par l'article 7, 5°, de l'arrêté royal du 14 janvier 2013 portant exécution de la loi du 4 décembre 2012 modifiant le Code de la nationalité belge afin de rendre l'acquisition de la nationalité belge neutre du point de vue de l'immigration. Elle ajoute que l'officier de l'état civil a néanmoins examiné les pièces fournies et qu'il a constaté que la partie requérante n'a pas accompli les 468 journées de travail exigées par le Code de la nationalité belge, ce que les pièces produites par la partie requérante en annexe à sa requête en annulation confirmeraient.

IV.3. Le mémoire en réplique

La partie requérante observe qu'elle est en incapacité de travail de plus de 66% depuis le 25 juin 2020 et que l'acte attaqué n'en fait pas mention. D'après elle, elle « a bien apporté la preuve de sa participation économique ». Elle expose que le formulaire l'invitant à compléter son dossier l'invitait à fournir « des comptes individuels ou des attestations équivalentes » et que cela explique qu'elle a déposé une attestation de travail délivrée par la société « Step services ».

Elle en conclut que l'acte attaqué affirme à tort qu'elle n'a pas complété son dossier et ajoute qu'il revenait au Procureur du Roi, et non à la partie adverse, d'apprécier si les conditions de l'article 12 du Code de la nationalité belge sont, ou non, remplies.

IV.4. Le dernier mémoire de la partie adverse

La partie adverse maintient que la partie requérante n'a pas apporté la preuve de sa participation économique et elle en déduit que la motivation de l'acte attaqué était donc compréhensible pour cette dernière. Elle ajoute ne pas disposer d'un large pouvoir d'appréciation et qu'il « est généralement admis que lorsque la compétence de l'administration est liée, la motivation peut être succincte ».

Selon elle, en toute hypothèse, « la partie requérante ne remplit pas les conditions pour obtenir la nationalité conformément à l'article 12bis §1 2° du Code de la nationalité », en sorte que l'acte attaqué est justifié et régulier quant à ses motifs internes.

D'après la partie adverse, il serait, tout au plus, possible de discuter de la motivation externe de l'acte attaqué mais la partie requérante n'aurait, dans ce cas, aucun intérêt au recours puisqu'une annulation de l'acte attaqué en raison d'une motivation formelle insuffisante ne lui permettrait pas d'obtenir la nationalité belge sur pied de l'article 12bis, § 1^{er}, 2°, du Code de la nationalité belge, et ce indépendamment du pouvoir d'appréciation de la partie adverse.

IV.5. Appréciation

Pour la première fois dans son dernier mémoire, la partie adverse remet en cause l'intérêt au recours de la partie requérante. Selon elle, cette dernière n'aurait

aucun intérêt à obtenir une annulation de l'acte attaqué sur la seule base d'une violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs.

Ce faisant, la partie adverse ne critique pas l'intérêt de la partie requérante au recours mais son intérêt au moyen en ce qu'il est pris de la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs.

L'article 14, § 1^{er}, alinéa 2, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, dispose comme suit :

« Les irrégularités visées à l'alinéa 1^{er} ne donnent lieu à une annulation que si elles ont été susceptibles d'exercer, en l'espèce, une influence sur le sens de la décision prise, ont privé les intéressés d'une garantie ou ont pour effet d'affecter la compétence de l'auteur de l'acte ».

La motivation formelle adéquate exigée par les articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 précitée constitue une garantie, au sens de cette disposition, dont bénéficient les destinataires des actes administratifs individuels visés par cette loi.

L'exception d'absence d'intérêt au moyen est rejetée.

Pour être recevable, un moyen d'annulation doit indiquer la norme qui aurait été violée, ainsi que la manière dont elle l'aurait été. A l'exception des moyens d'ordre public et de ceux dont la partie requérante n'a pu découvrir l'existence qu'en prenant connaissance du dossier administratif, cet exposé doit se trouver dans la requête en annulation.

En l'espèce, la requête en annulation n'expose pas de quelle manière l'acte attaqué violerait « le principe de bonne administration ». De plus, il existe plusieurs principes généraux de bonne administration en sorte que, dans cette mesure, le moyen est également irrecevable par manque de précision.

Quant à la violation alléguée de l'article 15 du Code de la nationalité belge, la partie requérante expose :

« [...] QUE la décision querellée indique que la requérante n'a pas complété son dossier dans les délais impartis.
QU'elle se base, de ce fait, sur l'article 15§2 alinéa 3 du Code la nationalité belge.
QUE cependant et tel que cela est prouvé en termes de dossier de pièces au présent recours, la requérante a complété son dossier en transmettant un décompte des jours

de travail presté et une attestation de partenamut attestant que la requérante est reconnue en incapacité de travail de plus de 66% depuis le 25.06.2020.

QUE la partie adverse n'en fait pas mention dans sa décision.
[...] ».

En ce qui concerne la violation alléguée de l'article 15 du Code de la nationalité belge, le moyen unique n'est donc recevable que dans la mesure où il vise le § 2, alinéa 3, de cette disposition.

Pour le surplus, le moyen est recevable en ce qu'il est pris de l'erreur manifeste d'appréciation ainsi que de la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs.

Conformément aux articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, tout acte administratif individuel émanant d'une autorité administrative au sens de l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat doit contenir formellement les considérations de fait et de droit qui la 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, 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. S'il ne va pas jusqu'à contraindre l'administration à exposer les motifs de ses motifs, le devoir de motivation formelle adéquate est d'autant plus étendu que l'administration dispose d'un large pouvoir d'appréciation discrétionnaire. Cette obligation de motivation formelle suppose, en principe, que la motivation soit exprimée dans l'acte lui-même.

L'erreur manifeste d'appréciation est celle que n'aurait commise aucune autre autorité administrative normalement prudente et diligente placée dans les mêmes circonstances. Elle doit être évidente.

L'article 15, § 2, alinéas 1 à 3, du Code de la nationalité belge dispose comme suit :

« § 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 ».

Il résulte des positions respectives des parties que la question se pose de savoir si l'acte attaqué est motivé par la circonstance que la partie requérante n'a pas fait usage de la possibilité qui lui fut offerte de compléter son dossier ou parce que, selon l'appréciation de la partie adverse, elle n'en a pas suffisamment fait usage.

L'acte attaqué est motivé comme suit :

« Vu l'article 15, § 2, du Code de la nationalité belge ;

[...]

Vu le caractère incomplet de la déclaration dès lors que les pièces suivantes restent manquantes :

- Preuve de la participation économique.

Vu le "formulaire de notification de pièces manquantes" qui vous a été notifié par recommandé en date du 09/10/2023 vous invitant à transmettre les pièces requises dans un délai de deux mois suivant la notification dudit formulaire ;

Attendu que vous n'avez pas complété votre dossier dans les délais impartis et que les pièces mentionnées ci-dessus font toujours défaut ;

Votre déclaration d'acquisition de la nationalité belge, introduite le 21/08/2023 est déclarée irrecevable en exécution de l'article 15, § 2, alinéa 3 du Code de la nationalité ».

Les affirmations de la partie adverse selon lesquelles « [l]es pièces fournies par [la partie requérante] ont bien été prises en considération mais [que] celles-ci ne sont pas suffisantes » et « [l]'Officier de l'Etat civil de la Ville de Liège a néanmoins examiné ces pièces afin de vérifier s'il était possible de considérer que la requérante avait accompli les 468 journées de travail exigés par le Code de la nationalité belge. Il n'a pu que constater que tel n'était pas le cas. » ne trouvent aucun appui dans le texte de l'acte attaqué.

A supposer que les affirmations de la partie adverse correspondent à la réalité, il lui revenait de les exprimer explicitement dans l'acte attaqué, ce qu'elle n'a pas fait. Les affirmations précitées sont mêmes inconciliables avec le texte de l'acte attaqué dès lors que non seulement ce dernier ne contient aucune analyse des pièces complémentaires fournies par la partie requérante par courrier recommandé du 13 novembre 2023 mais, de surcroît, il affirme que la partie requérante « [n'a] pas complété [son] dossier dans les délais impartis ». Une telle motivation ne peut

raisonnablement pas être comprise autrement que comme désignant la première hypothèse visée à l'article 15, § 2, alinéa 3, du Code de la nationalité belge, à savoir s'il n'est pas fait usage de la possibilité de compléter le dossier.

Or, la pièce 3 du dossier administratif (« Pièces communiquées par la requérante en annexe à son courrier recommandé du 13/11/2023 », selon les termes de l'inventaire du mémoire en réponse de la partie adverse) démontre qu'une telle motivation est factuellement inexacte.

Les explications fournies par la partie adverse pour la première fois dans son mémoire en réponse constituent une motivation *a posteriori* qui n'enlève rien à ce constat d'illégalité et dont le Conseil d'Etat ne peut pas tenir compte.

En ce qu'il est pris de la violation de l'article 15, § 2, alinéa 3, du Code de la nationalité belge, de la violation de l'article 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et de l'erreur manifeste d'appréciation, le moyen unique est donc fondé.

V. Dépens et indemnité de procédure

La partie requérante demande de mettre les dépens à charge de la partie adverse et de condamner cette dernière au paiement d'une indemnité de procédure liquidée à 770 euros.

Etant donné qu'elle obtient gain de cause, il y a lieu de faire droit à ces demandes.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

La décision du 27 décembre 2023 par laquelle la Ville de Liège déclare irrecevable la déclaration de nationalité de la partie requérante est annulée.

Article 2.

La partie adverse supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 24 euros et l'indemnité de procédure de 770 euros, accordée à la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 9 décembre 2025, par la XI^e chambre du Conseil d'État composée de :

Denis Delvax,
Elisabeth Willemart,
Emmanuel Jacubowitz,
Katty Lauvau

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

Le Greffier,

Le Président,

Katty Lauvau

Denis Delvax