

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

LE PRÉSIDENT DE LA XI^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 265.831 du 25 février 2026

A. 239.583/XI-24.475

En cause : R. L.,
ayant élu domicile chez
M^e Jolanta BOULBOULLE-KACZOROWSKA, avocat,
quai de l'Ourthe 44/1
4020 Liège,

contre :

la ville de Liège, représentée
par son collègue 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 13 juillet 2023, la partie requérante demande l'annulation de la « décision d'irrecevabilité suite à une déclaration d'acquisition de la nationalité bel[g]e introduite le 08/02/2023 ».

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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

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 à la partie adverse le 17 juillet 2025 et réputé reçu par celle-ci le 28 juillet 2025.

M. Alain Lefebvre, premier auditeur, a rédigé une note le 9 septembre 2025 demandant que soit mise en œuvre la procédure organisée par l'article 14^{quinquies} de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État.

Par une lettre du 10 septembre 2025, réceptionnée le jour même, le greffe a notifié à la partie adverse que la chambre allait statuer sur l'annulation de l'acte attaqué à moins qu'elle ne demande, dans un délai de quinze jours, à être entendue.

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. Mise en œuvre de la procédure accélérée prévue à l'article 30, § 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'État

L'article 30 des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, dispose, en son paragraphe 3, que la section du contentieux administratif peut annuler l'acte ou le règlement si la partie adverse ou celui qui a intérêt au règlement du litige n'introduit aucune demande de poursuite de la procédure dans un délai de trente jours à compter de la notification d'un rapport concluant à l'annulation.

La partie adverse n'a pas sollicité la poursuite de la procédure.

L'auditeur rapporteur a en conséquence demandé la mise en œuvre de l'article 14^{quinquies} du règlement général de procédure.

La partie adverse n'a pas demandé à être entendue.

À la suite de l'arrêt de l'assemblée générale n° 243.249 du 14 décembre 2018 (ECLI:BE:RVSCE:2018:ARR.243.249), il revient dès lors d'apprécier si le moyen unique, qui a été considéré comme fondé par le rapport de l'auditeur rapporteur, justifie l'annulation de l'acte attaqué. Dans l'affirmative, celui-ci pourra être annulé *via* la procédure accélérée visée à l'article 30, § 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

IV. Examen du moyen unique

Dans le moyen, pris de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de l'article 12^{bis}, § 1^{er},

2° du Code de la nationalité belge, de l'article 7 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 et des principes généraux de bonne administration, qui se déclinent notamment en un principe de prise en considération de tous les éléments de la cause, la partie requérante expose :

« Attendu que la décision contestée est motivée comme suit :

“ []

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

- Preuve que le déclarant a accompli 468 journées de travail durant les 5 dernières années précédant la déclaration.

Vu le ‘Formulaire de notification de pièces manquantes’ qui vous a été notifié par recommandé en date du 27/03/2023 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 08/02/2023 est déclarée irrecevable en exécution de l'article 15, § 2, alinéa 3 du Code de la nationalité ;

Cette décision est susceptible d'un recours en annulation devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État, ainsi que le prévoit l'article 14, § 1 des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

[]”

Attendu que la loi relative à la motivation des actes administratifs du 29 juillet 1991 stipule que :

“ Art. 2.

Les actes administratifs des autorités administratives visées à l'article premier doivent faire l'objet d'une motivation formelle.

Art. 3.

La motivation exigée consiste en l'indication, dans l'acte, des considérations de droit et de fait servant de fondement à la décision.

Elle doit être adéquate” ;

Qu'en vertu de ces dispositions, un acte administratif est donc illégal, s'il n'est pas formellement motivé ou s'il ne contient pas des motifs de fond pertinents, établis et admissibles.

Considérant que la motivation de la décision litigieuse n'est pas adéquate et viole les articles 2 et 3 de la loi susmentionnée dès lors que sa motivation n'est pas suffisamment motivée et ne prend pas en compte tous les éléments de la cause.

Qu'en effet, la décision contestée ne mentionne nullement le fait que la requérante a complété sa déclaration par l'envoi en date du 04/04/2023, de son CESS (pièces 3).

Qu'en effet, l'article 12*bis*, § 1^{er}, 2°, e du Code de la nationalité belge dispose que :

“ § 1^{er}. Peuvent acquérir la nationalité belge en faisant une déclaration conformément à l'article 15 :

[]

2° l'étranger qui :

[]

e) et prouve sa participation économique :

- soit en ayant travaillé pendant au moins 468 journées de travail au cours des cinq dernières années en tant que travailleur salarié et/ou agent statutaire dans la fonction publique ;

- soit en ayant payé, en Belgique, dans le cadre d'une activité professionnelle indépendante exercée à titre principal, les cotisations sociales trimestrielles dues par les travailleurs indépendants pendant au moins six trimestres au cours des cinq dernières années ;

La durée de la formation suivie dans les cinq ans qui ont précédé la demande visée au 2°, d), premier et/ ou deuxième tirets, est déduite de la durée de l'activité professionnelle requise de 468 jours minimum ou de la durée de l'activité professionnelle indépendante à titre principal”.

Qu'en outre, l'article 7, 5°, *littera e*, 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 précise comme suit :

“Outre les documents visés à l'article 5, les actes et justificatifs à joindre à la déclaration de nationalité pour apporter la preuve que les conditions prévues à l'article 12*bis*, § 1^{er}, 2°, du Code de la nationalité belge sont réunies sont les suivants :

[]

e) si l'intéressé a, au cours des cinq dernières années précédant immédiatement le dépôt de sa déclaration, suivi une formation visée à l'article 12*bis*, § 1^{er}, 2°, d) premier et/ou deuxième tiret, du Code de la nationalité belge, la durée de la ou des formations susmentionnées devra être déduite de la durée de l'activité professionnelle requise de 468 jours minimum ou de la durée de l'activité professionnelle indépendante à titre principal. Dans cette hypothèse, il appartiendra au demandeur d'apporter la preuve de l'accomplissement du solde éventuel des jours de travail restants de la manière établie précédemment.”

Attendu que le Législateur a ainsi considéré que le CESS remplissait la condition d'intégration économique en ces termes : “(...) si l'étranger suit des cours ou une formation professionnelle, il apporte ce faisant la preuve de sa volonté de participer à l'économie. En effet, un diplôme lui ouvrira ultérieurement les portes du marché du travail et une formation professionnelle facilitera l'accès au marché du travail. C'est pourquoi la durée des études ou la formation professionnelle peut être déduite des 468 jours pendant lesquels l'étranger a dû être occupé”.

Considérant que la requérante, âgée 23 ans et arrivée en Belgique en 2017, alors qu'elle était encore mineure, ne dispose pas d'une carrière professionnelle comptant 468 jours de travail.

Qu'elle a toutefois, dès son arrivée et au vu de son âge, poursuivi ses études secondaires, au sein de l'Athénée Royal Liège Atlas où elle a achevé sa 5^{ème} et 6^{ème} secondaire.

Qu'au terme de celle-ci, elle a obtenu son CESS.

Que selon la circulaire du 08/03/2013 relative à certains aspects 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 : “Comme un certificat du secondaire supérieur (C.E.S.S) sanctionne un cycle final de trois années, il conviendra de comptabiliser les trois dernières années dans le calcul de la déduction et arriver à la conclusion que si l'étranger est titulaire d'un tel certificat, il atteindra d'office les 468 jours légalement requis”.

Que la partie adverse aurait dû prendre en compte le CESS qui lui a pourtant été envoyé par recommandé le 04/04/2023 par la requérante, en vue de compléter la déclaration de cette dernière.

Considérant que ce document établit que la requérante a été scolarisée et diplômée dans un établissement secondaire subventionné par la Communauté française.

Que conformément aux instructions contenues dans la circulaire, le CESS de la requérante aurait dû conduire la partie adverse à considérer que les 468 jours requis par la loi étaient bien acquis.

Que cependant, la partie adverse a manifestement omis de considérer ce document envoyé par la requérante en vue de compléter sa déclaration.

Qu'elle motive sa décision sans même mentionner la présence, dans le dossier de la requérante, de ces documents.

Que ce faisant, elle ne motive pas valablement, violant les articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991, dès lors qu'elle ne prend pas en considération tous les éléments pertinents de la cause, et viole également les dispositions susmentionnées du Code de la nationalité belge et de l'arrêté royal du 14 janvier 2013.

Que sa motivation est incomplète et ne peut être admise.

Attendu qu'en date du 26/06/2023, le conseil de la requérante a sollicité, de la partie adverse la copie du dossier administratif relatif à la déclaration d'acquisition de la nationalité, comme l'autorise l'article 32 de la Constitution, en vain (pièce 5).

Que la requérante démontre avoir effectivement envoyé le document susmentionné (pièces 3). »

Dans son rapport, l'auditeur rapporteur considère que ce moyen est fondé dans les termes suivants :

« 1. L'article 12*bis*, § 1^{er}, 2°, du Code de la nationalité belge dispose que peut acquérir la nationalité belge par déclaration, l'étranger qui remplit certaines conditions et qui :

“e) prouve sa participation économique :

- soit en ayant travaillé pendant au moins 468 journées de travail au cours des cinq dernières années en tant que travailleur salarié et/ou agent statutaire dans la fonction publique ;

- soit en ayant payé, en Belgique, dans le cadre d'une activité professionnelle indépendante exercée à titre principal, les cotisations sociales trimestrielles dues par les travailleurs indépendants pendant au moins six trimestres au cours des cinq dernières années ;

La durée de la formation suivie dans les cinq ans qui ont précédé la demande visée au 2°, d), premier et/ ou deuxième tirets, est déduite de la durée de l'activité professionnelle requise de 468 jours minimum ou de la durée de l'activité professionnelle indépendante à titre principal”.

L'article 7, 5°, e, 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 précise que :

“Outre les documents visés à l'article 5, les actes et justificatifs à joindre à la déclaration de nationalité pour apporter la preuve que les conditions prévues à l'article 12*bis*, § 1^{er}, 2^o, du Code de la nationalité belge sont réunies sont les suivants :

[...]

e) si l'intéressé a, au cours des cinq dernières années précédant immédiatement le dépôt de sa déclaration, suivi une formation visée à l'article 12*bis*, § 1^{er}, 2^o, d) premier et/ou deuxième tiret, du Code de la nationalité belge, la durée de la ou des formations susmentionnées devra être déduite de la durée de l'activité professionnelle requise de 468 jours minimum ou de la durée de l'activité professionnelle indépendante à titre principal. Dans cette hypothèse, il appartiendra au demandeur d'apporter la preuve de l'accomplissement du solde éventuel des jours de travail restants de la manière établie précédemment.”

L'article 12*bis*, § 1^{er}, 2^o, d) premier tiret mentionne “un diplôme ou un certificat délivré par un établissement d'enseignement organisé, reconnu ou subventionné par une Communauté ou par l'Ecole royale militaire et qui est au moins du niveau de l'enseignement secondaire supérieur”.

Bien évidemment, la durée de la formation — plus précisément, en l'espèce, des études — à prendre en considération est la durée des études effectuées en Belgique.

2. Même en comptabilisant deux années d'études complète en Belgique, cela ne permet pas à la requérante d'atteindre les 468 jours exigés par la loi.

L'acte attaqué n'a donc pas violé les articles 12*bis*, § 1^{er}, 2^o, du Code de la nationalité belge et 7 de l'arrêté royal du 14 janvier 2013 précité.

3. L'acte attaqué est motivé comme suit :

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

- Preuve que le déclarant a accompli 468 journées de travail durant les 5 dernières années précédant la déclaration.

Vu le ‘formulaire de notification de pièces manquantes’ qui vous a été notifié par recommandé en date du 27/03/2023 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”.

Cette motivation aurait assurément pu être plus explicite en indiquant pour quelle raison la preuve de 468 journées de travail n'était pas apportée. Cette lacune n'est cependant pas de nature à vicier la motivation. D'une part, il a été jugé, dans un cas assez similaire, que “... s'il est vrai que la ville aurait pu expliciter plus en détail la raison pour laquelle elle estimait que le requérant n'atteignait pas le quota de jours de travail requis, le motif qu'elle a indiqué est pertinent et est corroboré par le dossier ; qu'en cette branche, le moyen n'est pas fondé”. D'autre part, la requérante ne pouvait ignorer que les deux années d'études faites en Belgique ne permettaient pas d'atteindre les 468 journées prévues par la loi.

Une seconde critique peut cependant être faite à la motivation précitée : elle est ambiguë dès lors qu'elle ne permet pas à la requérante de comprendre si sa déclaration de nationalité a été rejetée au motif — erroné — qu'elle n'aurait pas donné suite à l'envoi du formulaire de notification de pièce manquante ou au motif — exact — que la pièce envoyée, à savoir le CESS de la requérante, était insuffisante pour prouver 468 journées d'études en Belgique. Il en va d'autant plus

ainsi que la partie adverse n'a pas donné suite à la demande de la requérante de consulter le dossier, ce qui aurait permis à cette dernière de constater que le CESS se trouvait bien au dossier.

En raison de cette ambiguïté, l'acte attaqué viole l'obligation de motivation formelle.

4. Ce vice de motivation n'a cependant pas été susceptible d'exercer, en l'espèce, une influence sur le sens de la décision prise, puisque, en tout état de cause, même en tenant compte des études faites par la requérante en Belgique, le nombre de 468 jours de formation prévu par la loi n'était pas atteint.

Se pose donc la question de l'intérêt de la requérante au moyen.

L'article 14, § 1^{er}, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État dispose que :

“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 jurisprudence est en ce sens que l'obligation de motivation formelle est une garantie de sorte que sa violation suffit à annuler l'acte attaqué sans qu'il faille examiner si l'irrégularité a été susceptible d'exercer, en l'espèce, une influence sur le sens de la décision prise. Il en va ainsi “quand bien même le motif d'annulation ne serait pas de nature à conduire l'auteur de l'acte annulé à modifier le sens de sa décision”.

La jurisprudence du Conseil d'État semble donc avoir évolué par rapport à l'analyse des premières décisions faite par M. PÂQUES et L. DONNAY, selon laquelle “De premières applications montrent que les critères de privation de garantie et d'influence sont appliqués de manière concrète au regard de l'impact de l'irrégularité sur la situation du requérant plutôt qu'en se référant à l'importance ou la finalité abstraite de la règle (1011). Ainsi, le Conseil d'État conclut au défaut d'intérêt au moyen quand le défaut de motivation formelle n'a pas nui au requérant (1012), ...”.

Compte tenu de la jurisprudence actuelle du Conseil d'État, l'on ne peut déclarer le moyen irrecevable à défaut d'intérêt.

5. Il en résulte que le moyen est fondé en tant qu'il invoque la violation de l'obligation de motivation formelle ».

La partie adverse n'a pas demandé la poursuite de la procédure dans le délai imparti et s'est abstenue de déposer valablement un dernier mémoire pour contester le point de vue développé dans le rapport de l'auditeur. Elle n'a pas non plus demandé à être entendue.

Au vu de ces éléments, il y a lieu de se rallier à la position exposée dans le rapport de l'auditeur rapporteur.

Le moyen unique est fondé. Il justifie l'annulation de l'acte attaqué en application des articles 30, § 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'État et 14^{quinquies} du règlement général de procédure.

V. Indemnité de procédure

La partie requérante sollicite une indemnité de procédure de 770 euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

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

Article 1^{er}.

La décision d'irrecevabilité suite à une déclaration d'acquisition de la nationalité belge, prise le 13 juin 2023 par la ville de Liège à l'égard 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 25 février 2026, par la XI^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Denis Delvax,
Xavier Dupont,

président de chambre f.f.,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Xavier Dupont

Denis Delvax