

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XI^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 266.345 du 13 avril 2026

A. 237.937/XI-24.228

En cause : **A.C.**,
 ayant élu domicile chez
 M^e Shirley FRANCK, avocat,
 rue Ernest de Bavière 9
 4020 Liège,

contre :

la ville de Liège, représentée
par son collègue communal,
ayant élu domicile chez
M^e Anne VILLERS, avocat,
quai de Rome 2
4000 Liège.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 16 décembre 2022, la partie requérante demande l'annulation de « la décision de la ville de Liège du 11 octobre 2022 qui déclare irrecevable la déclaration d'acquisition de la nationalité belge introduite par la requérante ».

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 aux parties.

La partie requérante a déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 11 février 2026, les parties ont été convoquées à l'audience du 16 mars 2026.

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

M^e Shirley Franck, avocate, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Julie d'Hautcourt, *loco* M^e Anne Villers, avocate, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendues en leurs observations.

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. Les principaux faits

La partie requérante est de nationalité russe.

Le 10 juin 2022, elle signe une déclaration d'acquisition de nationalité belge sur le fondement de l'article 12*bis*, § 1^{er}, 3^o, du Code de la nationalité belge.

Le 1^{er} août 2022, la partie adverse envoie à la partie requérante un courrier daté du 26 juillet 2022 de « Notification de pièces manquantes ». Les pièces manquantes sont :

- une copie conforme de l'acte de naissance soumise éventuellement aux formalités de légalisation et de traduction ;
- une copie conforme de l'acte de mariage entre le déclarant et un conjoint de nationalité belge, le cas échéant soumise aux formalités de légalisation et de traduction.

Le 13 septembre 2022, la partie requérante envoie à la partie adverse :

- un certificat de naissance ;
- un extrait de l'acte de mariage, enregistré par l'autorité de l'état civil estonienne.

Le 20 octobre 2022, la partie adverse notifie à la partie requérante une décision d'irrecevabilité suite à une déclaration d'acquisition de la nationalité belge, au motif que la pièce suivante restait manquante :

« copie conforme de l'acte de mariage entre le déclarant et un conjoint de nationalité belge, le cas échéant soumise aux formalités de légalisation et de traduction ».

Selon la partie adverse, un extrait d'acte de mariage est insuffisant. Il faut une copie certifiée conforme de l'acte de mariage dans son intégralité.

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Les moyens

IV.1. Le moyen unique de la requête en annulation

La requête en annulation contient un moyen unique pris de la violation « de la Convention de Vienne du 8 septembre 1976 relative à la délivrance d'extraits multilingues d'acte de l'état civil, de l'article 12bis, §1, 3° du Code de la nationalité belge, de l'article 8 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, de la violation du principe général de bonne administration, excès ou détournement de pouvoir, des articles 10 et 11 de la Constitution et des principes d'égalité, de non-discrimination et de proportionnalité, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de la violation du principe général de motivation matérielle, du principe de bonne administration, de l'erreur dans les motifs, de la violation des formes substantielles et de l'excès de pouvoir ».

En substance, la partie requérante considère que la décision d'irrecevabilité de sa déclaration de nationalité est illégale car la partie adverse aurait dû tenir compte de l'extrait d'acte de mariage produit comme suffisant pour prouver le mariage avec un conjoint belge au lieu d'exiger une « copie conforme » de l'acte de mariage intégral dès lors que l'article 8 de la Convention de Vienne a pour effet que les extraits multilingues CIEC ont la même valeur que les extraits internes et doivent être acceptés, d'une part, et que les autorités estoniennes ne délivrent pas de copie conforme de l'acte de mariage dans son intégralité, d'autre part.

IV.2. Le mémoire en réponse

Dans son mémoire en réponse, la partie adverse fait valoir que « [l']article 8 de l'Arrêté royal du 14 janvier 2013 précité impose la production d'une copie conforme de l'acte de mariage contracté avec le conjoint de nationalité belge ». Selon elle, un extrait d'acte ne fait que résumer le contenu de l'acte complet. Il ne contient que « les éléments essentiels » et est donc insuffisant.

Elle ajoute que :

« La Convention de Vienne invoquée par la partie requérante ne fait pas obstacle à cette exigence puisque l'article 10 de la Convention précise que :

“La présente Convention ne met pas obstacle à l'obtention d'expéditions littérales d'actes de l'état civil établies conformément aux règles de droit interne du pays où ces actes ont été dressés ou transcrits.”

L'Arrêté Royal du 14 janvier 2013 précité est très clair : seule une copie conforme d'acte peut être produite à l'exclusion d'extrait d'acte ».

La partie adverse n'a pas déposé de dernier mémoire en réponse au moyen nouveau soulevé dans le dernier mémoire de la partie requérante.

IV.3. Le mémoire en réplique

Selon la partie requérante, l'argument pris de l'article 10 de la Convention de Vienne précitée est inopérant dès lors que les autorités estoniennes ne délivrent pas de copie conforme de l'intégralité de l'acte de mariage mais uniquement un extrait. Cet extrait doit donc être accepté comme suffisant par les autorités belges.

IV.4. Le dernier mémoire de la partie requérante

Dans son dernier mémoire, la partie requérante expose qu'il existe « d'autres cas similaires dans la législation belge où la production d'actes conformes est exigée pour l'introduction de certaines demandes et où le législateur autorise un document équivalent » et cite les articles 64 et 70 du Code civil, ainsi que l'article 5 du Code de la nationalité en exemples.

IV.5. Le moyen nouveau pris dans le dernier mémoire de la partie requérante

Dans son dernier mémoire, la partie requérante prend un nouveau moyen de la violation de l'article 15 de la Déclaration universelle des droits de l'Homme et de

l'article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

IV.6. Le moyen nouveau pris à l'audience

A l'audience, la partie requérante prend un nouveau moyen, qu'elle estime être d'ordre public, de la violation de l'article 15, § 2, alinéa 6, du Code de la nationalité. Elle expose que la partie adverse a dépassé le délai dont elle disposait légalement pour prendre l'acte attaqué en sorte que sa déclaration d'acquisition de la nationalité est réputée complète.

IV.7. Appréciation

L'exposé d'un moyen d'annulation, prescrit par l'article 2, § 1^{er}, 3°, de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État, requiert d'indiquer quelles sont les normes qui auraient été violées ainsi que d'expliquer d'une manière compréhensible les raisons pour lesquelles elles l'auraient été. Une explication compréhensible suppose que la partie requérante expose concrètement l'entièreté de son raisonnement et pas seulement des parties de celui-ci en délaissant à la partie adverse et au Conseil d'État la tâche de deviner la signification de ses critiques et d'en trouver le fondement juridique.

L'exposé des moyens constitue un élément essentiel de la requête, la partie requérante devant par conséquent y indiquer *ab initio* l'illégalité qui aurait été commise et dans quelle mesure elle aurait eu lieu, dès lors que le moyen permet, d'une part, à la partie adverse de se défendre des griefs formulés à l'égard de l'acte attaqué dans le respect des droits de la défense et, d'autre part, au Conseil d'État d'examiner le bien-fondé de ces griefs et, partant, la limite de sa saisine. Lorsque le moyen soit n'individualise aucune règle ou principe général de droit, soit n'indique pas comment ils auraient été violés, il est irrecevable. Il en va de même du moyen qui ne fait aucun lien entre l'acte attaqué et les dispositions dont il invoque la violation.

En ce qu'il est pris, sans autre précision, de la violation « de l'article 12*bis*, §1, 3° du Code de la nationalité belge, de l'article 8 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, de la violation du principe général de bonne administration, excès ou détournement de pouvoir, des articles 10 et 11 de la Constitution et des principes d'égalité, de non-discrimination et de proportionnalité, des articles 2 et 3 de la loi du

29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de la violation du principe général de motivation matérielle, du principe de bonne administration, de l'erreur dans les motifs, de la violation des formes substantielles et de l'excès de pouvoir », le moyen n'indique pas, d'une manière claire et compatible avec l'exercice par la partie adverse de ses droits de la défense, de quelle manière l'acte attaqué violerait ces normes. Dans cette mesure, le moyen unique est donc irrecevable.

Le moyen unique n'est recevable qu'en ce qu'il est pris de la violation de la Convention de Vienne du 8 septembre 1976 relative à la délivrance d'extraits multilingues d'acte de l'état civil.

Contrairement à ce qu'allègue la partie requérante, cette convention ne fait pas obstacle à ce qu'un état signataire exige la production par une personne souhaitant obtenir la nationalité de cet état d'une copie conforme de la version intégrale de son acte de mariage plutôt que d'un extrait de l'acte de mariage.

L'article 8 de la convention invoqué par la partie requérante dispose comme suit :

« Les extraits portent la date de leur délivrance et sont revêtus de la signature et du sceau de l'autorité qui les a délivrés. Ils ont la même valeur que les extraits délivrés conformément aux règles de droit interne en vigueur dans l'Etat dont ils émanent. Ils sont acceptés sans légalisation ou formalité équivalente sur le territoire de chacun des États liés par la présente Convention ».

Cet article ne concerne que les extraits d'actes d'état civil, et non les copies intégrales d'un acte d'état civil.

La Convention de Vienne du 8 septembre 1976 précitée ne concerne que les extraits multilingues d'acte de l'état civil. Aucune disposition de cette convention n'impose aux états signataires de se contenter d'extraits des actes d'état civil.

Au contraire, l'article 10 de la convention dispose que :

« La présente Convention ne met pas obstacle à l'obtention d'expéditions littérales d'actes de l'état civil établies conformément aux règles de droit interne du pays où ces actes ont été dressés ou transcrits ».

La circonstance que les autorités estoniennes ne délivrent pas de copie conforme de l'intégralité de l'acte de mariage mais uniquement un extrait est

impuissante à modifier la portée de la Convention de Vienne du 8 septembre 1976 précitée.

L'article 8 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 dispose comme suit :

« CHAPITRE IV. - De la détermination des actes et justificatifs à joindre à la déclaration de nationalité et du contenu du formulaire de notification des pièces manquantes
[...]
Art. 8. 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}, 3^o, du Code de la nationalité belge sont réunies sont les suivants :
1^o un certificat de résidence avec historique des adresses et séjours de l'intéressé justifiant d'une résidence principale ininterrompue en Belgique pendant les cinq années précédant immédiatement le dépôt de la déclaration ;
2^o un document de séjour prévu à l'article 4 du présent arrêté faisant preuve du séjour légal au sens de l'article 7*bis*, § 2, alinéa 1^{er}, 2^o du Code de la nationalité belge pendant les cinq années précédant immédiatement le dépôt de la déclaration ;
3^o la preuve de la connaissance d'une des trois langues nationales selon l'un des modes de preuve déterminés à l'article 1^{er} du présent arrêté ;
4^o dans les cas visés à l'article 12*bis*, § 1^{er}, 3^o, d), du Code de la nationalité belge :
a) si l'intéressé est marié avec une personne de nationalité belge, il produira :
- une copie conforme de l'acte de mariage contracté avec le conjoint de nationalité belge ; l'acte devant être le cas échéant soumis aux formalités de légalisation et de traduction ;
- un certificat attestant que le conjoint possède la nationalité belge ainsi qu'un certificat de résidence avec historique pour chacun des époux justifiant d'une vie commune dans les liens du mariage en Belgique au cours des trois années précédant immédiatement le dépôt de la déclaration ;
[...] ».

La circonstance que d'autres dispositions légales telles que celles citées par la partie requérante dans son dernier mémoire permettent éventuellement de remplacer la copie conforme intégrale d'un document par un document « équivalent » n'est pas de nature à modifier le texte de l'article 8, alinéa 1^{er}, 4^o, a), premier tiret, de l'arrêté royal du 14 janvier 2013 précité, lequel exige clairement la production d' « une copie conforme de l'acte de mariage ».

Le moyen unique de la requête en annulation est dès lors partiellement irrecevable et non fondé pour le surplus.

La Déclaration universelle des droits de l'homme est une déclaration de principe dont la violation ne peut être invoquée utilement à l'appui d'un recours devant le Conseil d'Etat. En tant qu'il est pris de la violation de l'article 15 de cette Déclaration, le moyen nouveau soulevé dans le dernier mémoire est donc irrecevable.

Un nouveau moyen ne peut être soulevé dans le dernier mémoire ou à l'audience que s'il est d'ordre public et que ce faisant la partie requérante ne fait pas preuve d'une attitude déloyale en violation des droits de la défense de la partie adverse.

L'article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentale n'est pas une disposition d'ordre public. Dans la mesure où il est pris de la violation de cette disposition, le moyen nouveau soulevé dans le dernier mémoire est donc irrecevable.

En soulevant la violation de l'article 15, § 2, alinéa 6, du Code de la nationalité pour la première fois à l'audience alors qu'elle ne l'a pas fait dans sa requête en annulation, dans son mémoire en réplique ni dans son dernier mémoire et qu'elle n'a pas non plus pris la peine d'informer à l'avance la partie adverse et le Conseil d'Etat de son intention de soulever ce moyen à l'audience, le tout sans apporter la moindre justification à ces multiples négligences, la partie requérante fait manifestement preuve d'une attitude procédurale déloyale qui méconnaît les droits de la défense de la partie adverse. Le moyen nouveau soulevé à l'audience est dès lors également irrecevable.

V. Dépens et indemnité de procédure

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

Etant la partie qui obtient gain de cause, il est fait droit à ces demandes.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

La partie requérante 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 adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 13 avril 2026, par la XI^e chambre du Conseil d'État composée de :

Yves Houyet,
Nathalie Van Laer,
Emmanuel Jacobowitz,
Xavier Dupont,

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

Le Greffier,

Le Président,

Xavier Dupont

Yves Houyet