

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XI^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 267.300 du 30 juin 2026

A. 243.660/XI-25.008

En cause : Chanceline Aimée **CHOKOUABE TCHAMABO**,
ayant élu domicile chez
M^e Jolante 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 31/11
4020 Liège.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 5 décembre 2024, la partie requérante demande l'annulation de « la décision prise à son encontre le 08/10/2024 par la Ville de Liège, Département des Affaires Citoyennes, Service des Nationalités » – « décision d'irrecevabilité suite à une déclaration d'acquisition de la nationalité introduite le 10/06/2024 ».

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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

M^{me} Valérie Michiels, 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.

Par une ordonnance du 22 avril 2026, les parties ont été convoquées à l'audience du 8 juin 2026.

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

M^e Hafida El Hamraui, *loco* M^e Jolante Boulboulle-Kaczorowska, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Julie D'Hautcourt, *loco* M^e Anne Villers, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendues en leurs observations.

M^{me} Valérie Michiels, premier auditeur, a été entendue 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. Exposé succinct des principaux faits utiles à l'examen de la cause

Le 10 juin 2024, la partie requérante signe une déclaration d'acquisition de la nationalité belge auprès de l'officier de l'état civil de la commune de Liège, sur le fondement de l'article 12*bis*, § 1^{er}, 3^o du Code de la nationalité belge.

Par un courrier recommandé daté du 23 juillet 2024 et envoyé le 26 juillet 2024, la partie adverse notifie à la partie requérante que des pièces sont manquantes à son dossier et l'invite à transmettre les pièces requises dans un délai de deux mois.

Par un courrier recommandé daté du 16 août 2024 et envoyé le 17 août 2024, la partie requérante transmet à la partie adverse deux pièces complémentaires.

Le 8 octobre 2024, l'officier de l'état civil de la commune de Liège adopte une décision d'irrecevabilité de la déclaration de la partie requérante.

Il s'agit de l'acte attaqué, envoyé par courrier recommandé à la partie requérante, le 16 octobre 2024.

IV. Moyen unique

IV.1. Thèse de la partie requérante

Le moyen unique 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, de l'article 12bis §1^{er}, 3° du Code de la nationalité belge, de l'article 1 et 8, 3° [et] 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, 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 ».

Dans sa requête en annulation, quant à la violation alléguée de « l'obligation de motivation formelle des actes administratifs et du principe de bonne administration, qui implique notamment la prise en compte de l'ensemble des éléments pertinents de la cause », la partie requérante fait valoir que la décision attaquée « ne prend pas en compte des éléments essentiels de la cause, et ce, malgré leur communication en bonne et due forme », en particulier « la présentation [par la partie requérante] de son visa d'aide-soignante et de l'attestation de réussite de sa première année de bachelier en soins infirmiers ». Or, selon la partie requérante, « ces éléments sont d'une importance capitale pour l'appréciation complète de [sa] situation » en sorte qu'en ne mentionnant même pas la présence de ces documents dans le dossier, l'acte attaqué méconnaît « les exigences légales posées par les articles 2 et 3 e la loi [du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs], portant sur l'obligation de prendre en considération l'ensemble des éléments pertinents et d'apporter une motivation suffisante et appropriée ».

Dans son mémoire en réplique, la partie requérante maintient que la motivation de l'acte attaqué est laconique et ne lui permet pas « d'assimiler pleinement les raisons de la décision d'irrecevabilité qu'elle s'est vue infligée, et ce, au regard des documents qu'elle avait transmis ».

Elle ajoute que la motivation est « erronée et contradictoire en ce qu'elle prétend que la requérante n'avait pas complété son dossier dans les délais impartis, alors que des documents lui ont été transmis par courrier recommandé du 17/08/2024, comme elle le reconnaît par ailleurs en terme de mémoire de réponse ».

Elle estime également que la motivation de l'acte attaqué est « manifestement incomplète » et que la partie adverse tente de la compléter par son

mémoire en réponse en prétendant que les documents transmis ont été pris en compte, ce qui « ne ressort pas de la décision ».

La violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 serait ainsi établie.

Dans sa requête en annulation, quant à la violation alléguée de « l'article 12*bis*, § 1^{er}, 3^o du Code de la nationalité belge ainsi que les articles 1 et 8 de l'Arrêté royal du 14 janvier 2013 », la partie requérante estime qu'« un visa définitif autorisant l'exercice de la profession d'aide-soignante témoigne de l'intégration sociale ainsi que de la maîtrise d'une des trois langues nationales », ce que la partie adverse aurait dû prendre en considération. Elle ajoute que sa réussite de la première année de Bachelier en soins infirmiers confirme sa maîtrise de la langue française, ce dont la partie adverse aurait également dû tenir compte. Enfin, elle rappelle que la partie adverse lui a demandé de prouver son intégration sociale « via plusieurs documents et notamment via l'apport de la preuve [qu'elle] a accompli 234 journées de travail durant les 5 dernières années précédant la déclaration » alors que, selon elle, « le Législateur a [...] considéré qu'un diplôme de l'enseignement supérieur 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” ».

Dans son mémoire en réplique, la partie requérante répète que le visa autorisant l'exercice de la profession d'aide-soignante et la réussite de la première année de Bachelier en soins infirmiers témoignent de son intégration sociale ainsi que de sa maîtrise de la langue française.

IV.2. Appréciation

L'exposé d'un moyen d'annulation, prescrit par l'article 2, § 1^{er}, 3^o, 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'entiereté 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 l'espèce, la requête en annulation n'expose pas en quoi consisteraient les « principes généraux de bonne administration » dont elle invoque la violation ni lequel de ces principes elle vise. Or, il existe plusieurs principes généraux de bonne administration aux contenus et conséquences différents. Dans cette mesure, le moyen est irrecevable. Dans la mesure où le moyen est pris de la violation du prétendu « principe de prise en considération de tous les éléments de la cause », force est de constater qu'en l'espèce cette critique ne se distingue pas de celle relative à la violation alléguée des articles 1 et 8, 3° et 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, la partie requérante estimant que les pièces complémentaires qu'elle a fournies à la partie adverse démontrent qu'elle répond aux conditions fixées par ces dispositions.

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'État doit contenir formellement les considérations de fait et de droit qui le 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 comme elle l'a fait, 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. Aucune disposition légale ni aucun principe général de droit ne requiert cependant qu'il soit répondu à chaque argument avancé par l'administré, ni d'exposer les motifs des motifs de la décision. La motivation de la décision doit toutefois permettre à son destinataire de comprendre les raisons pour lesquelles les

arguments qu'il a avancés n'ont pas permis à l'auteur de l'acte d'adopter une autre décision.

L'article 12*bis*, § 1^{er}, 3°, du Code de la nationalité belge dispose comme suit :

« Peuvent acquérir la nationalité belge en faisant une déclaration conformément à l'article 15 :
[...]

3° l'étranger qui :

a) a atteint l'âge de dix-huit ans ;

b) et a fixé sa résidence principale en Belgique sur la base d'un séjour légal depuis cinq ans ;

c) et apporte la preuve de la connaissance d'une des trois langues nationales ;

d) et est marié avec une personne de nationalité belge, si les époux ont vécu ensemble en Belgique pendant au moins trois ans, ou est l'auteur ou l'adoptant d'un enfant belge qui n'a pas atteint l'âge de dix-huit ans ou n'est pas émancipé avant cet âge ;

e) et prouve son intégration sociale :

- ou bien par 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 ;

- ou bien en ayant suivi une formation professionnelle d'au moins 400 heures reconnue par une autorité compétente, et en ayant travaillé, au cours des cinq dernières années, pendant au moins 234 journées comme travailleur salarié et/ou comme agent statutaire nommé dans la fonction publique ou en ayant payé en Belgique, dans le cadre d'une activité professionnelle indépendante à titre principal, les cotisations sociales trimestrielles dues par les travailleurs indépendants pendant au moins trois trimestres ;

- ou bien en ayant, selon le cas, fourni la preuve délivrée par l'autorité compétente, du suivi avec succès du trajet d'intégration, du parcours d'accueil ou du parcours d'intégration prévu par l'autorité compétente de sa résidence principale au moment où il entame celui-ci ».

Les articles 1 et 8, 3° et 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 disposent comme suit :

« Article 1^{er}. Les documents à prendre en considération en tant que preuve de la connaissance minimale d'une des trois langues nationales au sens de l'article 1^{er}, § 2, 5° du Code de la nationalité belge, sont :

1° soit un diplôme ou un certificat délivré par un établissement d'enseignement organisé, reconnu ou subventionné par une Communauté ou par l'Ecole royale militaire, obtenu dans l'une des trois langues nationales, et qui est au moins du niveau de l'enseignement secondaire supérieur ;

2° soit un diplôme ou un certificat délivré par un établissement d'enseignement de l'Union européenne reconnu équivalent par une Communauté, qui est au moins du niveau de l'enseignement secondaire supérieur et qui atteste de la connaissance minimale d'une des trois langues nationales correspondant au niveau en vertu de l'article 1^{er}, § 2, 5° du Code de la nationalité Belge ;

3° soit un document attestant qu'une formation professionnelle d'au moins 400 heures reconnue par une autorité compétente a été suivie ;

4° soit un document attestant du suivi avec succès du trajet d'intégration, du parcours d'accueil ou du parcours d'intégration prévu par l'autorité compétente de la résidence principale de l'intéressé au moment où il entame celui-ci ;

5° soit des documents attestant que l'intéressé a travaillé de manière ininterrompue au cours des cinq dernières années comme travailleur salarié et/ou comme agent statutaire nommé dans la fonction publique et/ou en tant que travailleur indépendant à titre principal. A cette fin, le demandeur produira les documents suivants :

[...]

6° soit une attestation de réussite d'une des trois langues nationales attestant d'un niveau de langue correspondant à celui exigé en vertu de l'article 1^{er}, § 2, 5°, du Code de la nationalité belge délivrée par un établissement organisé, reconnu ou subventionné par une Communauté ;

7° soit un certificat linguistique portant sur la connaissance d'une des trois langues nationales délivré par le Bureau de Sélection de l'Administration fédérale (SELOR) attestant d'un niveau de langue correspondant à celui exigé en vertu de l'article 1^{er}, § 2, 5°, du Code de la nationalité belge ;

8° soit une attestation de réussite d'une des trois langues nationales attestant d'un niveau de langue correspondant à celui exigé en vertu de l'article 1^{er}, § 2, 5°, du Code de la nationalité belge délivrée par les Offices régionaux de la formation professionnelle et de l'emploi.

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°, du Code de la nationalité belge sont réunies sont les suivants :

[...]

3° 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 ;

[...]

5° la preuve de l'intégration sociale s'établira selon l'un des moyens de preuve suivants :

a) un diplôme ou un certificat délivré par un établissement d'enseignement organisé, reconnu ou subventionné par une Communauté ou par l'Ecole royale militaire, obtenu dans l'une des trois langues nationales, et qui est au moins du niveau de l'enseignement secondaire supérieur ;

b) un document attestant qu'une formation professionnelle d'au moins 400 heures reconnue par une autorité compétente a été suivie accompagné de la preuve que l'intéressé a travaillé, au cours des cinq dernières années pendant au moins 234 journées comme salarié et/ou comme agent statutaire nommé dans la fonction publique et/ou comme travailleur indépendant à titre principal ;

La preuve de l'accomplissement de 234 journées de travail au cours des cinq dernières années précédant immédiatement la déclaration s'établira de la manière suivante :

[...] ».

La décision d'irrecevabilité de la déclaration d'acquisition de la nationalité de la partie requérante ne pouvait être prise qu'à condition de constater que la partie requérante n'avait pas joint à son dossier un des documents mentionnés dans les dispositions précitées et demandés par la partie adverse dans son courrier recommandé du 23 juillet 2024.

La loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, n'exige pas que la partie adverse énumère et commente toutes les pièces figurant au dossier administratif. En ce qu'il critique l'absence de motivation explicite

dans l'acte attaqué relative aux pièces complémentaires versées à son dossier par la partie requérante, le moyen n'est donc pas fondé.

L'acte attaqué est motivé comme suit :

« [...] Vu l'article 15, § 2, du Code de la Nationalité belge ;

Vu 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 ;

Vu la déclaration d'acquisition de la nationalité belge que vous avez introduite le 10/06/2024 en application de l'article 12*bis*, §1^{er}, du Code de la nationalité belge sous l'identité suivante : [...]

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

- Preuve de la connaissance d'une des trois langues nationales,
- Preuve de l'intégration sociale

Vu le "formulaire de notification de pièces manquantes" qui vous a été notifié par recommandé en date du 26/07/2024 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 10/06/2024 est déclarée irrecevable en exécution de l'article 15, § 2, alinéa 3 du Code de la nationalité ;
[...] ».

En principe, lorsqu'une décision administrative se fonde sur plusieurs motifs et en l'absence de précision sur le caractère déterminant de chacun de ceux-ci, ces motifs apparaissent également nécessaires pour justifier la décision et l'illégalité de l'un d'entre eux suffit à entraîner celle de l'intégralité de l'acte attaqué. Le Conseil d'État ne peut en effet, sous peine d'empiéter sur le pouvoir d'appréciation de l'administration, déterminer si, en l'absence d'un de ces motifs, celle-ci aurait pris la même décision. Cependant, si un motif de l'acte attaqué apparaît, par lui-même, au regard de son économie générale, manifestement déterminant de la décision intervenue, la circonstance que d'autres motifs, le cas échéant irréguliers, figurent également dans la décision de refus attaquée est sans incidence, en raison de leur caractère nécessairement surabondant par rapport au motif déterminant.

En l'espèce, les cinq conditions fixées par l'article 12*bis*, § 1^{er}, 3^o, du Code de la nationalité belge précité étant cumulatives, il suffit qu'un seul des documents énumérés à l'arrêté royal du 14 janvier 2013 parmi ceux qui permettent de démontrer qu'il est satisfait aux conditions du Code de la nationalité belge, et qui figurait parmi

ceux dont l'administration a informé le déclarant qu'ils étaient manquant, ne soit pas versé au dossier pour que la déclaration d'acquisition de la nationalité soit irrecevable. Le constat de l'absence d'un seul de ces documents est donc, à lui seul, un motif déterminant de nature à justifier la décision d'irrecevabilité.

Afin de démontrer qu'elle satisfait à la condition de l'intégration sociale, la partie requérante écrit dans son courrier du 16 août 2024 qu'elle fournit les pièces suivantes :

- « - Visa aide-soignante (diplôme) obtenu en Belgique à Liège
- Attestation de formation d'au moins 400h ».

En annexe à ce courrier, elle fournit un « visa définitif autorisant l'exercice de la profession d'aide-soignante à partir du 09/10/2019 » et une « attestation de réussite – Bachelier cursus infirmier responsable de soins généraux – Enseignement supérieur de plein exercice », selon laquelle elle :

- « - A réussi le programme de 1^{ère} année de la formation en infirmier responsable de soins généraux en validant les 60 crédits du bloc 1 du Bachelier : Infirmier responsable de soins généraux.
- A suivi avec fruit une formation théorique et clinique abordant les soins aux personnes âgées.
- A réalisé avec fruit un stage de 150 heures en contact direct avec la personne soignée, dans le domaine de la personne âgée/gériatrie.
- A été formée et est compétente pour réaliser les actes suivants : [...] ».

Aucun de ces deux documents ne constitue « un diplôme ou un certificat délivré par un établissement d'enseignement organisé, reconnu ou subventionné par une Communauté ou par l'Ecole royale militaire » ni « un document attestant qu'une formation professionnelle d'au moins 400 heures reconnue par une autorité compétente a été suivie accompagné de la preuve que l'intéressé a travaillé, au cours des cinq dernières années pendant au moins 234 journées comme salarié et/ou comme agent statutaire nommé dans la fonction publique et/ou comme travailleur indépendant à titre principal », au sens de l'article 8, 5°, de l'arrêté royal du 14 janvier 2013 précité.

Aucun des arguments invoqués par la partie requérante ne permet d'infirmier ce double constat.

Le moyen unique n'est dès lors pas fondé.

V. Indemnité de procédure et autres dépens

La partie adverse demande de condamner la partie requérante au paiement d'une indemnité de procédure liquidée à 770 euros. Ayant obtenu gain de cause, il

convient de faire droit à cette demande, mais en limitant le montant de l'indemnité à 154 euros par application de l'article 30/1, § 2, alinéa 2, des lois sur le Conseil d'État.

Les autres dépens doivent également être supportés par la partie requérante.

**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, et l'indemnité de procédure de 154 euros, accordée à la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 30 juin 2026, par la XI^e chambre du Conseil d'État composée de :

Yves Houyet,
Nathalie Van Laer,
Emmanuel Jacobowitz,
Katty Lauvau

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

Le Greffier,

Le Président,

Katty Lauvau

Yves Houyet