

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XI^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 258.322 du 27 décembre 2023

A. 231.615/XI-23.203

En cause : **NAYAK** Suresh,
 ayant élu domicile chez
 M^e Noémie SEGERS, avocat,
 rue des Tanneurs 58-62
 1000 Bruxelles.

contre :

l'État belge, représenté par
le ministre des Affaires étrangères,
ayant élu domicile chez
M^e Clémentine CAILLET, avocat,
avenue Tedesco 7
1160 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 25 août 2020, la partie requérante demande l'annulation de « la décision du 26 juin 2020, notifiée aux conseils du requérant par courrier électronique du même jour, par laquelle le service documents de voyage et d'identité du SPF Affaire étrangères, refuse la délivrance d'un document de voyage belge au requérant ».

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Constantin Nikis, 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.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 21 septembre 2023, les parties ont été convoquées à l'audience du 11 décembre 2023.

M^{me} Joëlle Sautois, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e Noémie Segers, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Clémentine Caillet, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendues en leurs observations.

M. Constantin Nikis, premier auditeur, 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 a obtenu un titre de séjour (carte B) délivré par l'Office des Etrangers sur le fondement de l'article 9bis de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, et dans le respect de la circulaire du 23 décembre 2016 « relative à la mise en œuvre d'une coopération multidisciplinaire concernant les victimes de la traite des êtres humains et/ou certaines formes aggravées de trafic des êtres humains ».

Le 26 juin 2020, par l'intermédiaire de son conseil, la partie requérante adresse un courrier électronique au SPF Affaires étrangères avec, en annexe, une demande de titre de voyage pour étranger non reconnu étranger ou apatride et différentes pièces qu'elle estime utiles à l'examen de cette demande. Son conseil expose notamment que son client remplit toutes les conditions fixées par l'article 60 du Code consulaire du 21 décembre 2013 pour obtenir le titre de voyage demandé.

Le même jour, le SPF Affaires étrangères lui répond comme suit :

« Bonjour,

Je vous confirme qu'en vertu de la loi sur les passeports, un étranger peut obtenir un titre de voyage lorsque les conditions suivantes sont remplies :

1. son identité est clairement établie;

2. il bénéficie d'un droit de séjour à durée illimitée;
3. sa nationalité ou son statut est clairement établi;
4. il ne peut pas obtenir de ses autorités nationales : un passeport national ou un titre de voyage provisoire ou un laissez-passer.
5. et qu'il ne fasse pas l'objet d'une mesure judiciaire limitative de liberté ou de mesures prévues par la loi qui limitent la liberté de circulation en vue de la protection de la sécurité nationale ou publique, du maintien de l'ordre public, de la prévention d'infractions pénales, de la protection de la santé ou de la morale ou de la protection des droits et libertés d'autrui.

L'impossibilité d'obtenir un passeport national doit être absolue et de durée indéterminée, elle doit être certifiée par une autorité officielle belge ou internationale compétente en matière d'immigration.

Si un étranger demande un document de voyage, nous vérifions s'il remplit les conditions et s'il appartient déjà à une catégorie pour laquelle l'impossibilité d'obtenir un passeport national est acceptée. Nous ne nous prononçons pas sur l'impossibilité d'obtenir un passeport national. Il revient aux administrations spécialisées comme par exemple le CGRA pour les personnes sous protection subsidiaire de confirmer l'impossibilité d'obtenir un passeport national.

Aussi longtemps qu'une administration publique ne fournit pas de telles informations au SPF Affaires étrangères, la demande pour un titre de voyage n'est pas recevable.

Compte tenu de ce qui précède, vous comprendrez que je ne peux pas, dans l'état actuel de la demande, envisager la délivrance d'un document de voyage belge à monsieur Nayak.

[...] ».

Il s'agit de l'acte attaqué.

Le 16 juillet 2020, le conseil de la partie requérante adresse une nouvelle fois la demande de titre de voyage pour étranger introduite pour son client et les pièces utiles à l'examen de celle-ci. L'avocate y invite la partie adverse à lire avec attention l'attestation d'un des Substituts du Procureurs du Roi et de PAG'ASA, centre spécialisé dans l'accueil des victimes de la traite des êtres humains. Selon elle, ces autorités confirment les menaces rendant impossible que celui-ci obtienne un titre de voyage de la part de ses autorités nationales.

Par courriel du 28 juillet 2020 adressé au conseil de la partie requérante en réponse à sa nouvelle demande, la partie adverse lui écrit en substance qu'elle ne discute ni ne conteste les problèmes pour obtenir un passeport national et qu'il ne lui revient plus de les apprécier. Il est ajouté dans cette réponse que seules les catégories de personnes visées sur le site internet du SPF, « dont des administrations compétentes autres que les affaires étrangères ont confirmé leurs problèmes pour obtenir un passeport national et ont demandé une solution », peuvent obtenir des titres de voyages pour étrangers. Le lien internet contenu dans ce courriel renvoie à

un questionnaire, dont il est précisé aux administrés qu'il constitue « juste une aide qui [leur] permet de savoir [s'ils entrent] dans les conditions et de quels documents [ils ont] besoin pour pouvoir demander un titre de voyage pour étrangers ». Il y est encore précisé que, s'ils répondent « non » à une ou plusieurs des trois questions, les administrés ne peuvent pas demander de document de voyage car ils ne répondent pas aux conditions, mais que même si les administrés répondent « oui » aux trois questions qui y sont posées, leur demande est, certes, recevable mais il ne leur est pas garanti une réponse favorable du S.P.F. Affaires étrangères à leur demande.

La troisième question se présente comme suit :

3. Je fais partie d'une des catégories suivantes ...	OUI / NON
☐ Réfugié reconnu dans un autre pays (nationalité au Registre national = « indéterminée »). Document à joindre à ma demande : attestation (datée de maximum 1 mois) du CGRA qui confirme que j'ai demandé le transfert de mon statut de réfugié vers la Belgique. ☐ Tibétain (nationalité sur mon titre de séjour = « indéterminée », « non encore prouvée définitivement » ou « nationalité déclarée ») et né hors de Chine. Document à joindre à ma demande : copie des documents de voyage avec lesquels je suis arrivé(e) en Belgique. ☐ D'origine palestinienne (nationalité sur mon titre de séjour = « D'origine palestinienne »). ☐ Bénéficiaire du statut de protection subsidiaire. Document à joindre à ma demande : une attestation (datée de maximum 1 mois) du CGRA qui confirme 1) mon statut de protection subsidiaire et 2) l'impossibilité d'obtenir un passeport national. Pour demander cette attestation, je dois contacter le CGRA par mail (CGRA-CGV5.Sub-Protection@ibz.fgov.be) ou par lettre postale (CGRA, Rue Ernest Blerot 39, 1070 BRUXELLES). ☐ Enfant mineur (demande introduite par le(s) parent(s) ou le tuteur introduit). ○ soit né en Belgique et dont les 2 parents appartiennent à une des catégories ci-dessus ; ○ soit non accompagné. Document à joindre à la demande : attestation (datée de maximum 1 mois) du service des Tutelles du SPF Justice qui confirme la tutelle. ○ soit placé (en famille ou institution d'accueil) de nationalité hors UE. La demande doit être signée/approuvée par le Service d'Aide à la Jeunesse, par le service de protection judiciaire ou par le juge/tribunal de la jeunesse (datée de maximum 1 mois).	

Le 26 août 2020, la partie requérante adresse à la partie adverse une copie de son recours en annulation introduit à l'encontre de la décision négative du 26 juin 2020. Elle communique également de nouvelles pièces qui démontreraient la reconnaissance par l'administration de l'existence de menaces pesant sur elle, et qui valent à son estime comme preuve supplémentaire de l'impossibilité absolue d'obtenir un passeport national. Sur la base de ces éléments, la partie requérante sollicite le réexamen de la décision négative du 26 juin 2020 et la délivrance d'un titre de voyage pour étrangers pour qu'elle puisse rendre visite à sa famille dans un pays neutre.

Par un courrier électronique du 1^{er} septembre 2020, la partie adverse répond comme suit à cette demande:

« [...]

Nous avons bien reçu votre message et la copie du recours en annulation adressé au Conseil d'Etat contre notre décision du 26/06/2020 concernant le titre de voyage [...].

Comme nous l'avions confirmé dans notre courriel du 28 juillet 2020, seules les catégories citées sur notre site (voir https://diplomatie.belgium.be/sites/default/files/downloads/2020-04_conditions_pour_titre_de_voyage_fr.pdf) peuvent obtenir des titres de voyage pour étrangers.

Le SPF Affaires étrangères ne s'oppose pas aux demandes individuelles d'autres étrangers si des administrations mieux placées et compétentes en la matière, comme l'Office des étrangers (ODE) ou le Commissariat-général aux réfugiés et aux apatrides (CGR), sur base du dossier du demandeur chez eux, concluent que celui-ci ne peut pas obtenir un passeport national.

Nous avons néanmoins l'expérience que l'ODE et le CGRA ne confirment généralement pas l'impossibilité d'obtenir un passeport national dans les dossiers individuels de personnes qui n'appartiennent pas aux catégories reprises ci-dessus. C'est la raison pour laquelle ces catégories font l'objet d'une liste publiée sur notre site en concertation notamment avec l'ODE (qui n'en a pas proposé d'autres).

Si l'ODE confirme l'impossibilité d'obtenir un passeport national, nous nous concertons alors directement avec eux sur les possibilités de demande de titres de voyage pour les personnes ne ressortant pas des catégories précitées – le cas échéant, bien sûr aussi pour votre client.

Les Affaires étrangères seules ne peuvent par contre plus traiter des demandes des personnes en dehors de ces catégories. Nous avons reçu dans le passé et recevons encore des demandes avec des informations qui, après vérification, s'avèrent être très sélectives et partielles ou contradictoires en comparaison avec les informations connues, par exemple, à l'ODE et/ou au CGRA. Parfois il s'agit de demandes des personnes qui n'ont pas voulu attendre les résultats d'une demande de protection internationale ou de reconnaissance comme apatride ; parfois des demandes des personnes auxquelles le statut de réfugié, la protection subsidiaire ou l'apatridie (et l'impossibilité de contacter leur autorités nationales) a été refusé, de temps en temps à plusieurs reprises, après un recours.

Très souvent les demandes ne donnent aucune information sur le fait que le demandeur dispose actuellement d'un passeport.

Parfois des demandes des personnes qui – selon nous – ne connaissent ou ne suivent pas les procédures appropriées.

À cet égard, nous nous posons la question si votre client, qui n'ose pas voyager [dans son pays d'origine], mais qui parle de voyager à un pays neutre, ne doit pas demander un statut de protection comme repris sur le site du CGRA : <https://www.cgra.be/fr/asile#jump-1>, s'il ne l'a pas encore fait (ce que nous ignorons).

"L'asile est une forme de protection internationale pour
- les personnes qui ont quitté leur pays d'origine parce qu'elles nourrissent une crainte fondée de persécution en raison de leur nationalité, de leur race, de

leurs convictions politiques ou religieuses ou de leur appartenance à un certain groupe social (Convention de Genève) ;
· les personnes qui, en cas de retour dans leur pays d'origine, courent un risque réel de subir des atteintes graves. Sont considérées comme des atteintes graves : la peine de mort ou l'exécution, la torture, les traitements inhumains ou dégradants, une menace grave pour la vie d'un civil en raison d'une violence aveugle en cas de conflit armé interne ou international (protection subsidiaire).

Le CGRA examine les demandes de protection internationale ".

[...] ».

IV. Compétence du Conseil d'État

IV.1. Rapport de Monsieur le Premier auditeur

Dans son rapport, l'auditeur rapporteur soulève d'office un déclinatoire de juridiction dans la mesure où la demande de la partie requérante concernerait la mise en œuvre d'un droit subjectif sur lequel le Conseil d'Etat n'aurait pas le pouvoir de statuer.

Selon lui, il résulte de l'article 12, alinéas 2 et 3, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, de l'article 2, alinéas 2 et 3, du protocole additionnel n°4 à la Convention européenne des droits de l'homme et de l'article 28 de la Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés, qu'un étranger en situation régulière sur le territoire belge jouit d'un droit subjectif à obtenir un titre de voyage belge, que ce droit ne peut être restreint que dans les limites prévues par la loi et à condition que les restrictions soient nécessaires dans une société démocratique et proportionnées. L'auditeur rapporteur estime que l'exigence selon laquelle les restrictions à la liberté fondamentale d'un homme ou d'une femme de circuler doivent être prévues de manière claire et précise dans une norme juridique, de manière à être accessibles et prévisibles, serait difficilement compatible avec l'existence d'un pouvoir d'appréciation discrétionnaire. Il estime qu'il ne faut pas confondre la latitude de chaque Etat à admettre certaines restrictions nécessaires, par exemple, à la sécurité nationale, comme c'est le cas dans le Code consulaire belge, entre autres aux articles 60, 63 et 65, et un pouvoir d'appréciation discrétionnaire qui s'exercerait en l'absence de tout critère objectif d'évaluation et qui ne serait soumis qu'au contrôle marginal de l'erreur manifeste d'appréciation. Par conséquent, il y a lieu selon lui de considérer que tout étranger en situation régulière en Belgique, dont la demande est recevable sur pied de l'article 60 du Code consulaire, et qui ne se trouve pas dans un des cas d'exclusion listés à l'article 63, § 1^{er}, du même Code, doit se voir accorder un titre de voyage belge. Il considère que, de surcroît, les conditions de recevabilité prévues par l'article 60 du Code consulaire

sont précises et supposent la production de documents établissant des faits vérifiables, de sorte que leur application n'impliquerait pas un pouvoir d'appréciation dans le chef de la partie adverse. Il ajoute que la possibilité pour le ministre de refuser l'octroi d'un passeport ou d'un titre de voyage belge si le demandeur présente manifestement un risque ou une menace substantielle pour l'ordre public ou la sécurité publique, telle que prévue à l'article 63, § 2, du Code consulaire, n'est pas de nature à justifier que l'autorité disposerait d'un pouvoir d'appréciation discrétionnaire. Selon lui, l'insistance du texte légal sur le caractère manifeste du risque ou de la menace à l'ordre public ou à la sécurité publique évoque une situation claire qui n'appelle pas, comme telle, d'appréciation du ministre. Il conclut que le recours porte sur des droits subjectifs qui, en vertu des articles 144 et 145 de la Constitution, sont du ressort des cours et tribunaux de l'ordre judiciaire.

A l'audience, Monsieur le Premier auditeur, tenant compte de l'arrêt n°257.891 prononcé le 14 novembre 2023 par l'assemblée générale de la section du contentieux administratif, conclut à la compétence du Conseil d'Etat pour connaître du recours en annulation et en déduit que les débats devraient être rouverts pour en poursuivre l'examen.

IV.2. Thèse des parties

La partie requérante ne conteste pas l'existence pour toute personne d'une liberté fondamentale de circulation, incluant le droit de quitter un pays, mais elle réagit au rapport de l'auditeur rapporteur en soutenant que l'administration conserve un pouvoir d'appréciation lorsqu'elle statue sur une demande de titre de voyage. Il en va selon elle ainsi en l'occurrence en droit belge. Les premières limitations concernées par le cas d'espèce sont énoncées selon elle à l'article 60 du Code consulaire, qui fixe les conditions de recevabilité d'une demande de titre de voyage belge par une personne non Belge. Les secondes sont énoncées à l'article 63 du même Code consulaire, qui prévoit les hypothèses dans lesquelles le titre de voyage belge est ou peut être refusé, principalement relatives à la protection de la sécurité nationale et de l'ordre public. La question qui se pose est donc, suivant la partie requérante, de savoir si les limitations prévues par la loi et la manière dont elles sont formulées laissent une marge de manœuvre à l'administration et limitent, dès lors, le contrôle judiciaire des cours et tribunaux. L'existence d'une contestation ayant pour objet un droit subjectif suppose, explique-t-elle en se fondant sur des arrêts de la Cour de cassation, rendus en chambres réunies le 20 décembre 2007 et le 8 septembre 2016, que le requérant fasse état d'une obligation juridique déterminée qu'une règle de droit impose directement à l'autorité, à l'exécution de laquelle cette autorité est tenue en vertu d'une compétence liée et à l'exécution de laquelle le

requérant a un intérêt. Elle estime qu'en l'espèce, le Code consulaire permet à l'autorité d'apprécier non seulement le respect des conditions de recevabilité de la demande par l'intéressé mais également l'opportunité de lui délivrer un titre de voyage belge. L'article 60 du Code consulaire prévoit ainsi notamment que, pour pouvoir demander un titre de voyage belge, l'étranger doit, entre autres, prouver qu'il ne peut obtenir un passeport national ou un titre de voyage. Or, selon la partie requérante, la loi ne précise pas le type de preuve, ni le ou les documents qui pourraient démontrer cette impossibilité d'obtenir un passeport national. L'administration dispose donc d'un réel pouvoir d'appréciation pour décider quel type de preuve ou document suffit à démontrer l'impossibilité d'obtenir un passeport national. Quant à l'article 63, § 2, du même Code consulaire, il permet au ministre d'apprécier, sur la base de l'avis motivé d'un organe, service ou organisme compétent, si le demandeur présente manifestement un risque ou une menace substantiels pour l'ordre public ou la sécurité publique. L'insistance du texte légal sur le caractère manifeste du risque en question n'aurait pas pour effet d'objectiver ce risque, et le ministre garde en outre toujours la possibilité de ne pas refuser le titre de voyage même dans cette circonstance. Enfin, selon la partie requérante, le fait que cet article 63, § 2, ne soit pas appliqué à toutes les demandes de titres de voyage ne modifie en rien la nature de la compétence discrétionnaire que la loi accorde au ministre. La partie requérante estime que sa situation peut être rapprochée de celle des étudiants étrangers qui pouvaient se voir refuser un visa pour venir étudier en Belgique sur le fondement de l'article 58, ancien, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers. Elle évoque à ce propos de la jurisprudence des juridictions de l'ordre judiciaire qui se sont estimées incompétentes, précisément en l'absence d'un droit subjectif à l'obtention d'un tel visa, la compétence de l'autorité n'étant pas complètement liée.

La partie adverse, à l'instar de la partie requérante, et en substance pour les mêmes motifs qu'elle, estime disposer d'une compétence discrétionnaire dans le cadre des articles 60 et 63, § 2, du Code consulaire. En particulier, elle expose que si certaines conditions de recevabilité énoncées à l'article 60 n'appellent qu'une vérification ne laissant pas de place à la mise en œuvre d'un pouvoir d'appréciation discrétionnaire dans le chef de la partie adverse, il n'en va pas de même notamment concernant l'appréciation de « la preuve que le non-belge ne peut obtenir un passeport national ou un titre de voyage ». L'examen de cette condition nécessite en effet que l'administration analyse chaque demande individuelle pour examiner si le demandeur démontre à suffisance n'être pas en mesure d'obtenir un passeport ou un titre de voyage national. La partie adverse précise à cet égard que le fait que, pour certaines situations, l'administration ait effectué une appréciation collective de cette impossibilité par voie de circulaire (comme c'est le cas pour les personnes tibétaines

ou d'origine palestinienne) n'énerve en rien l'existence d'un pouvoir discrétionnaire d'appréciation dans son chef. Elle met encore en exergue le pouvoir de l'administration de décider elle-même des preuves et documents qu'elle estime pertinents pour examiner les conditions de recevabilité et plus particulièrement la condition de l'impossibilité d'obtenir un passeport national ou un titre de voyage belge.

A l'audience, la partie requérante et la partie adverse rappellent avoir soutenu dans leur dernier mémoire que le Conseil d'Etat est compétent en raison du pouvoir d'appréciation discrétionnaire dont jouit la partie adverse en l'espèce.

IV.3. Appréciation

La circonstance que l'acte attaqué aurait créé une situation affectant le droit à libre circulation de la partie requérante, et que l'annulation sollicitée puisse emporter éventuellement des répercussions favorables sur sa situation en ce qui concerne cette liberté de circulation, n'est pas en soi de nature ni à lui conférer un droit subjectif à ce que sa demande d'un titre de voyage soit déclarée recevable puis accueillie, ni à exclure la compétence du Conseil d'Etat.

Par ses arrêts n°257.891, n°257.892 et n°257.893 du 14 novembre 2023, l'assemblée générale de la section du contentieux administratif a rappelé que 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 et que 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.

L'assemblée générale a également rappelé que 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.

Cette première condition n'est toutefois remplie que dans la seule hypothèse où la compétence de l'administration est entièrement liée, le Conseil d'État demeurant 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.

En l'espèce, l'article 60 du Code consulaire dispose :

« Art. 60. La demande de titre de voyage belge par un non-Belge n'est recevable que s'il satisfait aux conditions suivantes :

- 1° il prouve son identité et sa nationalité ou son statut;
- 2° il bénéficie en Belgique d'un droit de séjour à durée indéterminée;
- 3° il prouve qu'il ne peut obtenir un passeport national ou un titre de voyage;
- 4° il ne fait pas l'objet d'une mesure judiciaire limitative de liberté;
- 5° il ne fait pas l'objet de mesures prévues par la loi qui limitent la liberté de circulation en vue de la protection de la sécurité nationale ou publique, du maintien de l'ordre public, de la prévention d'infractions pénales, de la protection de la santé ou de la morale ou de la protection des droits et libertés d'autrui ».

Lorsqu'elle examine s'il est satisfait à la condition fixée à l'article 60, 3°, précité, la compétence de la partie adverse n'est pas entièrement liée. En effet, lorsqu'elle détermine si le non-Belge « prouve qu'il ne peut obtenir un passeport national ou un titre de voyage », elle dispose d'un pouvoir d'appréciation quant au caractère suffisant de la preuve et sur la possibilité d'obtenir ledit document.

Si, certes, la partie adverse a adopté des lignes de conduite en la matière, traduites en partie dans le formulaire fourni aux demandeurs sur le site internet du S.P.F. Affaires étrangères et exposées sommairement dans l'acte attaqué, puis plus en détails dans le courriel adressé à la partie requérante le 1^{er} septembre 2020, il s'agit là, non pas de la démonstration que sa compétence serait liée sur ce point, mais tout au contraire du fait qu'elle dispose d'un pouvoir d'appréciation quant à la manière dont elle jugera les éléments qu'un demandeur de documents de voyage lui

présentera pour prouver qu'il ne peut obtenir un passeport national ou un titre de voyage.

Dès lors que la compétence de la partie adverse n'est pas entièrement liée, l'article 60 du Code consulaire ne confère aucun droit subjectif à la partie requérante. Le Conseil d'Etat est donc compétent pour connaître du recours.

Le déclinatoire de compétence est rejeté.

Si le Conseil d'Etat est compétent pour connaître du recours dirigé contre l'acte attaqué, encore faut-il examiner si celui-ci est recevable, compte tenu du fait qu'à la décision prise par la partie adverse le 26 juin 2020 ont succédé deux actes, le premier le 28 juillet 2020, le second le 1^{er} septembre 2020. En effet, se pose à leur égard la question de savoir s'ils sont purement confirmatifs ou si, au contraire, un d'eux au moins est le fruit d'un réexamen. Dans cette dernière hypothèse, il conviendrait de vérifier si ce nouvel acte est définitif et s'il ne s'est pas substitué à l'acte attaqué, ce qui aurait une incidence sur la recevabilité du recours dirigé contre ce dernier.

L'Auditeur rapporteur n'ayant examiné ni cette question ni, subsidiairement, les moyens soulevés à l'appui du recours en annulation, il convient de rouvrir les débats afin de lui permettre de poursuivre l'instruction de l'affaire.

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

Article 1^{er}.

Les débats sont rouverts.

Article 2.

Le membre de l'Auditorat désigné par l'auditeur général est chargé de poursuivre l'instruction de l'affaire.

Article 3.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 27 décembre 2023, par la XI^e chambre du
Conseil d'État composée de :

Nathalie Van Laer,
Denis Delvax,
Joëlle Sautois
Katty Lauvau

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

Le Greffier,

Le Président,

Katty Lauvau

Nathalie Van Laer