Décide :

Article premier

L'Etat belge, représenté par le ministre de l'Intérieur, est mis hors cause.

Article 2

La demande de suspension d'extrême urgence est rejetée.

Siég. : MM. **R. Andersen**, **J.-Cl. Geus**, Mme **M.-R. Bracke**, MM. **M. Hanotiau**, **A. Beirlaen**, **M. Leroy**, **J. Messinne**, **R. Stevens**, **L. Hellin**, **A. Vandendriessche**, **P. Lewalle**, **Ph. Quertainmont**, **D. Moons**, **J. Vanhaeverbeek**, **G. Debersaques**, **B. Brewaeys**, Mme **C. Deroux** et M. **C. Adams**.
Greffier : Mme **D. Langbeen**.
Aud. : M. **P. Gilliaux** (avis conforme).
Plaid. : M^es^ **Th. Soetaert**, **E. Derriks**, **A. Cornet** et **C. Levy**.

J.L.M.B. 03/371

Observations

De *Conka* à *Kafka :*

L'effectivité du recours auprès du Conseil d'Etat un an après l'arrêt Conka

I. Introduction

II. L'effectivité des recours au contentieux belge du droit des étrangers

a. L'article 13 de la Convention européenne des droits de l'homme

- *Le caractère suspensif du recours*
- *Les qualités du recours organisé*

b. En droit belge

- *Le recours auprès du Conseil d'Etat*
- *La procédure de reconnaissance de la qualité de réfugié*
  - Présentation
  - Les enjeux (ou les «griefs défendables»)
  - L'effectivité des recours
- *La procédure de «régularisation»*
  - Présentation
  - Les enjeux
  - L'effectivité des recours
- *Les mesures d'éloignement pour motif d'ordre public*
  - Présentation
  - Les enjeux
  - L'effectivité des recours

this jurisquare copy is licenced to UCL - Off campus

III. La jurisprudence récente du Conseil d'Etat en matière d'extrême urgence

a. L'extrême urgence

- *La notion d'extrême urgence dans la jurisprudence du Conseil d'Etat*
- *L'extrême urgence et le contentieux «étrangers»*

b. L'extrême urgence et les mesures provisoires

- *La notion de mesure provisoire dans la jurisprudence du Conseil d'Etat*
- *La mesure provisoire et le contentieux «étrangers»*

c. L'extrême urgence et l'acte confirmatif

- *La notion d'acte administratif dans la jurisprudence du Conseil d'Etat*
- *L'acte administratif et le contentieux «étrangers»*

d. Analyse : *Conka*, le Conseil d'Etat, l'effectivité et l'extrême urgence

- «*Pauvre* Conka»
- *Le préjudice grave difficilement réparable et l'extrême urgence : le péril et l'imminence du péril : deux notions distinctes*
- *La double dimension du péril*
- *Une motivation concrète ou tautologique de l'extrême urgence ?*
- *L'[im]prévisibilité du péril et les mesures provisoires*
- *L'extrême urgence et les droits de la défense*
- *Pour sortir de ce dilemme* kafkaïen

I. Introduction

1. Les deux arrêts publiés ont été rendus par l'assemblée générale du Conseil d'Etat le 27 février 2003. Ils donnent l'occasion de revenir sur la question de l'effectivité des recours ouverts aux étrangers sujets à des décisions d'éloignement du territoire. Ce thème a généré de multiples débats dans diverses enceintes scientifiques, juridictionnelles et associatives et a déjà fait couler beaucoup d'encre. Trop eu égard à l'importance principielle et pratique de cette problématique qui exigeait une solution de longue date. Trop plus d'un an après l'arrêt Conka prononcé par la Cour européenne des droits de l'homme le 5 février 2002[1]. La condamnation de la Belgique à Strasbourg aurait dû précipiter enfin la réflexion. L'arrêt Conka a mis en cause l'effectivité du recours devant le Conseil d'Etat. Il appelait une réponse des autorités belges qui sont restées

1. Cour eur. D.H., 3ème section, Conka et autres, et Ligue des droits de l'homme / Belgique, arrêt 5 février 2002, req. n° 51564/99.

Sur cet arrêt, voy. notamment J.-Y. CARLIER, "La détention et l'expulsion collective des étrangers", note sous l'arrêt Conka, *R.T.D.H.*, 2003, p. 177; L. DETROUX, "Arrêt Conka : la Belgique quadruplement condamnée pour l'expulsion des Slovaques en 1999", *Le Journal du Juriste*, n° 9, 26 février 2002, p. 1 et 10; P. GILLIAUX, "L'arrêt Conka et l'effectivité des recours devant le Conseil d'Etat", *R.D.E.*, 2002, p. 313; J. LEJEUNE, "L'arrêt Conka /Belgique: la procédure d'asile belge à l'aune des droits de l'homme", *R.D.E.*, 2002, p. 298.

this jurisquare copy is licenced to UCL - Off campus

muettes jusqu'à ce jour. Outre l'inquiétude que ce silence suscite par le mépris qu'il révèle à l'égard du droit international des droits de l'homme, il laisse ce secteur du droit s'enfoncer dans ses contradictions et des milliers d'étrangers dans une insécurité juridique intolérable.

2. La jurisprudence récente du Conseil d'Etat accentue le malaise, par sa volatilité, et par l'instrumentalisation qui y est faite de concepts juridiques dont la portée est modifiée de manière soudaine. D'un côté, le Conseil d'Etat tend à limiter le recours aux procédures d'extrême urgence qui sont pourtant les seules à offrir un remède utile, arguant de ce que l'imminence du péril ne survient que lors de l'éloignement matériel de l'intéressé. De l'autre, il refuse de statuer en extrême urgence lorsqu'il est procédé à l'exécution effective de ces mesures, invoquant que cette exécution n'est qu'un acte confirmatif d'une décision antérieure.

L'analyse de cette jurisprudence appelle à faire le point sur la problématique de l'effectivité des recours au contentieux du droit des étrangers. Les arguments développés de part et d'autre et la position adoptée par la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire Conka sont rappelés (I). Les arrêts récents du Conseil d'Etat sont ensuite présentés et critiqués au regard des principes préalablement dégagés (II).

II. L'effectivité des recours au contentieux belge du droit des étrangers

Plusieurs études ont déjà été consacrées à cette question[2]. Il s'agit ici d'en rappeler brièvement les enjeux et de mettre en exergue ses implications pratiques en droit des étrangers en étudiant plusieurs procédures : la procédure de reconnaissance de la qualité de réfugié, la procédure de «régularisation» et les procédures d'éloignement pour motifs d'ordre public.

A. L'article 13 de la Convention européenne des droits de l'homme

3. Le droit à l'effectivité des recours est protégé par l'article 13 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales [ci-après la Convention européenne des droits de l'homme] qui en fait une des composantes de la garantie des droits fondamentaux. L'article 13 n'est pas la seule disposition internationale consacrée à ce droit[3]. Il offre toutefois la protection «la plus aboutie» ou «utilisable» en raison de l'importante jurisprudence qui y est consacrée.

---

2. F. BERNARD, A. BERTHE, "Les garanties procédurales en matière de reconduite à la frontière au regard de la Convention européenne des droits de l'homme", *R.T.D.H.*, 1997, p. 17; M. BOSSUYT, I. LAMMERANT, "La conformité de la Convention européenne des droits de l'homme, des mesures d'éloignement du territoire de demandeurs d'asile déboutés", obs. sous Cour eur. D.H., 30 octobre 1991, Vilvarajah et autres / le Royaume-Uni, *R.T.D.H.*, 1993, p. 411; O. DE SCHUTTER, P. FRUMER, "Les garanties procédurales dans le cadre du contentieux de l'accès au territoire, du séjour et de l'éloignement des étrangers", obs. sous l'arrêt Maaouia, *R.D.E.*, 2000, p. 522; S. SAROLÉA, "La procédure belge de reconnaissance du statut de réfugié et le droit à un recours effectif", *R.D.E.*, 1995, n° 86, p. 542 et suivantes; "La défense du candidat réfugié", *R.D.E.*, actes du colloque *Droit des étrangers. Loi du 15 décembre 1980. 15 ans après*, 1996, p. 573-600; "Les droits procéduraux du demandeur d'asile au sens des articles 6 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme", *R.T.D.H.*, 1999, p. 119; "La nature civile du droit des réfugiés en droit belge et au sens de la Convention européenne des droits de l'homme. Essai de définition et analyse des enjeux. L'arrêt de la Cour d'arbitrage du 18 mars 1997", *R.B.D.I.*, 1996, p. 635; D. VAN HEULE, "Vluchtelingen : de vlucht van de rechtsstraat ?", in *Publiek recht, ruim beteken. Opstellen aangeboden aan Prof. J. Gijssels*, Antwerpen, Maklu, 1994, p. 317-336.

3. Voy. notamment l'article 13 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

this jurisquare copy is licenced to UCL - Off campus

L'article 13 n'est pas une disposition matérielle ou procédurale ayant une existence autonome. Il complète les droits protégés par la Convention en garantissant à la personne s'estimant victime de la violation de celle-ci un recours effectif. La violation de l'article 13 n'est pas tributaire de la reconnaissance préalable d'une violation de la Convention. Il suffit que les griefs du requérant soient «défendables» *in concreto*[4].

La jurisprudence conditionne l'effectivité d'un recours au respect de deux conditions. Il faut qu'il soit assorti de garanties procédurales satisfaisantes et qu'il soit suspensif. Ces qualités peuvent découler de la conjonction des recours offerts[5]. L'article 13 est à mettre en relation avec l'exigence d'épuisement des voies de recours internes imposée par la Convention. Cette obligation ne s'impose que lorsque ces recours sont effectifs, adéquats et accessibles[6].

Le caractère suspensif du recours

4. Dans l'affaire Conka, la Cour rappelle sa jurisprudence selon laquelle «l'effectivité des recours exigés par l'article 13 suppose qu'ils puissent empêcher l'exécution des mesures contraires à la Convention et dont les conséquences sont potentiellement irréversibles»[7]. De telles mesures ne peuvent être exécutées avant que les instances nationales n'en aient contrôlé la compatabilité avec la Convention. En matière d'éloignement du territoire, l'effectivité du recours est fonction de son caractère suspensif[8].

L'affaire Jabari contre Turquie confirme cette jurisprudence. La Cour y souligne, s'agissant d'une réfugiée reconnue par le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés faisant l'objet d'une mesure d'éloignement du territoire turc, que l'importance de l'enjeu et le caractère irréversible de l'atteinte à ses droits exige un recours suspensif. Outre la garantie d'un examen rigoureux et indépendant de l'allégation de la requérante selon laquelle il existait un risque sérieux de traitement contraire à l'article 3 en cas d'éloignement vers l'Iran, il faut qu'il existe une «possibilité de suspension» de la mesure[9].

Dans l'affaire Conka, le gouvernement belge déduisait des termes «possibilité de suspension» qu'il suffit qu'un recours rende possible une suspension même s'il n'est pas suspensif dès son introduction. Cette lecture est contraire tant à la lettre qu'à l'esprit de la jurisprudence strasbourgeoise. D'une part, dans l'affaire Jabari,

---

4. Cour eur. D.H., Leander / Suède, arrêt du 26 mars 1987, Série A, n° 116, paragraphe 29; Cour eur. D.H., Powell et Rayner / Royaume-Uni, arrêt du 21 février 1990, Série A, n° 172, paragraphe 33.

5. Leander, paragraphe 77; Conka, paragraphe 67; Cour eur. D.H., Kudla / Pologne, arrêt du 26 octobre 2000 (grande chambre), req. n° 30210/96, paragraphe 157.

6. Cour eur. D.H., Akdivar et autres / Turquie, arrêt du 16 septembre 1996, *Rec.*, 1996-IV; Cour eur. D.H., Aksoy / Turquie, arrêt du 10 octobre 2000, req. n° 28635/95, 30171/96 et 34535/97; Cour eur. D.H., Remli / France du 23 Avril 1996, *Rec.* 1996-II, paragraphe 33.

7. Conka, paragraphe 79; voy. également Cour eur. D.H., Jabari / Turquie, arrêt du 11 juillet 2000, req. n° 40035/98, paragraphe 50.

8. Voy. également la recommandation adressée à la France par le Comité contre la torture, le 27 mai 1998, A/53/94, paragraphe 145 (http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/d4af90979896133b8025672e0040e0f5).

9. Jabari, paragraphes 49-50. L'arrêt n'étant encore disponible qu'en langue anglaise, il est intéressant de lire le paragraphe original, dont seule une traduction libre a été donnée ci-dessus : «In the Court's opinion, given the irreversible nature of the harm that might occur if the risk of torture or ill-treatment alleged materialised and the importance which it attaches to Article 3, the notion of an effective remedy under Article 13 requires independent and rigorous scrutiny of a claim that there exist substantial grounds for fearing a real risk of treatment contrary to Article 3 and *the possibility of suspending the implementation of the measure impugned*. Since the Ankara Administrative Court failed in the circumstances to provide any of these safeguards, the Court is led to conclude that the judicial review proceedings relied on by the Government did not satisfy the requirements of Article 13». (nous soulignons)

this jurisquare copy is licenced to UCL - Off campus

la Cour se fonde sur le caractère irréversible de la violation des droits de la requérante pour exiger un recours suspensif. Cela signifie bien qu'il faille pouvoir éviter cette atteinte et ce, d'une manière concrète et non théorique. La possibilité d'une suspension ne suffit pas si cette suspension intervient une fois l'atteinte aux droits consommée. Cette lecture est la seule conforme avec le souci de la Cour de donner un contenu réel à la Convention. Son respect est protégé mais également «garanti». «La Convention a pour but de protéger des droits non pas théoriques ou illusoires, mais concrets et effectifs»[10].

S'agissant de l'épuisement des voies de recours internes, dans plusieurs affaires, la Commission a jugé qu'«un recours qui n'a pas pour effet de suspendre l'exécution d'une décision d'expulsion n'est pas efficace aux fins de l'article 26 et n'a pas à être exercé lorsque le concluant allègue une violation de l'article 3 de la Convention»[11]. Dans l'affaire A. contre France, la Commission a nié la qualité de recours effectif au recours non suspensif devant le Conseil d'Etat : «Il en va de même pour le recours non suspensif à exercer devant le Conseil d'Etat contre une décision ayant refusé l'asile à une personne, celle-ci étant dès lors susceptible d'être reconduite à la frontière avant que la juridiction saisie du recours contre cette décision ait statué»[12].

L'arrêt Conka souligne le caractère concret et réel de l'efficacité exigée. La Cour ne juge pas conforme à l'article 13 une pratique administrative tendant à tolérer l'étranger sur le territoire pendant la durée de l'examen du recours non suspensif qu'il a introduit auprès du Conseil d'Etat. Cette garantie est qualifiée de «trop aléatoire»[13], alors que la protection de la Convention est «de l'ordre de la garantie»[14].

Les qualités du recours organisé

5. La Cour n'exige pas de l'instance mise en place qu'elle soit une instance «judiciaire» au sens strict. L'efficacité du recours s'exerçant devant elle dépend toutefois de ses pouvoirs et des garanties procédurales qu'elle présente. Il faut notamment qu'elle «se compose […] de membres impartiaux et jouissant des garanties de l'indépendance judiciaire»[15].

6. Dans l'affaire Jabari, la Cour souligne la nécessité d'un examen au fond. La requérante, de nationalité iranienne, s'était vue notifier une mesure d'éloignement du territoire par les autorités turques. Elle avait ensuite introduit une demande d'asile auprès du High Commissioner for refugees qui l'avait reconnue réfugiée au sens de l'article premier de la Convention de Genève. Les juridic-

---

10. Cour eur. D.H., *Airey / Irlande*, arrêt du 9 octobre 1979, Série A n° 32, paragraphe 24.
11. Voy. notamment Comm. eur. D. H., req. n° 17262/90, décision du 27 février 1991, A. / France; Comm. eur. dr. h., *V. et P. / France*, décision du 4 juin 1991, req. n° 17550/90 et 17825/91; Comm. eur. dr. h., C. / Pays-Bas, décision du 17 mai 1984, req. n° 10760/84; Comm. eur. D.H., L. / République fédérale d'Allemagne, décision du 10 décembre 1984, req. n° 10564/83; Comm. eur. D.H., décision du 13 décembre 1984, *D.R.*, n° 41, p. 103; Comm. eur. D.H., décision du 10 décembre 1986, *D.R.*, n° 51, p. 258; Comm. eur. D.H., décision du 8 mars 1989, *D.R.*, n° 60, p. 284; Comm. eur. D. H., H.L.R. / France, décision du 2 mars 1995, req. n° 24573/94, *D.R.* 87, p. 151.
12. Comm. eur. D.H., A. / France, décision du 27 février 1991, req. n° 17262/90. Dans le même sens, s'agissant du recours auprès du Conseil d'Etat néerlandais, voy. Comm. eur. D.H., Z. / Pays-Bas, décision du 14 mai 1984, Req. n° 10400/83 : «Lorsqu'un individu allègue que l'exécution d'une mesure d'expulsion prise contre lui viole l'article 3 de la Convention, un recours sans effet suspensif est inefficace».
13. Conka, paragraphe 83.
14. Conka, paragraphe 84.
15. Cour eur. D.H., Klass / République fédérale d'Allemagne, arrêt du 6 septembre 1978, Série A, n° 28, p. 29, paragraphe 64; voy. également Cour eur. D.H., Golder / Royaume-Uni, arrêt du 21 février 1975, Série A, n° 18, paragraphe 33; Leander.

this jurisquare copy is licenced to UCL - Off campus

tions turques l'ont toutefois déboutée du recours introduit à l'encontre de la mesure d'expulsion. La Cour européenne des droits de l'homme n'a pas jugé les recours internes effectifs dans la mesure où la requérante n'avait pu obtenir un examen au fond de son dossier[16].

L'examen au fond ne doit pas nécessairement être un contrôle de pleine juridiction. Dans l'affaire Vilvarajah contre Royaume-Uni prononcé en 1991, la Cour avait été amenée à apprécier l'effectivité du recours dont disposait un réfugié débouté. Elle pose comme principe que «l'article 13 garantit l'existence en droit interne d'un recours permettant de s'y prévaloir des droits et libertés de la Convention tels qu'ils peuvent s'y trouver consacrés. Il a pour conséquence d'exiger un recours interne habilitant l'instance nationale compétente à connaître du contenu du grief fondé sur la Convention et, de plus, à offrir le redressement approprié [...]. Il ne va pas cependant jusqu'à exiger une forme particulière de recours, les Etats contractants jouissant d'une marge d'appréciation pour honorer les obligations qu'il leur impose». Elle a jugé que le contrôle juridictionnel de la High Court limité à l'examen de l'illégalité, de l'irrationalité ou de l'irrationalité procédurale était satisfaisant au regard de l'article 13.

b. En droit belge

7. Analysons les diverses procédures belges auxquelles sont confrontés les étrangers au regard des principes dégagés ci-avant. Le recours auprès du Conseil d'Etat étant commun à ces procédures, il fait l'objet d'un examen séparé et préalable.

Le recours auprès du Conseil d'Etat[17]

8. Le recours auprès du Conseil d'Etat est le recours ouvert contre les décisions administratives à l'égard desquelles il n'existe pas une voie de recours spécifiques ou qui ont déjà fait l'objet d'une décision administrative en degré d'appel. Les refus de «régularisation» et les arrêtés royaux d'expulsion font partie de la première catégorie. Les décisions confirmatives de refus de séjour prises par le Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides au stade de la recevabilité et les arrêtés ministériels de renvoi appartiennent à la seconde hypothèse.

La multiplicité des recours dans ce deuxième cas de figure permet de s'interroger sur l'effectivité de ceux-ci au regard de l'article 13 dans leur globalité. Eu égard à ses qualités, le recours auprès du Conseil d'Etat est en réalité le seul recours dont l'effectivité est primordiale. Il est en effet le seul «recours» pouvant porter ce titre au regard de l'article 13. Le recours urgent auprès du Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides n'est pas un tel recours. Ainsi qu'il le sera démontré ci-après, il ne présente pas suffisamment de garanties procédurales[18]. Le recours en révision contre un arrêté ministériel de renvoi appelle la même appréciation. Il s'agit d'un recours auprès de l'autorité *même* qui a pris la décision contestée, après qu'un *avis* ait été demandé à une commission consul-

16. Jabari, paragraphes 49-50 : «The Ankara Administrative Court considered that the applicant's deportation was fully in line with domestic law requirements. It would appear that, having reached that conclusion, the court felt it unnecessary to address the substance of the applicant's complaint, even though it was arguable on the merits in view of the UNHCR's decision to recognise her as a refugee within the meaning of the Geneva Convention».

17. Sur ce recours, voy. notamment B. BLERO (éd.), *Le Conseil d'Etat de Belgique. Cinquante ans après sa création (1946-1996)*, Bruylant, Bruxelles, 1999; P. LEWALLE, *Contentieux administratif*, 2e édition, Collection de la Faculté de droit de l'Université de Liège, Larcier, 2002; J. SOHIER, *Les procédures au Conseil d'Etat*, Kluwer, 1998.

18. Voy. *infra* paragraphe 12.

this jurisquare copy is licenced to UCL - Off campus

tative indépendante. L'instance compétence n'est pas indépendante et la procédure uniquement écrite devant elle ne répond à aucune exigence d'une procédure équitable[19].

9. Le recours devant le Conseil d'Etat est un recours juridictionnel. Le Conseil d'Etat peut annuler une décision administrative lorsqu'il y a eu violation des formes soit substantielles, soit prescrites à peine de nullité, excès ou détournement de pouvoir. Il exerce un contrôle de légalité externe et interne d'une mesure sans se prononcer sur son opportunité. Il ne s'agit pas d'un recours de pleine juridiction. En droit des étrangers, le moyen le plus fréquemment invoqué est l'erreur de motivation. L'obligation de motivation adéquate signifie qu'une décision administrative n'est légalement motivée que si la décision communiquée est accompagnée des motifs la sous-tendant. Même si le Conseil d'Etat rappelle fréquemment qu'il ne lui appartient pas de revenir sur les faits, comme le ferait une juridiction d'appel, il n'en exerce pas moins un contrôle, important en termes quantitatifs, de la motivation des décisions rendues. A ce niveau, il doit par conséquent prendre en considération les faits. Le Conseil d'Etat ne revient toutefois pas sur ceux-ci et ne connaît pas des faits nouveaux, survenus depuis que la décision contestée a été prise.

Parallèlement au recours en annulation, un recours en suspension — ou en suspension d'extrême urgence — peut être formé (référé administratif). Ni le recours en annulation ni le recours en suspension ne sont suspensifs par leur introduction. La suspension ne sera accordée que s'il ressort de l'exposé des faits et des moyens que le requérant développe des moyens sérieux qui pourraient entraîner l'annulation et que l'exécution de la décision risque de lui causer un préjudice grave difficilement réparable.

La question de l'effectivité de ce recours non suspensif se pose, d'autant que l'arriéré que connaît le Conseil d'Etat prive ces deux recours d'efficacité à brefs délais. Il faut en moyenne au minimum douze mois pour que le Conseil d'Etat statue au contentieux ordinaire de la suspension et quatre ans en annulation. En extrême urgence, il est possible d'obtenir une décision en quelques jours, voire quelques heures. La faisabilité pratique d'un tel recours, compte tenu de la brièveté des délais, est toutefois discutable.

La procédure de reconnaissance de la qualité de réfugié

• Présentation

10. La procédure d'asile se compose de trois phases.

La première phase est destinée à déterminer l'Etat européen responsable de l'examen de la demande en application de la Convention de Dublin. La décision

19. Les termes «procédures équitables» sont utilisés ici sans référence expresse à l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme dont l'applicabilité au contentieux du droit des étrangers est rejetée par la jurisprudence internationale (Cour eur. D. H., Maaouia / France, arrêt du 5 octobre 2000, req. n° 39652/98; Cour eur. D.H., Kaftailova / Lettonie, décision du 23 octobre 2001, req. n° 59643/00; Cour eur. D.H., Troenosemito / Pays-Bas, décision du 22 mai 2001, req. n° 48989/99; Cour eur. D.H., Ebrahim / Pays-Bas, décision du 12 avril 2001, req. n° 59186/00; Cour eur. D.H., Saïd / Pays-Bas, décision du 17 septembre 2002, req. n° 2345/02) et interne (C.E., n° 116.040, 18 février 2003). Ils visent le principe général d'équitabilité des procédures en droit constitutionnel (C.A., n° 19/95, 2 mars 1995, B.2.4., *Rec. Arr. C.A.*, p. 305 et suivantes; C.A., n° 23/93, 1er avril 1993; C.A., n° 6/94, 20 janvier 1994, B.4.; C.A., n° 27/94, 22 mars 1994; C.A., n° 35/94 et 36/94, 10 mai 1994, B.2) et administratif (C.E., 28 février 1992, n° 38.882, *A.P.M.*, 1992, n° 3, p. 50; C.E., n° 27.753, 27 mars 1987; C.E., n° 29.357, 17 février 1988, *J.T.*, 1988, p. 268 et 269).

Sur cette question, voy. notamment F. BERNARD, A. BERTHE, *op. cit.*; B. BLERO, *op. cit.*; O. DE SCHUTTER, P. FRUMER, *op. cit.*; S. SAROLÉA, *R.T.D.H.*, 1999, *op. cit.*; S. SAROLEA, *R.B.D.I.*, 1996, *op. cit.*

this jurisquare copy is licenced to UCL - Off campus

est prise par l'Office des étrangers. L'Office des étrangers est une autorité agissant sous l'autorité du ministre de l'Intérieur. Elle n'est ni indépendante, ni juridictionnelle. La décision peut faire l'objet d'un recours devant le Conseil d'Etat.

La deuxième phase de la procédure dite de recevabilité examine principalement si la demande de reconnaissance de la qualité de réfugié n'est pas manifestement non fondée. L'examen se fait par l'Office des étrangers avec une possibilité de recours urgent au Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides et, le cas échéant, au Conseil d'Etat. Le premier recours est automatiquement suspensif, le deuxième non.

La dernière phase d'examen au fond est dévolue au Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides, avec une possibilité de recours à la Commission permanente de recours des réfugiés et, le cas échéant, au Conseil d'Etat. Le premier recours est automatiquement suspensif. Le deuxième ne peut pas être suspensif.

• Les enjeux (ou les «griefs défendables»)

11. Le droit à bénéficier d'un recours effectif s'applique aux procédures où se prennent des décisions susceptibles de porter atteinte aux droits fondamentaux de la personne concernée. Tel est à l'évidence le cas de la procédure d'asile, de manière certaine en recevabilité et au fond, de manière moins systématique quant à la détermination de l'Etat responsable de l'examen de la demande puisque l'objet d'une décision négative est un renvoi du demandeur vers un autre pays de l'Union européenne. Cette décision peut toutefois être constitutive d'une atteinte au droit au respect de la vie familiale du candidat-réfugié qu'elle éloignerait des membres de sa famille. L'intéressé doit dans ce cas pouvoir bénéficier d'un recours effectif.

• L'effectivité des recours

12. Il n'est pas contesté que la procédure devant l'Office des étrangers ne répond pas aux garanties minimales de procédure prescrites par l'article 13. Il n'est pas plus douteux, qu'à l'inverse, la Commission permanente de recours des réfugiés qui est une juridiction administrative offre ces garanties. Reste alors la procédure devant le Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides. Le Commissariat général est une autorité administrative indépendante non juridictionnelle. Elle tend à se présenter comme étant quasi juridictionnelle. La procédure qui s'y déroule dément cette affirmation. Comme le souligne le Conseil d'Etat, le Commissaire général n'est tenu ni d'entendre l'intéressé[20], ni de respecter le principe du contradictoire en donnant au candidat-réfugié l'occasion de répondre aux arguments invoqués, qu'ils se fondent sur des données extérieures, d'ordre général ou particulier, ou sur les contradictions qui auraient été remarquées entre les déclarations de l'intéressé[21]. Le Conseil d'Etat juge que «le principe général du respect des droits de la défense n'est pas, en tant que tel, applicable à la procédure d'examen de la recevabilité d'une demande de reconnaissance de la qualité de réfugié, cette procédure étant purement administrative et non juridictionnelle»[22].

---

20. Voy. notamment C.E., n° 95.832, 28 mai 2001.

21. C.E., n° 42.488, 30 mars 1993; C.E. (11e ch. réf.), n° 51.302 du 25 janvier 1995; C.E. (11e ch. réf.), n° 51.396 du 27 janvier 1995; C.E. (11e ch. réf.), n° 52.346 du 21 mars 1995; C.E., n° 115.224 du 30 janvier 2003.

22. C.E., n° 95.832 du 28 mai 2001.

this jurisquare copy is licenced to UCL - Off campus

Dans l'affaire Conka, l'Etat belge soutenait que le recours urgent était exercé auprès d'un organe quasi juridictionnel. Si cette affirmation n'a pas été rejetée de manière explicite par la Cour, elle n'a toutefois pas emporté son adhésion puisque la Cour a analysé l'effectivité du recours au regard du seul recours devant le Conseil d'Etat alors que sa jurisprudence l'autorisait à effectuer une analyse globale de la procédure de recevabilité. En recevabilité, l'effectivité du recours est dès lors fonction du recours auprès du Conseil d'Etat.

13. Aux deux premiers stades de la procédure, le seul recours juridictionnel accessible est le recours auprès du Conseil d'Etat, contre la décision de l'Office des étrangers qui aurait décidé que les autorités belges étaient incompétentes pour traiter la demande d'asile et contre la décision confirmative de refus de séjour prise par le Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides en recevabilité. Lorsque l'étranger se voit notifier ces deux décisions, il reçoit cinq jours pour quitter le territoire et, au terme de ce délai, est en situation illégale. Il peut dès lors faire l'objet d'une mesure d'éloignement du territoire, à tout moment, sans autre avertissement. Dans la plupart des cas, il réside en centre ouvert, au vu et au sus des autorités. L'Office des étrangers peut soudainement décider son éloignement effectif du territoire, le priver de liberté et procéder à l'exécution de la mesure d'éloignement. L'introduction d'un recours auprès du Conseil d'Etat n'a aucune incidence sur cette situation de risque quotidien, imprévisible quant à sa réalisation et quant au moment de celle-ci. Le seul moyen efficace d'être fixé et d'obtenir que le Conseil d'Etat se prononce en temps utile consiste à introduire le recours de manière à obtenir une décision à très brefs délais, soit en extrême urgence. A défaut, le péril est imminent, à chaque instant.

14. Dans l'affaire Conka, l'Etat belge a défendu l'effectivité de la procédure en extrême urgence devant le Conseil d'Etat. Même si cette argumentation n'a pas été suivie par la Cour, elle est intéressante en ce qu'elle souligne les qualités que l'Etat belge attribue à cette procédure qu'elle reprochait aux requérants de ne pas avoir introduite. La Cour résume la position de l'Etat belge comme suit : «Certes, lesdits recours au Conseil d'Etat seraient dépourvus d'effet suspensif automatique et il serait juridiquement loisible à l'administration de ne pas surseoir à l'exécution d'une mesure d'éloignement du seul fait qu'un recours, même en extrême urgence, a été introduit devant le Conseil d'Etat. […] L'existence, par le passé, d'un tel effet suspensif automatique aurait conduit très rapidement à l'introduction de nombreux recours dilatoires […]. Afin toutefois de sauvegarder le caractère effectif du recours devant le Conseil d'Etat, le législateur aurait introduit par la même occasion la procédure d'extrême urgence, rétablissant ainsi le juste équilibre entre deux valeurs fondamentales de la Convention : la bonne administration de la justice et le délai raisonnable des procédures, d'une part, et l'effectivité de la protection juridictionnelle, de l'autre»[23].

La procédure de suspension en extrême urgence est présentée comme effective, «en pratique comme en droit»[24]. Le gouvernement belge indique que cette procédure permet d'obtenir un arrêt très rapidement. Il précise que l'étranger peut aussi solliciter du président qu'il ordonne des «mesures provisoires d'extrême urgence, notamment une injonction de ne pas l'éloigner en attendant l'issue de la procédure». Il mentionne enfin la possibilité d'introduire également

23. Conka, paragraphe 70.

24. Conka, paragraphe 71.

this jurisquare copy is licenced to UCL - Off campus

un recours contre des décisions de reconduite à la frontière, précisant que si ces mesures ont pu être considérées comme «de simples mesures d'exécution d'ordres de quitter le territoire antérieurs, cette jurisprudence aurait évolué depuis lors et serait désormais orientée en ce sens qu'il s'agit bien là d'une décision administrative susceptible de recours»[25]. La position du gouvernement belge est un véritable plaidoyer pour les procédures en extrême urgence qui sont présentées comme efficaces, quasi suspensives en fait, et ouvertes tant contre les mesures d'éloignement que contre l'exécution de celles-ci.

La Cour ne s'en est pas satisfaite. D'une part, elle rappelle l'existence du recours en suspension ordinaire qui fait partie des recours qui s'offraient aux requérants[26]. Elle n'indique pas expressément qu'il devrait être suspensif, mais le fait implicitement lorsqu'elle indique au paragraphe 82 que «dans un système où la suspension est accordée sur demande, au cas par cas, elle [pourrait] être refusée à tort, notamment s'il devait s'avérer ultérieurement que l'instance statuant au fond doive quand même annuler une décision d'expulsion pour non-respect de la Convention, par exemple parce que l'intéressé aurait subi des mauvais traitements dans le pays de destination ou été victime d'une expulsion collective. En pareil cas, le recours exercé par l'intéressé n'aurait pas présenté l'effectivité voulue par l'article 13»[27]. La Cour juge par là que l'ensemble des recours devant le Conseil d'Etat devrait être suspensif puisqu'aucun éloignement ne pourrait intervenir avant leur terme. Il faudrait attendre que le Conseil d'Etat se soit prononcé sur l'annulation, et donc *a fortiori* sur la suspension. Les termes du paragraphe 82 excluent toute autre interprétation «minimaliste»[28] qui limiterait les enseignements de l'arrêt à la procédure d'extrême urgence. Lorsque la Cour indique au paragraphe 83 «Or, il apparaît que l'administration n'est pas tenue de surseoir à l'exécution de la mesure d'expulsion tant que le référé d'extrême urgence est pendant, pas même pendant un délai minimum raisonnable permettant au Conseil d'Etat de statuer», elle répond à l'argumentation du gouvernement belge qui était entièrement centrée sur les qualités du recours en extrême urgence.

Cette lecture est d'ailleurs la seule compatible avec les faits de l'affaire Conka. Les requérants n'avaient pas introduit de recours en extrême urgence, mais bien un recours en suspension ordinaire et un recours en annulation. L'Etat belge le leur reproche, soulignant les qualités du recours en extrême urgence qui aurait dû être introduit. La Cour répond à l'Etat belge quant à l'extrême urgence, mais l'arrêt rendu se prononce sur la situation des requérants, jugeant qu'ils n'ont pu bénéficier d'un recours effectif, en l'occurrence les recours en suspension ordinaire et en annulation.

La procédure de «régularisation»

• Présentation

15. L'on vise sous ce titre les diverses procédures permettant à un étranger de «régulariser» sa situation administrative. Outre les procédures extraordinaires temporaires comme la loi du 22 décembre 1999, il s'agit essentiellement des demandes d'autorisation de séjour fondées sur l'article 9, alinéa 3, de la loi du 15

25. Conka, paragraphe 73.

26. Conka, paragraphe 80.

27. Conka, paragraphe 81.

28. J. LEJEUNE, *op. cit.*, p. 311. *Contra*, P. GILLIAUX, *op. cit.*

this jurisquare copy is licenced to UCL - Off campus

décembre 1980. Ces demandes sont traitées par l'Office des étrangers. Le seul recours ouvert contre les décisions négatives est le recours auprès du Conseil d'Etat.

• Les enjeux

16. Même si le traitement des demandes d'autorisation de séjour fondées sur l'article 9, alinéa 3, de la loi du 15 décembre 1980 laisse au ministre de l'Intérieur un large pouvoir discrétionnaire à défaut de critères légalement définis, il n'empêche que ces demandes peuvent se fonder sur les droits fondamentaux de l'étranger. Elles sont introduites par des étrangers ayant noué des liens sociaux et/ ou familiaux sur le territoire et demandant que ceux-ci soient respectés, au nom de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme. L'article 8 protège tant la vie familiale que la vie privée, cette dernière étant entendue comme recouvrant les relations que la personne entretient avec la communauté où elle s'est intégrée[29]. Elles sont également formulées par des étrangers se trouvant dans l'impossibilité de quitter le territoire pour des raisons indépendantes de leur volonté liées à des facteurs externes, telle la situation dans le pays d'origine, ou internes parmi lesquelles les maladies graves[30]. La protection de ces étrangers se fonde notamment sur l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme[31]. Le Conseil d'Etat se réfère aux droits fondamentaux lorsqu'il se prononce sur les refus d'autorisation de séjour demandée sur la base de l'article 9, 3, de la loi du 15 décembre 1980[32].

• L'effectivité des recours

17. Le recours auprès du Conseil d'Etat est l'unique recours ouvert contre les décisions d'irrecevabilité ou de rejet des demandes d'autorisation de séjour fondées sur l'article 9, alinéa 3, de la loi du 15 décembre 1980. Le fait que ces décisions soient prises par une autorité dépendante du ministre de l'Intérieur au travers d'une procédure qui n'est assortie d'aucune garantie accentue l'importance de l'effectivité du recours juridictionnel dont elles peuvent être l'objet.

Le Conseil d'Etat a d'ailleurs souligné l'importance de la procédure de suspension au regard de l'article 13. A ce titre, le Conseil d'Etat s'est écarté de sa jurisprudence habituelle selon laquelle l'étranger n'a pas intérêt à demander la suspension lorsqu'il a précédemment déjà fait l'objet d'une mesure d'éloignement

---

29. La Cour européenne des droits de l'homme l'interprète en ce sens notamment dans l'affaire C. / Belgique, arrêt du 7 août 1996 (*Re/* 1996-III) disposant que l'étranger «a tissé en Belgique de réels liens sociaux; il y a habité depuis l'âge de onze ans, y a reçu une formation scolaire puis professionnelle et y a travaillé pendant plusieurs années».

30. Cour eur. D.H., D. / Royaume-Uni, arrêt du 2 mai 1997, *Re/,* 1997- III. Le risque en cas de retour s'y fondait sur la situation sanitaire et socio-économique dans le pays d'origine.

31. Voy. la jurisprudence qui s'est développée à la suite de l'arrêt Soering / Royaume-Uni du 7 juillet 1989 (Série A, n° 161, paragraphe 88) et notamment les arrêts Ahmed / Autriche du 17 décembre 1996, *Rec.* 1996, VI, n° 71/1995/577/663; Chahal / Royaume-Uni du 15 novembre 1996, *Rec.* 1996, V, n° 70/1995/576/662; H.L.R. / France, du 30 avril 1997, *Rec.* 1997, III, n° 11/1996/630/813 et s'agissant des «réfugiés en orbite», Requête n° 7612/76, Giama / Belgique, *Rec.*, XXI, p. 73 et suivantes.

32. Le Conseil d'Etat a par exemple jugé contraire à l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme un ordre de quitter le territoire notifié à une personne qui avait été reconnue apatride par le tribunal de première instance de Bruxelles. L'Office des étrangers savait, ce faisant, que le requérant ne pouvait se rendre dans aucun autre pays, même celui dont il est originaire (C.E., n° 75.896 du 23 septembre 1998). Sur l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme, voy. notamment C.E. n° 85.529 du 22 février 2000; C.E. n° 88.076 du 20 juillet 2000; C.E. n° 89.088 du 25 juillet 2000; C.E., n° 93.594 du 27 février 2001; C.E., n° 93.760 du 6 mars 2001; C.E. n° 97.536 du 6 juillet 2001. Sur l'article 8, voy. C.E. n° 70.538 du 7 janvier 1998; C.E. n° 78.711 du 11 février 1999; C.E. n° 100.587 du 7 novembre 2001; C.E. n° 91.709 du 19 décembre 2001; C.E. n° 104.280 du 4 mars 2002; C.E. n° 110.735 du 27 septembre 2002.

this jurisquare copy is licenced to UCL - Off campus

du territoire. Cette mesure antérieure l'a placé en situation de séjour illégal, ce qui a pour conséquence qu'il ne peut être demandé la suspension d'une nouvelle décision négative. A l'inverse, selon cette jurisprudence récente, la nouvelle décision négative peut être querellée. «Considérant que s'il est vrai que la partie adverse n'a pas assorti la décision attaquée d'un ordre de quitter le territoire, mais s'est explicitement référée à l'ordre de quitter le territoire notifié à la requérante le 8 octobre 2001 […], il n'en ressort pas moins de la demande d'autorisation de séjour, que la requérante a introduite le 24 juin 2002, que celle-ci faisait valoir son impossibilité de retourner en Tchétchénie et qu'un tel retour «ne serait pas compatible avec l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme; […] conformément à l'article 13 de la Convention de sauvegarde de droits de l'homme et des libertés fondamentales, toute violation des droits et des libertés qui y sont reconnus, et donc de l'interdiction visée à l'article 3 de cette Convention, doit pouvoir faire l'objet d'un recours effectif qui ne peut être, en l'espèce, que la demande de suspension; que celle-ci est donc recevable»[33]. Il s'agissait en l'espèce d'un recours en suspension en extrême urgence.

Les mesures d'éloignement pour motif d'ordre public

• Présentation

18. Sous ce titre générique, l'on n'examine que deux types de mesures d'éloignement pour motifs d'ordre public : l'arrêté royal d'expulsion et l'arrêté ministériel de renvoi. L'étranger qui dispose d'un droit de séjour à durée illimitée dans le Royaume (séjour de plus de trois mois et établissement) ne peut être éloigné du territoire que s'il a porté [gravement][34] atteinte à l'ordre public ou à la sécurité nationale. La décision d'éloignement prendra la forme d'un arrêté ministériel de renvoi à l'égard de l'étranger séjournant plus de trois mois et d'un arrêté royal d'expulsion s'il est établi. L'arrêté ministériel d'expulsion ne peut être pris qu'après avis de la Commission consultative des étrangers. L'arrêté ministériel de renvoi peut faire l'objet d'une demande en révision auprès du ministre de l'Intérieur, c'est-à-dire auprès de l'autorité qui a pris la décision querellée. Avant de statuer, le ministre doit prendre l'avis de la Commission consultative des étrangers. La demande en révision suspend la décision attaquée. Le ministre prend alors une nouvelle décision, contre laquelle seul un recours auprès du Conseil d'Etat peut être formé.

• Les enjeux

19. Les arrêtés de renvoi ou d'expulsion comportent interdiction d'entrer dans le Royaume pendant une durée de dix ans, à moins qu'ils ne soient suspendus ou rapportés. Ils portent dès lors certainement atteinte aux droits fondamentaux de l'intéressé et plus particulièrement au droit au respect de la vie privée et de la vie familiale. L'on se réfère ici à ce qui a été exposé s'agissant des rejets de demandes d'autorisation de séjourner, le problème se posant avec plus d'acuité dans le cas d'espèce, les étrangers concernés résidant dans la plupart des cas en Belgique depuis plusieurs années.

---

33. C.E., n° 109.566 et n° 109.562 du 30 juillet 2002, *R.D.E.*, 2002, n° 119, p.394. Dans le même sens, voy. C.E., n° 111.457 du 14 octobre 2002 et C.E, n° 105.622 du 17 avril 2002, *R.D.E.*, 2002, n° 118, p. 250 à 254, liant l'article 13 à l'article 8 protégeant le droit au respect de la vie familiale et de la vie privée.

34. S'il dispose d'un permis d'établissement.

this jurisquare copy is licenced to UCL - Off campus

• L'effectivité des recours

20. Il n'est pas nécessaire de s'étendre plus longuement sur cette question déjà largement développée ci-avant. Soulignons uniquement que le recours auprès du Conseil d'Etat étant l'unique recours auprès d'une instance indépendante ouvert à l'encontre des arrêtés ministériel de renvoi et royaux d'expulsion, il est essentiel qu'il soit effectif.

Un problème supplémentaire doit être mis en exergue. Les étrangers faisant l'objet de telles mesures sont souvent privés de liberté. Ces mesures sont en effet motivées par leur comportement et les condamnations pénales dont ils ont fait l'objet. Lorsque la mesure est notifiée alors que l'intéressé est toujours détenu, se pose la question de la possibilité d'agir en extrême urgence. L'imminence du péril est en effet difficile à établir étant donné qu'il ne pourra être procédé à l'exécution de l'éloignement du territoire qu'une fois la libération intervenue, soit en fin de peine ou suite à une libération anticipée. Ce problème est traité ci-après, la jurisprudence actuelle du Conseil d'Etat le soulignant.

III. La jurisprudence récente du Conseil d'Etat en matière d'extrême urgence

21. Dans l'arrêt Conka, la Cour répercute la position du gouvernement belge quant à l'effectivité du recours auprès du Conseil d'Etat. Cette position peut être synthétisée comme suit. L'étranger peut agir en suspension d'extrême urgence contre les mesures d'éloignement du territoire, mais également contre les mesures d'exécution de celles-ci. Il lui est aussi loisible de demander que des mesures provisoires soient prises pour garantir sa présence sur le territoire jusqu'à ce que le Conseil d'Etat ait statué. La Cour avait jugé que ces garanties n'étaient pas satisfaisantes. L'arrêt Conka n'a cependant été suivi d'aucun effet, à l'exception d'une communication gouvernementale assurant qu'en cas de recours en suspension en extrême urgence, aucune mesure d'éloignement ne serait mise en exécution avant qu'il ne soit tranché. Cette interprétation est incompatible avec la généralité des termes de l'arrêt Conka[35]. Le problème de l'effectivité des recours reste entier.

Plusieurs arrêts récents aggravent cette situation. Ils concernent, d'une part, la notion d'extrême urgence, d'autre part, les mesures provisoires et, enfin, l'acte confirmatif.

a. L'extrême urgence

La notion d'extrême urgence dans la jurisprudence du Conseil d'Etat[36]

22. La jurisprudence définit l'extrême urgence de la manière suivante. Il doit ressortir de la justification de l'extrême urgence que celle-ci est patente, manifeste, à première vue incontestable. Des faits et éléments précis doivent démontrer que l'effet utile de la suspension est fonction de son prononcé immédiat. Une suspension dans les délais ordinaires ne permettrait pas d'éviter que le préjudice se soit réalisé et qu'il ne puisse être qu'extrêmement difficilement réparé[37]. En matière de marché public, l'extrême urgence a été jugée établie en raison de la crainte de voir l'autorité attribuer hâtivement le marché[38].

---

35. Voy. *supra* paragraphe 14.
36. J. SOHIER, *op. cit.*, p. 126.
37. C.E., n° 38.302 du 11 décembre 1991, *A.P.M.*, 1992, p. 5.
38. C.E., n° 71.983 du 20 février 1998; n° 84.355 du 22 décembre 1999.

this jurisquare copy is licenced to UCL - Off campus

L'extrême urgence et le contentieux «étrangers»

23. Depuis plusieurs années, la jurisprudence du Conseil d'Etat était constante quant à la notion d'extrême urgence. L'extrême urgence doit être appréciée en raison de l'imminence de l'exécution effective de l'acte attaqué, du comportement diligent du requérant[39]. Elle est également fonction de la date de la notification de l'acte en question et de son caractère exécutoire[40]. Dans cet esprit, le Conseil d'Etat a estimé qu'une requête en extrême urgence était irrecevable près d'un mois après la notification de la décision contestée[41]. De même, la requête en extrême urgence est rejetée lorsqu'elle est introduite après l'expiration du délai imposé à l'intéressé pour exécuter un ordre de quitter le territoire[42]. Elle est aussi rejetée lorsque le risque d'éloignement ne présente pas un caractère imminent parce que l'étranger est autorisé au séjour pendant quelques mois encore après la notification de la décision négative quant à sa demande d'autorisation de séjour[43]. «La difficulté alléguée par les parties requérantes selon laquelle le recours à la procédure ordinaire de suspension ne permettrait pas d'obtenir une décision du Conseil d'Etat avant la date [de la fin du séjour autorisé] est purement hypothétique et n'est pas de nature à justifier qu'une demande de suspension soit introduite selon la procédure d'extrême urgence plutôt que selon la procédure ordinaire»[44]. L'extrême urgence s'apprécie en fonction du caractère immédiatement exécutoire de l'acte[45].

Les réfugiés déboutés au stade de la recevabilité agissaient dès lors traditionnellement au cours des cinq jours consécutifs à la notification de la décision confirmative de refus de séjour. Ce délai est celui que ces décisions laissent à l'étranger pour quitter le territoire. S'agissant des refus de régularisation ou des mesures d'éloignement du territoire pour motifs d'ordre public, il importait d'agir promptement, soit dans les quelques jours suivant la notification de la décision querellée. La motivation des arrêts quant à l'extrême urgence était d'ailleurs relativement succincte, voire inexistante, l'arrêt se limitant à indiquer que les conditions requises pour que soit accueillie la demande de suspension sont réunies[46].

---

39. Voy. notamment l'avis de l'auditeur général BOUVIER sous l'arrêt n° 112.086 du 30 octobre 2002; P. LEVERT, "L'efficacité en amont des arrêts. Suspension et mesures provisoires", in B. BLERO, *op. cit.*, p. 735, et plus précisément sur cette question p. 749.

40. C.E., n° 69.205 du 28 octobre 1997.

41. C.E., n° 42.690 du 26 avril 1993. Dans le même sens, s'agissant d'une décision rendue quatorze jours plus tôt, C.E., n° 51.150 du 17 janvier 1995. En l'espèce, il fut jugé que l'extrême urgence ne pouvait être justifiée par la décision de l'administration d'exécuter une décision dont elle avait jusqu'alors différé l'exécution en vertu d'une tolérance administrative générale, en l'occurrence, le rapatriement de certains étrangers se trouvant au centre de transit 127 et pouvant avoir l'espoir de bénéficier de l'article 74/5 de la loi du 15 décembre 1980.

42. C.E., n° 54.759 du 28 juillet 1995, *R.D.E.*, 1995, n° 84, p. 332-333; voy. également C.E., n° 50.431 du 25 novembre 1994, *T.V.R.*, 1995, n° 1, p. 64-65; C.E. (11e ch. réf.), n° 51.561 du 7 février 1995: le Conseil d'Etat a jugé que le fait que l'intéressé n'ait agi que le sixième jour alors que l'ordre de quitter le territoire enjoignait de quitter dans les cinq jours démontre que l'étranger n'a pas fait preuve de toute la diligence requise pour demander la suspension de l'exécution de cette décision (l'auditeur avait émis un avis contraire).

43. Décision mixte comportant un rejet de la demande d'autorisation de séjour et une autorisation de séjourner jusqu'à la fin de l'année académique.

44. C.E., n° 103.147 du 4 février 2002.

45. C.E., n° 51.806 du 27 février 1995.

46. C.E., n° 93.760 du 6 mars 2001; n° 97.536 du 6 juillet 2001; n° 99.769 du 12 octobre 2001; n° 98.050 du 27 juillet 2001; n° 98.247 du 10 août 2001; n° 102.345 du 21 décembre 2001; n° 105.428 du 9 avril 2002; n° 108.380 du 25 juin 2002; n° 109.566 et n° 109.562 du 30 juillet 2002; n° 110.572 du 23 septembre 2002; n° 111.609 du 16 octobre 2002, *R.D.E.*, 2002, p. 628; n° 111.993 du 29 octobre 2002, *R.D.E.*, 2002, p. 659; n° 112.086 du 30 octobre 2002, *R.D.E.*, 2002, p. 630; n° 113.245 du 4 décembre 2002, *R.D.E.*, 2002, p. 634; n° 113.730 du 16 décembre 2002; n° 113.932 du 18 décembre 2002, *R.D.E.*, 2002, p. 640; n° 117.445 du 24 mars 2003.

this jurisquare copy is licenced to UCL - Off campus

24. Cette jurisprudence constante fut soudainement contestée par l'auditorat qui avait pourtant jusqu'alors toujours partagé l'avis du siège, encourageant même le recours à la procédure d'extrême urgence au travers de laquelle il défendait l'effectivité du recours devant le Conseil d'Etat[47]. L'auditorat, en la personne du premier auditeur PASCAL GILLIAUX, a adressé le 10 décembre 2002 une lettre circulaire aux avocats intervenant souvent au contentieux étranger exposant la position qu'il défendrait en audience. Cette communication qu'il paraît utile de reproduire dans son intégralité indique que «De simples ordres de quitter le territoire, des refus de régularisation des décisions confirmatives de refus de séjour n'induisent pas un "péril imminent" dans la mesure où la contrainte requiert une décision subséquente.

»La jurisprudence actuelle contraint les parties requérantes à agir dans la précipitation à l'encontre d'acte n'emportant pas de menace immédiate; elle ne permet pas un examen attentif du dossier et est source d'insécurité juridique.

»Il y a désormais une contradiction dans la jurisprudence entre, d'une part, les arrêts qui admettent les suspensions d'EU [lire d'extrême urgence] contre des décisions (refus de régularisation, par exemple) éventuellement non accompagnées de simples OQT au motif que le rapatriement est prévisible et, d'autre part, les arrêts qui admettent l'introduction d'une demande de mesures provisoires d'EU, alors qu'une demande de suspension ordinaire est pendante contre de telles décisions, en justifiant la recevabilité des demandes de mesures provisoires par le fait que le rapatriement forcé, qualifié d'élément nouveau, aurait été imprévisible au départ.

»En contrepartie d'une conception plus stricte de l'extrême urgence, il faut rappeler la possibilité d'introduire une demande de mesure provisoire d'extrême urgence lorsque la demande de suspension ordinaire est toujours pendante et que survient un événement imprévu.

»Il y aurait aussi lieu d'admettre que le requérant qui a introduit un recours en suspension ordinaire, voire simplement en annulation contre la décision individuelle à la base de la mesure de rapatriement est aussi recevable à invoquer contre cette dernière mesure, l'illégalité de la décision initiale qui en constitue le fondement et qui n'est pas définitive, pour être contestée par une action toujours pendante. Ce serait une simple transposition d'une jurisprudence existant en annulation».

Selon l'auditorat, le péril ne se réalise qu'une fois l'éloignement effectif réalisé. Il n'y a dès lors pas extrême urgence à suspendre une décision menaçant d'un tel péril, sans pour autant le mettre en œuvre. L'étranger pourrait plus tard, si cette mise en œuvre devait survenir, demander que des mesures provisoires soient ordonnées.

25. Le Conseil d'Etat a reçu cette argumentation de manière hésitante. Pour y répondre, certains arrêts ont utilisé les brèves formules suivantes. «L'extrême urgence est établie par la circonstance que les requérants peuvent à tout moment faire l'objet d'une mesure d'éloignement»[48]. «L'extrême urgence est établie par le délai de cinq jours imparti à la requérante pour quitter le territoire et le risque

47. P. GILLIAUX, *op. cit.*

48. Voy. notamment C.E., n° 114.946 du 23 janvier 2003, s'agissant d'un refus d'une demande d'autorisation de séjour fondée sur l'article 9, alinéa 3, de la loi du 15 décembre 1980.

this jurisquare copy is licenced to UCL - Off campus

que des mesures coercitives soient mises en œuvre à son égard avant l'expiration de ce délai»[49].

26. Les difficultés liées au choix par l'étranger du recours à la procédure en suspension d'extrême urgence ou à la procédure en suspension ordinaire sont accrues par une jurisprudence interdisant le cumul des deux procédures. Le Conseil d'Etat a jugé à plusieurs reprises irrecevable le recours en suspension «ordinaire» introduit à titre subsidiaire d'un recours fondé sur l'extrême urgence. Une urgence ordinaire ne peut être invoquée par l'étranger à titre subsidiaire de l'extrême urgence qu'il fait valoir à titre principal[50]. Cette jurisprudence est largement critiquée[51] mais relativement constante depuis quelques années[52], notamment au contentieux «étrangers»[53].

27. L'auditorat a maintenu sa position, si bien qu'à son initiative, plusieurs affaires furent renvoyées devant l'assemblée générale de la section d'administration du Conseil d'Etat. Trois arrêts ont été prononcés le 27 février 2003[54]. Ils se contredisent mutuellement. Le premier portant le n° 116.505 rejette la demande de suspension d'extrême urgence à défaut d'une majorité des membres de l'assemblée générale en faveur du requérant. Les voix des conseillers étaient partagées. L'arrêt n° 116.506 conclut à l'existence d'une extrême urgence alors que l'arrêt n° 116.507 statue en sens inverse. Présentons les faits de ces deux causes et l'argumentation développée par les requérants quant à l'extrême urgence.

28. L'affaire n° 116.506 concerne la procédure d'asile. Il s'agissait d'un recours en suspension d'extrême urgence contre une décision confirmative de refus de séjour prise par le Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides au stade de la recevabilité. Le requérant avait motivé le risque de préjudice grave difficilement réparable et l'extrême urgence sous un même point.

«La décision entreprise risque de causer à la requérante un préjudice grave difficilement réparable. En effet, elle empêche la requérante de bénéficier de la qualité de candidate-réfugiée, à laquelle elle pourrait aspirer au regard de l'état de son dossier à ce stade de la procédure.

---

49. C.E., n° 113.526 du 11 décembre 2002, *R.D.E.*, 2002, p. 637; voy. dans le même sens jugeant que «l'extrême urgence est établie par le délai de cinq jours imparti à la requérante pour quitter le territoire» C.E., n° 113.430 du 9 décembre 2002, *R.D.E.*, 2002, p. 663.

50. C.E. (6e ch réf.), n° 46.270 du 24 février 1994; C.E. (11e ch.), n° 49.626 du 12 octobre 1994 (en l'espèce, la requête en suspension fut déclarée irrecevable, au motif qu'elle développait les mêmes moyens que la requête d'extrême urgence précédemment rejetée); C.E., n° 48.738 du 19 août 1994; C.E., n° 48.741 du 19 août 1994; C.E., n° 56.073 du 27 octobre 1995. Voy. également C.E. (11e ch. réf.), n° 51.961 du 2 mars 1995, dans ce cas, l'auditeur avait émis un avis contraire, considérant qu'aucune autorité de chose jugée de l'arrêt rendu sur extrême urgence ne rendait la demande de suspension postérieure irrecevable ou non fondée. Selon l'auditeur, il fallait avoir égard au fait que l'arrêt rendu sur l'extrême urgence ne s'était prononcé, ni sur les motifs invoqués ni sur un risque de préjudice grave difficilement réparable.

51. Sur cette question, voy. notamment P. LEVERT, *op. cit.*, p. 741 et suivantes.

52. En sens contraire, voy. notamment en dehors de la matière du droit des étrangers C.E., n° 70.780 du 14 janvier 1998; C.E., n° 68.239 du 22 septembre 1997; C.E., n° 68.247 du 23 septembre 1997.

53. C.E. (6e ch. réf.), n° 46.270 du 24 février 1994; C.E. (11e ch.), n° 49.626 du 12 octobre 1994 (en l'espèce, la requête en suspension fut déclarée irrecevable, au motif qu'elle développait les mêmes moyens que la requête d'extrême urgence précédemment rejetée); C.E., n° 48.738 du 19 août 1994; C.E., n° 48.741 du 19 août 1994; C.E., n° 56.073 du 27 octobre 1995. Voy. également C.E. (11e ch. réf.), n° 51.961 du 2 mars 1995, dans ce cas, l'auditeur avait émis un avis contraire, considérant qu'aucune autorité de chose jugée de l'arrêt rendu sur extrême urgence ne rendait la demande de suspension postérieure irrecevable ou non fondée. Selon l'auditeur, il fallait avoir égard au fait que l'arrêt rendu sur l'extrême urgence ne s'était prononcé, ni sur les motifs invoqués, ni sur un risque de préjudice grave difficilement réparable.

54. C.E., n° 116.505, 116.506 et 116.507 du 27 février 2003.

this jurisquare copy is licenced to UCL - Off campus

»L'extrême urgence, tout comme le préjudice grave difficilement réparable ne laisse pas de doute dès lors que la requérante devait quitter le territoire dans les cinq jours.

»Le recours auprès de votre Haute juridiction n'étant pas suspensif, elle risquerait de se trouver plongée dans une période d'illégalité de plusieurs mois, durant lesquels elle pourrait, à tout instant être éloignée du territoire.

»Rien ne permet de dire qu'elle serait en mesure, tant une telle disposition peut être soudaine et immédiate, à ce moment, de faire valoir la procédure devant votre Conseil.

»Cette dernière suppose qu'elle dispose, entre le temps de la mesure d'exécution et l'éloignement effectif de la Belgique, des conditions matérielles et de temps nécessaires pour ce faire.

»Cela suppose également la coopération loyale du ministre de l'Intérieur, dont il a été à maintes reprises prouvé ce n'était pas toujours le cas, même s'il convient d'éviter toute généralisation abusive.

»*In fine*, ne pas traiter la requête à un moment où les conditions utiles le permettent, risque d'amener à ne pouvoir mener à terme les procédures qui lui sont légalement accordées.

»L'extrême urgence se justifie également dans la mesure où la requérante se voit privée, tant que n'est pas au moins suspendue, la décision entreprise, d'un élément justifiant la difficulté d'introduire une demande de permis de séjour à partir de son pays d'origine, alors que ses craintes et la longueur de sa procédure d'asile, lui permettent, sur le fond, d'introduire une telle demande.

»Cette difficulté est présumée tant qu'aucune décision définitive n'est intervenue sur sa demande d'asile (ou que cette dernière est suspendue), puisque dans ce laps de temps, tout contact avec ses autorités nationales qui est interdit.

»A défaut de statuer immédiatement, elle se trouverait dans l'impossibilité de demander, de manière utile, l'examen de ses craintes et la protection qui lui sont reconnus par la Convention de Genève».

Le Conseil d'Etat a suivi le requérant. «La décision querellée a pour effet de rendre exécutoire, à compter de sa notification […] un ordre de quitter le territoire dans les cinq jours; la demande de suspension d'extrême urgence a été introduite dans ce délai, c'est à dire avec la diligence requise; […] la notification de cet ordre de quitter le territoire porte la mention suivante : "Je l'ai informée qu'à défaut d'obtempérer, il s'expose […] à être ramené à la frontière et à être détenu […] la partie adverse, en confirmant cette situation à la partie demanderesse dans la décision contestée, annonce ainsi qu'en n'obtempérant pas à l'OQT dans le délai imparti, la partie demanderesse s'expose à un péril imminent; […] cette dernière a justifié, dans son exposé, dans manière suffisamment concrète l'extrême urgence invoquée».

29. L'affaire n° 116.507 concernait une annexe 19*quinquies*, une décision d'irrecevabilité d'une demande d'établissement.

Le recours motivait l'extrême urgence comme suit : «Le présent recours est, par ailleurs, introduit dans les délais généralement admis pour reconnaître l'extrême urgence.

this jurisquare copy is licenced to UCL - Off campus

»Il est habituellement reconnu que la lésion d'un droit subjectif suffit à constituer l'urgence.

»Enfin l'absence de documents administratifs ne permettant pas au requérant de prouver la régularité de son séjour ni de jouir pleinement de son droit au séjour ou de la liberté de circulation et de prestation, sont de nature à justifier l'extrême urgence.

»Le requérant espère, par ailleurs, sous peu, pouvoir concrétiser une opportunité d'emploi, perdu sans pouvoir prouver la régularité de son séjour sur le territoire».

Le Conseil d'Etat juge qu'il s'agit d'un exposé d'ordre général ne se fondant pas sur des éléments concrets. Il ne s'agirait pas d'une justification suffisante de l'extrême urgence.

30. La jurisprudence ultérieure est tout aussi controversée. Le 7 mars 2003, le Conseil d'Etat admet l'extrême urgence sur la base de la motivation suivante. «Les décisions […] précisent que les intéressés doivent quitter le territoire dans les cinq jours à dater de la notification de la décision; […] les voies classiques de procédure en suspension ne permettent pas d'obtenir une décision endéans un délai aussi bref»[55]. Le 24 mars 2003, il adopte la même position[56]. Par contre, le 2 avril 2003, le Conseil d'Etat juge que l'exposé suivant ne constitue pas un exposé des faits qui justifie l'extrême urgence, imposé par l'article 8, paragraphe premier, alinéa premier, de l'arrêté royal du 9 juillet 2000. «Les décisions querellées donnent aux requérants un délai de cinq jours pour quitter le territoire belge. Il y a dès lors extrême urgence à ce que les décisions querellées soient suspendues selon la procédure d'extrême urgence»[57].

b. L'extrême urgence et les mesures provisoires

La notion de mesure provisoire dans la jurisprudence du Conseil d'Etat[58]

31. L'article 18 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat dispose que «lorsque le Conseil d'Etat est saisi d'une demande de suspension d'un acte ou d'un règlement, […] il peut seul, au provisoire et dans les conditions prévues à l'article 17, paragraphe 2, alinéa premier, ordonner toutes les mesures nécessaires afin de sauvegarder les intérêts des parties ou des personnes qui ont intérêt à la solution de l'affaire, à l'exclusion des mesures ayant pour objet des droits civils». L'article 17, paragraphe 2, indique que la suspension n'est ordonnée que si des moyens sérieux sont invoqués et si l'exécution de la mesure contestée risque de causer au requérant un préjudice grave difficilement réparable. La demande de mesures provisoires doit faire l'objet d'une requête distincte.

Le législateur est peu explicite sur la nature des mesures provisoires susceptibles d'être prononcées. Le Conseil d'Etat ne peut, par ces mesures, se substituer à l'autorité qualifiée. Elles visent pour l'essentiel à aménager une situation d'attente. Il s'est par exemple agi d'imposer l'arrêt de travaux dans l'attente que le

55. C.E., n° 116.760 du 7 mars 2003.

56. C.E., n° 117.445 du 24 mars 2003.

57. C.E., n° 117.883 du 2 avril 2003. Dans le même sens par une chambre néerlandophone, l'arrêt n° 177.886 du 21 avril 2002

58. P. LEVERT, *op. cit.*, p. 757; P. LEWALLE, *op. cit.*, p. 464, n° 318; J. SOHIER, *op. cit.*, p. 130.

this jurisquare copy is licenced to UCL - Off campus

Conseil d'Etat se soit prononcé sur la validité du permis de bâtir[59], de faire injonction au ministre dont la décision avait été suspendue de statuer dans un délai défini par le Conseil d'Etat[60].

La mesure provisoire et le contentieux «étrangers»

32. La lettre circulaire de l'auditorat se réfère à la possibilité pour le Conseil d'Etat de prononcer des mesures provisoires tendant à ce qu'il soit fait interdiction à l'administration de mettre l'acte à exécution alors qu'un recours en suspension ordinaire est toujours pendant.

Le Conseil d'Etat a déjà fait droit à de telles demandes[61]. En matière de regroupement familial, le Conseil d'Etat a donné injonction à l'Etat belge de délivrer une attestation d'immatriculation à l'épouse par mariage coutumier d'un étranger autorisé au séjour. Le Conseil d'Etat avait suspendu selon la procédure d'extrême urgence la décision d'irrecevabilité de la demande d'autorisation de séjour. Dans la mesure où l'arrêté royal du 8 octobre 1981 portant exécution de la loi du 15 décembre 1980 relative à l'accès au territoire, au séjour, à l'établissement et à l'éloignement des étrangers, prévoyait la délivrance d'un tel document, le Conseil d'Etat estime que la demande de mesures provisoires est fondée en ce qu'elle porte sur la délivrance de celui-ci[62].

Dans un arrêt n° 96.244 du 8 juin 2001, le Conseil d'Etat se prononce comme suit : «Considérant qu'il découle de l'article 18, alinéas premier et 3 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat que le requérant qui a demandé la suspension de l'exécution d'une décision administrative selon la procédure ordinaire, toujours pendante, peut introduire une demande de mesures provisoires d'extrême urgence tendant à ce qu'il soit fait interdiction à l'administration de mettre l'acte à exécution; qu'il faut toutefois que l'imminence du péril se manifeste après que la demande en suspension a été introduite [...]. [...] qu'il reste que les mesures prises par la partie adverse en vue du rapatriement du requérant par la contrainte constituent, du point de vue de l'imminence du péril, un élément nouveau justifiant la recevabilité de la demande de mesures provisoires d'extrême urgence»[63].

33. Tandis que la jurisprudence conteste aujourd'hui le recours à la procédure de suspension d'extrême urgence, ce qui rend particulièrement utile l'introduction de demandes de mesures provisoires, certains arrêts rejettent ces dernières, s'écartant de la jurisprudence présentée ci-dessus.

Dans un arrêt n° 117.092 du 14 mars 2003, le Conseil d'Etat juge qu'«Il découle de l'article 18, […] des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat que le requérant qui a demandé la suspension de l'exécution d'une décision administrative selon la procédure ordinaire, toujours pendante, peut introduire une demande de mesures provisoires d'extrême urgence tendant à ce qu'il soit fait interdiction à l'administration de mettre cette décision à exécution; il faut toutefois que

59. C.E., n° 39.714 du 12 juin 2002.

60. C.E., n° 91.617 du 13 décembre 2000.

61. C.E., n° 38.402 du 20 décembre 1991; C.E., n° 38.499 du 15 janvier 1992; C.E., n° 40.846 du 27 octobre 1992.

62. C.E., n° 106.664 du 15 février 2002, *R.D.E.*, 2002, p. 236; voy. dans le même sens C.E., n° 89.243 du 18 septembre 2000, *R.D.E.*, 2002, p. 496, s'agissant de la délivrance d'un document provisoire couvrant le séjour en attendant qu'il ait été statué sur une demande en révision.

63. C.E., n° 96.244 du 8 juin 2001, *R.D.E.*, n° 114, 2001, p. 362 à 364.

this jurisquare copy is licenced to UCL - Off campus

l'imminence d'un péril se manifeste après que la demande en suspension ait été introduite et que ce péril n'ait pas été raisonnablement prévisible lors de l'introduction de cette demande; qu'en l'espèce, la demanderesse a choisi de demander la suspension de l'exécution de la décision du 6 mai 2002 selon la procédure ordinaire, étant pourtant informée qu'à défaut de quitter le territoire dans les cinq jours à dater de la notification de cette décision, elle s'exposait à être ramenée à la frontière du pays fui et à être détenue à cette fin pendant le temps strictement nécessaire pour l'exécution de cette mesure. A défaut d'élément nouveau et raisonnablement imprévisible depuis la notification de l'acte attaqué, la demande de mesures provisoires introduite selon la procédure d'extrême urgence est rejetée»[64].

L'intéressé avait introduit trois recours auprès du Conseil d'Etat contre un ordre de quitter le territoire avec décision de remise à la frontière et décision de privation de liberté à cette fin : un recours en annulation, un recours en suspension en extrême urgence et une demande de mesures provisoires d'extrême urgence. Le recours en annulation est toujours pendant. Le recours en suspension d'extrême urgence a été rejeté au motif qu'il n'y aurait pas extrême urgence[65]. Deux autres recours précédemment introduits étaient également pendants : un recours en suspension ordinaire et un recours en annulation contre une décision confirmative de refus de séjour prise par le Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides. Alors que ces recours attendaient leur examen, l'intéressée s'était vu notifier un ordre de quitter le territoire et une mesure privative de liberté dans le cadre de son éloignement effectif du territoire.

c. L'extrême urgence et l'acte confirmatif

La notion d'acte confirmatif dans la jurisprudence du Conseil d'Etat

34. Les actes confirmatifs «se caractérisent par ceci qu'ils ne font que répéter une décision précédente, en étant fondés sur les mêmes motifs»[66]. Il faut qu'il y ait identité d'objet et des motifs. Cette double identité est appréciée avec sévérité par le Conseil d'Etat[67]. Ainsi, le Conseil d'Etat a jugé que «la nouvelle fixation de règles, même identiques, suppose toujours une nouvelle manifestation de volonté de l'autorité, manifestation qui opère novation à l'égard des dispositions nouvellement édictées»[68]. Il n'y a dès lors pas identité d'objet. Quant aux motifs, la jurisprudence estime que lorsque les circonstances de droit ou de fait ne sont plus les mêmes que lorsque le premier acte a été adopté, une nouvelle décision ne peut être qualifiée de confirmative[69]. Il en va de même s'il y a examen nouveau du dossier qui comporterait un élément nouveau[70].

L'acte confirmatif et le contentieux «étrangers»

35. Pour garantir l'effectivité des recours tout en rejetant la procédure de suspension en extrême urgence, l'auditorat propose d'agir en extrême urgence lorsqu'il est procédé à l'exécution matérielle de la mesure d'éloignement. Cela

64. C.E., n° 117.092 du 14 mars 2003.

65. Voy. *infra* sur l'extrême urgence et les actes confirmatifs.

66. P. LEWALLE, *op. cit.*, p. 628, n° 367.

67. P. LEWALLE, *ibid.*

68. C.E., n° 13.669 du 8 juillet 1969; dans le même sens, C.E., n° 36.199 du 8 janvier 1991; C.E., n° 68.925 du 17 octobre 1997.

69. C.E., n° 4451 du 1er juillet 1955.

70. C.E., n° 33.288 du 24 octobre 1989.

this jurisquare copy is licenced to UCL - Off campus

suppose que l'on considère que l'exécution de l'éloignement est une décision administrative, susceptible de recours et non uniquement la conséquence prévisible d'une décision antérieure.

A l'occasion de l'affaire Conka, le gouvernement belge a soutenu que la jurisprudence allait en ce sens. «En outre, la jurisprudence contiendrait des exemples de cas où seul l'ordre de quitter le territoire a été suspendu ou annulé. Si, par le passé, il a certes pu y avoir des cas où le Conseil d'Etat a estimé que des décisions de reconduite à la frontière n'étaient que de simples mesures d'exécution d'ordres de quitter le territoire antérieurs[71], cette jurisprudence aurait évolué depuis lors et serait désormais orientée en ce sens qu'il s'agit bien là d'une décision administrative susceptible de recours»[72].

36. La jurisprudence récente contredit cette affirmation. Dans l'affaire n° 117.092 du 14 mars 2003 déjà analysée s'agissant des mesures provisoires[73], le Conseil d'Etat refuse de faire droit à la requête en suspension en extrême urgence, estimant que la mesure d'exécution est un acte confirmatif de la mesure d'éloignement antérieure, qui elle-même faisait l'objet d'un recours en suspension ordinaire non encore tranché. Le Conseil d'Etat juge qu'en tant qu'il porte sur l'ordre de quitter le territoire, le recours attaque un acte purement confirmatif de la décision négative antérieure. Il n'y a pas eu de réexamen du dossier. En tant qu'elle décide de remettre l'intéressée à la frontière, la décision attaquée est la pure exécution de la décision confirmative de refus de séjour[74].

37. En juillet 2002, le Conseil d'Etat avait rendu un arrêt dans le même sens, même s'il n'était pas formulé de la même manière[75]. L'intéressé avait fait l'objet d'une décision de refus de régularisation de séjour (loi du 22 décembre 1999). Il avait agi devant le Conseil d'Etat en suspension d'extrême urgence et en annulation. Le premier recours avait été rejeté «pour défaut d'exposé des faits justifiant l'extrême urgence», le second était toujours pendant. Quelques jours après le prononcé de l'arrêt rejetant la demande de suspension, le requérant s'était vu notifier un ordre de quitter le territoire. Il l'avait attaqué en suspension d'extrême urgence devant le Conseil d'Etat. Un des moyens développés se fondait sur l'article 13 de la Convention européenne des droits de l'homme. Le droit à bénéficier d'un recours effectif supposait que le recours en annulation ait été examiné. Il s'agissait d'un moyen propre à la mesure d'éloignement et non d'un argument déjà formulé à l'encontre de la décision antérieure de refus de séjour. Il est contesté qu'un ordre de quitter le territoire puisse être notifié alors qu'un recours est toujours pendant. Le Conseil d'Etat rejette la requête, refusant

---

71. Ajout à la citation : voy. notamment: C.E., n° 20.955 du 13 février 1981; C.E., n° 26.950 et 26.954 du 1er octobre 1986; C.E., n° 27.260 du 17 décembre 1986; C.E., n° 22.413 du 1er juillet 1982; C.E., n° 22.440 du 8 juillet 1982 : n'est pas recevable le recours en annulation contre un ordre de quitter le territoire qui n'est qu'une mesure d'exécution d'un arrêté de renvoi; C.E., n° 24.013 du 23 février 1984 : considérant en l'espèce qu'il y avait défaut d'intérêt pour cette raison; C.E., n° 25.673 et 25. 675 du 27 septembre 1985 : un réquisitoire de remise à la frontière n'est pas susceptible d'un recours lorsqu'il n'est qu'une mesure d'exécution d'un arrêté royal d'expulsion devenu définitif; voy. également C.E., n° 39.304 du 5 mai 1992, *R.A.C.E.*, 1992 : la circonstance que l'ordre de quitter le territoire n'a pas été notifié en même temps que la décision de rejet n'a pas pu lui faire grief; qu'un vice éventuel de la notification n'est pas de nature à affecter la légalité de la décision de rejet; qu'en ce qui concerne l'ordre de quitter le territoire, le requérant se borne à critiquer l'un des cinq motifs de cette décision; qu'à supposer même que cette critique soit fondée, la décision reste valablement fondée par les autres considérations qu'elle renseigne; C.E. (11e ch.), n° 53.197 du 10 mai 1995.

72. Conka, paragraphe 73.

73. *Supra* paragraphe 31.

74. Dans le même sens, voy. C.E., n° 117.156 du 18 mars 2003.

75. C.E., n° 109.040 du 9 juillet 2002, *R.D.E.*, 2002, p. 624.

this jurisquare copy is licenced to UCL - Off campus

de sanctionner la mesure d'éloignement du territoire à la lumière de l'article 13, considérant qu'il s'agit d'une mesure de police qui n'est que la conséquence matérielle de la décision de refus de séjour.

Pourtant, ni dans cet arrêt ni dans l'affaire n° 117.092 précitée[76], il n'y a identité d'objet. Dans l'arrêt de juillet 2002, la première décision est une décision de refus de régularisation et la seconde une mesure d'éloignement du territoire. Même si elle est implicite, elle suppose un nouvel acte de volonté de l'autorité qui décide d'éloigner bien qu'un recours soit toujours pendant. Dans l'arrêt de mars 2003, la première décision est déjà une décision d'éloignement du territoire. La seconde n'en exprime pas moins la position de l'autorité qui refuse d'attendre que le Conseil d'Etat ait statué avant de procéder à l'éloignement effectif.

De plus, il n'y pas identité de motifs à la lumière de la jurisprudence du Conseil d'Etat qui considère que tel n'est pas le cas lorsque les circonstances ont changé. L'introduction d'un recours auprès du Conseil d'Etat contre le premier acte, même s'il n'a pas encore été statué, modifie les circonstances de droit. Il en va de même lorsqu'un étranger sujet à une mesure d'éloignement du territoire pour motifs d'ordre public est arrivé en fin de peine et est sur le point d'être libéré et, par voie de conséquence, matériellement éloigné[77].

d. Analyse : Conka, le Conseil d'Etat, l'effectivité et l'extrême urgence

«Pauvre Conka»

38. L'enseignement de l'arrêt du Conseil d'Etat du 9 juillet 2002 précité est plus large que l'objet du recours[78], puisque l'arrêt traite tant du recours en suspension que du recours en annulation, alors que seul ce dernier était visé par la requête introductive d'instance. «L'arrêt Conka […] n'a pas pour effet de priver la partie adverse de la possibilité de prendre […] une mesure de police à l'égard de l'étranger qui fait l'objet d'une décision de refus de séjour ou de procéder à l'éloignement de cet étranger avant que le Conseil d'Etat n'ait statué sur les recours en suspension ou en annulation de la décision de refus de séjour; que selon l'arrêt Conka […] il résulte des exigences du recours effectif que l'éloignement de l'étranger non admis au séjour ne peut désormais intervenir sans que ce dernier ait eu la possibilité de contester de manière effective devant le Conseil d'Etat la mesure d'éloignement consécutive ou postérieure au refus de séjour; […] en l'espèce, l'introduction du présent recours contre la mesure de police contestée atteste à suffisance que le requérant a bénéficié de cette possibilité»[79].

Cet arrêt appelle plusieurs observations. D'une part, cette motivation purement théorique ne répond pas aux exigences d'effectivité qui requièrent un recours examinant les griefs formulés par le requérant quant à la violation de ses droits fondamentaux. En l'espèce, le requérant avait soulevé d'autres moyens de fond qui n'ont pas été examinés, parce qu'ils attaquaient la décision de refus de régularisation et non la mesure d'éloignement du territoire. D'autre part,

---

76. *Supra* paragraphe 36.
77. Sur cette problématique, voy. *supra* paragraphe 20.
78. *Supra* paragraphe 36.
79. C.E., n° 109.040 du 9 juillet 2002, *R.D.E.*, 2002, p. 624.

this jurisquare copy is licenced to UCL - Off campus

l'affirmation selon laquelle l'arrêt Conka se satisfait de l'existence d'un recours, même si celui-ci ne permet pas de faire concrètement échec aux effets de la mesure contestée relève d'une mauvaise compréhension de la jurisprudence de la Cour européenne de droits de l'homme qui donne à l'effectivité un contenu réel et concret. L'on renvoie sur ce point à l'analyse de l'arrêt Conka et des exigences qui en découlent présentée ci-avant[80].

Le préjudice grave difficilement réparable et l'extrême urgence : le péril et l'imminence du péril : deux notions distinctes

39. Les controverses jurisprudentielles qui secouent le Conseil d'Etat révèlent un malaise certain et sont à l'origine d'une réelle insécurité juridique. Alors qu'ils ont été rendus le même jour, par l'assemblée générale, les arrêts n° 116.506 et 116.507 statuent en sens contraire. Le traitement différent de ces deux affaires est incompréhensible. L'extrême urgence était motivée d'une manière similaire. Il était fait référence aux difficultés administratives et socio-économiques consécutives à la notification de la mesure d'éloignement du territoire qui plaçait les intéressés en situation illégale.

La motivation de l'extrême urgence était distincte sur deux points. D'une part, l'exposé justifiant l'extrême urgence dans l'affaire n° 115.506 était plus long, mais les arguments présentés étaient du même ordre. Un élément était davantage développé dans cette affaire : la référence à l'imprévisibilité de l'attitude de l'Office des étrangers. Il s'agit cependant d'une donnée connue depuis des années. Elle n'est pas propre à cette cause. Il est notoire qu'il est impossible de savoir si et quand l'Office des étrangers va décider de procéder à l'exécution de la mesure d'éloignement. Si cette exécution est la conséquence logique, «légalement prévisible» de la décision contestée, elle reste «factuellement imprévisible». D'autre part, dans l'affaire n° 115.506, l'exposé relatif à l'extrême urgence était conjugué à celui consacré au préjudice grave difficilement réparable. Il s'agit d'une simple question de présentation formelle. Il ne semble pas que le fait de joindre l'argumentation sur ces deux points soit de nature à davantage convaincre quant à l'extrême urgence. Ce serait d'autant plus curieux que le Conseil d'Etat se montre habituellement assez exigeant quant à la formalisation des arguments. L'extrême urgence ne se confond pas avec le préjudice grave difficilement réparable. La première traite de l'imminence du péril alors que le second est ce péril.

Outre les qualités procédurales du recours, l'effectivité de celui-ci se mesure à la possibilité qu'à l'autorité d'agir efficacement, c'est-à-dire dès que l'élément déclencheur du péril se réalise. Il faut intervenir pour éviter ce péril «tant qu'il est encore temps» parce qu'ultérieurement, il sera trop tard. L'article 13 de la Convention européenne des droits de l'homme impose un recours effectif en cas d'atteinte à un droit protégé par la Convention. La possibilité d'agir en extrême urgence conditionne l'effectivité du recours, alors que le préjudice grave difficilement réparable est cette violation du ou des droits. Joindre l'argumentation relative à l'extrême urgence et au préjudice grave difficilement réparable aboutit à ce que l'imminence se définisse par référence à la nature du péril moins qu'au regard du moment où il survient. Il s'agit pourtant de deux questions différentes.

---

80. *Supra* paragraphes 4 et 14.

this jurisquare copy is licenced to UCL - Off campus

La double dimension du péril

40. Le péril auquel l'étranger doit faire face est de deux ordres. Il s'agit, d'une part, de la violation des droits de l'étranger causée par l'éloignement du territoire : atteinte à l'article 3, 8, etc. de la Convention européenne des droits de l'homme. Le péril provient, d'autre part, de la violation des droits de l'étranger liée au fait qu'il se retrouve en situation illégale : droit à la sécurité de sa personne, en ce compris la sécurité juridique par la possession de «papiers» en règle, droit au travail, au respect de sa dignité humaine par l'aide sociale, etc.

Il pourrait être répondu que l'étranger n'a qu'à obtempérer à la mesure d'éloignement du territoire pour mettre fin à ce péril et, qu'à défaut, il est à l'origine de celui-ci. Cet argument ne pourrait lui être opposé que s'il avait pu bénéficier d'un recours effectif et que toutes les voies de recours étaient épuisées. Tel n'est pas le cas tant que le recours auprès du Conseil d'Etat n'a pas été tranché. Ce second péril est aussi lié à l'attente de l'arrêt du Conseil d'Etat. Le problème ne se poserait pas si le recours auprès du Conseil d'Etat était suspensif[81]. A défaut, il faut au moins qu'il soit de nature à éviter la réalisation de ce péril, du préjudice. Le recours n'étant pas suspensif, le seul moyen d'éviter le préjudice est de statuer dès que ce péril se réalise, c'est-à-dire dès la notification d'une mesure d'éloignement du territoire. A ce stade, l'argumentation relative à l'extrême urgence et celle concernant le préjudice grave difficilement réparable se rejoignent sans pour autant se confondre. L'imminence du péril impose une intervention dès qu'il se réalise c'est-à-dire dès la notification. L'extrême urgence est motivée par cette imminence, par le fait que le péril existe dès que l'étranger se retrouve en situation illégale.

L'imminence du péril qu'est l'éloignement est liée à l'imprévisibilité de l'attitude de l'Office des étrangers. Elle a pour conséquence que le recours n'a d'effet utile que s'il est exercé dès que l'étranger peut potentiellement être éloigné matériellement. L'imminence de l'«autre péril» que constitue l'illégalité du séjour se déduit de ce que ce péril existe dès que le délai pour quitter le territoire est expiré.

41. Dans l'affaire n° 116.506, le requérant mêle la motivation du préjudice grave difficilement réparable et de l'extrême urgence. Il centre celle-ci sur le caractère non suspensif du recours devant le Conseil d'Etat, l'imprévisibilité de l'administration et les conséquences juridiques de l'illégalité du séjour. Le Conseil d'Etat suit cette argumentation, fondant l'extrême urgence sur l'imminence du péril, celui-ci étant l'éloignement effectif auquel il peut être procédé à tout moment. Cette position ne rend pas utile la reconnaissance d'un autre péril, lié à l'illégalité du séjour. Tel n'est pas le cas si et lorsque la jurisprudence adopte un autre point de vue consistant à ne reconnaître l'existence d'un péril que lors de l'éloignement effectif. Dès lors que le Conseil d'Etat met en doute l'imminence du péril à défaut d'exécution immédiate, il est utile de souligner la réalité d'un autre péril.

Une motivation concrète ou tautologique de l'extrême urgence ?

42. La jurisprudence récente du Conseil d'Etat souligne que l'extrême urgence doit être motivée de manière concrète. Le caractère concret semble dépendre de la longueur de l'exposé de ce qui constitue l'imminence du péril. Pourtant, un tel exposé ne requiert pas de longs développements. Le péril est imminent parce

81. Voy. *supra* paragraphes 4 et 8.

this jurisquare copy is licenced to UCL - Off campus

que le recours n'est pas suspensif et qu'il faut pouvoir obtenir une décision en temps utile pour éviter au préjudice de se réaliser. L'arrêt où le Conseil d'Etat a expressément jugé que l'exposé était suffisamment concret répond à une requête mêlant la motivation du préjudice grave difficilement réparable et l'extrême urgence[82]. L'exposé relatif à l'imminence du péril était essentiellement fondé sur l'imprévisibilité de l'attitude de l'Office des étrangers et l'illégalité du séjour de l'intéressé immédiatement consécutive à la notification de la décision querellée. Ces points sont des points de droit. Il découle de la loi que l'étranger est en situation illégale dès la notification de la mesure d'éloignement dès lors qu'aucun recours suspensif n'a été exercé. Le Conseil d'Etat connaît la loi. Pendant longtemps, il n'a pas paru utile de la lui rappeler, tant ces conséquences juridiques de la notification intervenue relevaient de l'évidence. La contradiction entre les arrêts n° 116.506 et 116.507 qui répondaient à une présentation similaire de l'extrême urgence démontre l'incongruité de cette exigence d'une formulation «concrète».

L'[im]prévisibilité du péril et les mesures provisoires

43. La jurisprudence récente du Conseil d'Etat suscite une confusion entre le préjudice grave difficilement réparable et de l'extrême urgence. L'auditorat considère qu'il n'y a pas de péril tant qu'il n'est pas procédé matériellement à l'éloignement du territoire. Il faut dès lors agir en suspension ordinaire et, le cas échéant, demander des mesures provisoires en extrême urgence si cette mise à exécution survient. Cette position suscite deux observations.

Premièrement, ainsi qu'il l'a été démontré, à défaut de recours suspensif, le péril découle également de l'illégalité du séjour et de ses incidences sur la vie quotidienne de l'étranger.

Deuxièmement, une telle conception suppose la faisabilité matérielle et juridique des mesures provisoires. Sur le premier plan, à défaut pour le conseil de l'intéressé d'être informé du moment auquel il sera procédé à l'éloignement et eu égard à l'imprévisibilité de celui-ci, la possibilité d'agir en extrême urgence auprès du Conseil d'Etat lors de l'exécution est fort théorique. S'il y a prévisibilité théorique, il y a une totale imprévisibilité pratique. Sur le second plan, la jurisprudence du Conseil d'Etat en matière de mesures provisoires rend très aléatoire ce recours puisqu'un arrêt récent considère que l'exécution matérielle de la mesure d'éloignement était prévisible[83]. Il est remarquable que les arrêts n° 96.244 du 8 juin 2001 et n° 117.092 du 14 mars 2003 commencent de la même manière. Ils soulignent que pour que des mesures provisoires soient ordonnées, il faut que le péril imminent qui se manifeste le fasse après l'introduction de la demande de suspension et qu'il n'ait pas été raisonnablement prévisible dès ce moment. En 2001, le Conseil d'Etat estime que l'exécution matérielle de l'éloignement n'est pas prévisible lors de la notification de la mesure d'éloignement du territoire alors qu'en 2003, il statue en sens inverse. Pourtant, ni la loi ni les pratiques de l'Office des étrangers n'ont changé en deux ans. Le moment auquel l'Office des étrangers exécute la mesure est inconnu de son destinataire. Pour garantir l'efficacité de celle-ci, il y est souvent procédé par surprise, pour éviter que l'étranger ne s'y soustraie «en disparaissant dans la nature». La jurisprudence du Conseil d'Etat a par contre changé, même si elle demeure fort inconstante, rendant plus difficile l'introduction d'un recours selon

82. C.E., n° 116.506 du 27 février 2003, *supra* paragraphe 27.

83. Voy. *supra* les paragraphes 31 et 32.

this jurisquare copy is licenced to UCL - Off campus

la procédure d'extrême urgence, celle-ci ne se justifiant, selon certains arrêts qu'au moment de l'exécution matérielle. Si l'on conjugue cette position avec l'arrêt n° 117.092, il n'est plus possible ni d'agir en suspension en extrême urgence, ni d'obtenir des mesures provisoires d'extrême urgence. Où trouve-t-on le recours effectif exigé par l'arrêt Conka et résidant, selon l'Etat belge au cours de la procédure à Strasbourg, dans les procédures d'extrême urgence ?

Faut-il par contre lire dans l'arrêt n° 117.092 une confirmation de l'arrêt n° 116.506 qui reconnaît l'extrême urgence dès lors que l'étranger s'expose «à être ramené à la frontière et à être détenu ?». Il s'agirait d'un rejet de la thèse défendue par l'auditorat. Rien n'est toutefois moins certain puisque, après le prononcé de ces deux arrêts, le Conseil d'Etat a encore rendu des arrêts rejetant le recours à la procédure en suspension d'extrême urgence[84].

L'extrême urgence et les droits de la défense

44. La limitation des droits de la défense dans la procédure en extrême urgence qui se ferait «dans la précipitation» est aussi avancée par ses «nouveaux détracteurs» pour justifier que l'on restreigne les possibilités d'y recourir. Cet argument est malvenu dès lors que cette procédure est une réponse légitime à une administration qui agit communément de la sorte : cinq jours pour quitter le territoire dans la plupart des cas, exécution «au petit bonhomme la chance» de certaines mesures d'éloignement du territoire et pas d'autres, etc. De quelle autre «arme juridique» bénéficie l'étranger aux prises avec l'Office des étrangers ? Il faut pouvoir agir vite, de manière efficace, pour sauvegarder des droits fondamentaux, parce qu'il n'y pas d'autres procédures disponibles. Du reste, la procédure est accélérée mais, sur le plan formel, la partie adverse reçoit l'occasion de s'exprimer, par écrit et oralement, dans l'urgence, certes, mais une urgence suscitée par sa propre attitude.

Pour sortir de ce dilemme kafkaïen

45. La jurisprudence récente du Conseil d'Etat place l'étranger face au dilemme suivant. Soit il agit en extrême urgence dès la notification de la mesure d'éloignement du territoire, au risque de voir le Conseil d'Etat nier l'imminence du péril, soit il agit en annulation et en suspension ordinaire à ce moment et se réserve la possibilité d'agir en extrême urgence une fois la menace d'éloignement susceptible de se concrétiser et il risque de s'entendre dire qu'il n'attaque qu'une mesure confirmative de l'éloignement précédemment décidé. La jurisprudence récente du Conseil d'Etat conjugue les deux périls, rejetant tantôt l'une voie tantôt l'autre, avec la conséquence qu'aucun recours effectif n'est plus disponible, en tout cas avec un degré de certitude suffisant. Cette jurisprudence a de quoi rendre schizophrène : au moment de la notification d'une mesure d'éloignement, il est trop tôt, au moment de l'exécution de la mesure d'éloignement, il est trop tard.

46. Il faut impérativement sortir de cette situation absurde et dramatique qui prive l'étranger de tout recours effectif. Un an après l'affaire Conka, aucune solution répondant aux exigences qu'il formule n'a été trouvée. Au contraire, la situation a empiré. A défaut d'une réforme plus large de la procédure d'asile, il faut au moins que l'étranger dispose de remèdes efficaces en pratique.

---

84. Voy. notamment C.E., n° 117.883 du 2 avril 2003.

this jurisquare copy is licenced to UCL - Off campus

Il est évident que le péril est imminent dès la notification d'une mesure d'éloignement du territoire même si l'on ne dispose à ce stade d'aucune donnée quant à la mise à exécution de celle-ci. L'imprévisibilité de l'attitude de l'Office des étrangers est à l'origine de cette urgence à agir. Même si l'on doutait de cette imminence à défaut d'exécution matérielle, la reconnaissance de deux types de péril rend celle-ci certaine dès la notification de la mesure d'éloignement puisqu'elle place l'étranger en situation illégale, avec toutes les conséquences que cela comporte en terme de jouissance de droits fondamentaux. Les mesures provisoires peuvent ajouter à cette protection sans s'y substituer puisqu'elles permettent d'assurer à l'étranger un droit provisoire au séjour pendant l'examen des recours qu'il a introduits. Mieux qu'une suspension de l'exécution, elles offrent une sécurité juridique supplémentaire à l'étranger dans l'attente d'un futur arrêt ou d'une nouvelle décision.

A moyen terme, les difficultés actuelles rendent urgente la réforme de la procédure d'asile annoncée en début de législature, de même que de toutes les procédures du contentieux «étrangers». Il n'est pas admissible qu'un pays démocratique laisse dans l'ombre, à la merci de procédures soit inefficaces en pratique, soit qualitativement insatisfaisantes, des milliers d'étrangers attendant désespérément qu'un juge statue sur des décisions mettant en cause leurs droits fondamentaux. Nul ne doute du poids que les dossiers «étrangers» font peser sur le Conseil d'Etat qui cherche à s'organiser pour assumer sa qualité de seul juge, à l'exception de la Commission permanente de recours des réfugiés, intervenant dans ce contentieux. Nul ne peut cependant admettre qu'une personne, quelle que soit sa nationalité, soit privée de la sauvegarde effective de ses droits. L'arrêt Conka l'a souligné en rappelant que «Les exigences de l'article 13, tout comme celles des autres dispositions de la Convention, sont de l'ordre de la garantie, et non du simple bon vouloir ou de l'arrangement pratique. C'est là une des conséquences de la prééminence du droit, l'un des principes fondamentaux d'une société démocratique, inhérent à l'ensemble des articles de la Convention»[85].

SYLVIE SAROLEA
Avocate au barreau de Nivelles
Assistante à la Faculté de droit de l'U.C.L.

Conseil d'Etat (11e chambre) 11 avril 2003

I. Référé administratif – Extrême urgence – Dégradation de l'état de santé.
II. Conseil d'Etat – Compétence – Acte susceptible de recours – Absence de réponse à une demande – Délai fixé unilatéralement par le requérant (non).
III. Référé administratif – Préjudice grave et difficilement réparable – Refus d'une demande de libération provisoire (oui).
IV. Conseil d'Etat – Compétence – Refus de libération provisoire (oui).
V. Infraction – Peine – Demande de libération provisoire – Transparence de l'administration – Motivation des actes administratifs – Droits de l'homme – Traitement inhumain et dégradant.

85. Conka, paragraphe 84.

this jurisquare copy is licenced to UCL - Off campus