CONSEIL DE L'EUROPE

COUNCIL OF EUROPE

COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME
EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS

TROISIÈME SECTION

AFFAIRE ČONKA c. BELGIQUE

(Requête n° 51564/99)

ARRÊT

STRASBOURG

5 février 2002

En l'affaire Čonka c. Belgique,

La Cour européenne des Droits de l'Homme (troisième section), siégeant en une chambre composée de :

MM. J.-P. COSTA, *président*,
W. FUHRMANN,
P. KURIS,
K. JUNGWIERT,
Sir Nicolas BRATZA,
MM. K. TRAJA, *juges*,
J. VELAERS, *juge* ad hoc,
et de Mme S. DOLLE, *greffière de section*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil les 15 mai 2001 et 15 janvier 2002,

Rend l'arrêt que voici, adopté à cette dernière date :

PROCÉDURE

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 51564/99) dirigée contre le Royaume de Belgique et dont quatre ressortissants slovaques, M. Ján Čonka, Mme Mária Čonková, Mlle Nad'a Čonková et Mlle Nikola Čonková (« les requérants »), ont saisi la Cour le 4 octobre 1999, en vertu de l'article 34 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (« la Convention »).

2. Les requérants se plaignaient en particulier, sur le terrain des articles 5 et 13 de la Convention et 4 du Protocole n° 4 à la Convention, des conditions de leur arrestation et de leur expulsion vers la Slovaquie.

3. La requête a été attribuée à la troisième section de la Cour (article 52 § 1 du règlement de la Cour). Au sein de celle-ci, la chambre chargée d'examiner l'affaire (article 27 § 1 de la Convention) a été constituée conformément à l'article 26 § 1 du règlement. A la suite du déport de Mme F. Tulkens, juge élue au titre de la Belgique (article 28), le gouvernement belge (« le Gouvernement ») a désigné M. J. Velaers pour siéger en qualité de juge *ad hoc* (articles 27 § 2 de la Convention et 29 § 1 du règlement).

4. Par une décision du 13 mars 2001, la chambre a déclaré la requête partiellement recevable [*Note du greffe* : la décision de la Cour est disponible au greffe].

5. Tant les requérants que le Gouvernement ont déposé des observations écrites sur le fond de l'affaire (article 59 § 1 du règlement).

6. Une audience s'est déroulée en public au Palais des Droits de l'Homme, à Strasbourg, le 15 mai 2001 (article 59 § 2 du règlement).

Ont comparu :

– *pour le Gouvernement*

M. C. DEBRULLE, directeur général au ministère de la Justice, *agent*,
Me R. ERGEC, avocat, *conseil*,
MM. F. BERNARD,
F. ROOSEMONT,
T. MICHAUX,
P. SMETS,
J. GILLIAUX,
Mme I. VERHEVEN, *conseillers* ;

– *pour les requérants*

MM. G.-H. BEAUTHIER,
N. VAN OVERLOOP,
O. DE SCHUTTER, *conseils*.

La Cour a entendu en leurs déclarations, et en leurs réponses à ses questions, Me Beauthier, M. de Schutter, Me Ergec, M^e van Overloop et M. Gilliaux.

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

Famiglia slovacca d'origine zingara. Due bambini di 17 e 11 anni.

7. M. Ján Čonka, Mme Mária Čonková, Mlle Nad'a Čonková et Mlle Nikola Čonková sont des ressortissants slovaques d'origine tsigane, nés respectivement en 1960, 1961, 1985 et 1991. Les deux premiers nommés sont les parents des deux dernières nommées.

Allegano persecuzioni nel paese d'origine. Ad opera però di privati, ma sembra ci sia una sortadi tolleranza della polizia

8. Les requérants affirment que, de mars à novembre 1998, ils furent plusieurs fois violemment agressés par des skinheads en République slovaque. En novembre 1998, M. Čonka aurait même, lors de l'une de ces agressions, été sérieusement blessé, au point de devoir être hospitalisé. La police aurait été appelée mais aurait refusé d'intervenir. Quelques jours plus tard, les époux Čonka auraient à nouveau été insultés et menacés par des skinheads. A cette occasion aussi, la police aurait refusé d'intervenir.

Ces menaces permanentes auraient incité les requérants à fuir la Slovaquie pour la Belgique, où ils arrivèrent au début du mois de

novembre 1998, M. Čonka et ses deux enfants mineures le 6 novembre, Mme Čonková deux jours plus tard.

A. La demande d'asile des requérants

chiedono il riconoscimento dello status di rifugiati in belgio ma lale domande sono respinte perché non si ritiene che la loro vita sia in pericolo

ordine di lasciare il territorio entro 5 gg

Ricorso al Commissario generale per i rifugiati e gli apolidi

La signora Conka condannata per furto

9. Le 12 novembre 1998, les requérants demandèrent l'asile politique en Belgique.

10. Le 3 mars 1999, les demandes d'asile furent déclarées irrecevables par le ministre de l'Intérieur, direction générale de l'Office des étrangers, au motif que les intéressés n'apportaient pas assez d'éléments indiquant qu'en Slovaquie leur vie serait en danger au sens de la Convention de Genève relative au statut des réfugiés. Les décisions refusant le séjour étaient accompagnées de décisions de refus d'accès au territoire, elles-mêmes munies d'un ordre de quitter le territoire dans les cinq jours.

11. Le 5 mars 1999, les requérants introduisirent contre les décisions refusant le séjour un recours urgent auprès du Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (« le Commissaire général »).

12. Le 14 avril 1999, M. Čonka fut invité à se présenter le 22 avril au Commissariat général, pour s'expliquer sur les motifs de sa demande d'asile. Il ne donna pas suite à cette convocation.

13. Le 23 avril 1999, Mme Čonková fut entendue, assistée d'un interprète, par les services du Commissaire général à la prison de Gand, où elle se trouvait en détention préventive. Le 17 mai 1999, elle fut condamnée à huit mois de prison, pour vol, par le tribunal correctionnel de Gand.

14. Le 18 juin 1999, le Commissariat général confirma les décisions de l'Office des étrangers refusant le séjour des requérants. S'agissant de M. Čonka, il fonda sa décision sur le fait que, sans avancer de motifs valables, l'intéressé n'avait pas donné suite à sa convocation. Au sujet de Mme Čonková, le Commissaire général releva, sur quelque deux pages de motivation, des contradictions importantes dans sa déposition et émit de sérieux doutes quant à sa crédibilité.

Ainsi Mme Čonková déclara-t-elle entre autres que, le 4 novembre 1998, son époux, M. Čonka, avait été violemment attaqué par des skinheads, au point d'avoir dû être transporté à l'hôpital. La requérante aurait appelé la police, mais celle-ci ne serait pas intervenue. Cet incident aurait été la cause directe de leur décision de fuir la Slovaquie. Or, d'après le Commissaire général, cette déclaration était contredite par le fait que le billet d'avion avec lequel la requérante a voyagé avait déjà été émis le 2 octobre 1998 et que les tickets de bus avec lesquels son époux et ses enfants sont venus en Belgique avaient été émis le 2 novembre 1998, c'est-à-dire avant l'incident cité du 4 novembre. En outre la version de cet incident présentée par Mme Čonková ne concordait pas, d'après le Commissaire général, avec la version de sa belle-fille, notamment quant au point important de savoir si la police était intervenue.

Les décisions du Commissaire général précisèrent que les requérants pouvaient être reconduits à la frontière du pays qu'ils avaient fui, c'est-à-dire la Slovaquie, et que le délai de cinq jours pour quitter le territoire, lequel délai avait été suspendu par l'introduction du recours urgent, recommençait à courir avec la notification des décisions aux requérants.

15. Le 24 juin 1999, Mme Čonková fut mise en liberté et se vit remettre un nouvel ordre de quitter le territoire dans les cinq jours, soit pour le 29 juin à minuit.

16. Le 3 août 1999, les requérants introduisirent devant le Conseil d'Etat des recours en annulation de la décision du 18 juin 1999, accompagnés de demandes en suspension ordinaire. Les requérants demandèrent également le bénéfice de l'assistance judiciaire.

17. Le 23 septembre 1999, le Conseil d'Etat rejeta les demandes d'assistance judiciaire, au motif qu'elles n'étaient pas accompagnées du certificat d'indigence requis à cet effet par l'article 676, 3°, du code judiciaire. En effet, à la demande de Mme Čonková était jointe une copie dudit certificat au lieu de l'original. En conséquence, les ordonnances de rejet invitèrent les requérants à payer les droits dans les quinze jours de leur notification. Aucune suite n'ayant été donnée à cette invitation, les recours en annulation et en suspension furent rayés du rôle le 28 octobre 1999.

Sono convocati per completare il dossier della loro domanda d'asilo. La stessa convocazione arriva a molte famiglie slovacche di origine zingara

B. L'arrestation et l'expulsion des requérants

18. Fin septembre 1999, la police de la ville de Gand convoqua pour le 1er octobre 1999 plusieurs dizaines de familles tsiganes slovaques, dont les requérants. Rédigée en néerlandais et en slovaque, la convocation indiquait que la mesure avait pour but de compléter le dossier relatif à leur demande d'asile.

al commissariato invece ricevono un nuovo ordine di lasciare il territorio con ordine di trattenimento

ordine identico per tutti

ricorso possibile al Consiglio di Stato

19. Au commissariat, où était aussi présent un interprète maîtrisant la langue slovaque, les requérants se virent remettre un nouvel ordre de quitter le territoire, daté du 29 septembre 1999 et accompagné d'une décision de remise à la frontière slovaque et de privation de liberté à cette fin. Le document, qui présentait un libellé identique pour tous, indiquait, comme recours disponibles, un recours en annulation et en suspension au Conseil d'Etat contre la décision d'expulsion, à introduire dans les soixante jours de la notification de la décision, et un recours à la chambre du conseil du tribunal correctionnel contre la privation de liberté. Certaines personnes convoquées auraient néanmoins été autorisées à quitter librement le commissariat, selon le Gouvernement, pour des motifs humanitaires ou administratifs.

20. Quelques heures plus tard, les requérants furent emmenés, avec d'autres familles tsiganes et en compagnie de l'interprète, au centre fermé de transit de Steenokkerzeel, dit le centre « 127 *bis* », près de l'aéroport de Bruxelles. Il semble que l'interprète ne soit resté que quelque temps au

nel cpt mancal'interprete ed è detto loro che non è possibile nessun ricorso

centre. Selon le Gouvernement, il aurait pu être rappelé à la demande des intéressés. De leur côté, ceux-ci prétendent qu'on leur aurait dit que plus aucun recours ne pouvait être introduit contre la décision d'éloignement prise à leur égard.

21. Pendant leur séjour, les familles slovaques reçurent la visite d'une délégation de parlementaires belges, du consul de Slovaquie, de délégués de certaines organisations non gouvernementales et de médecins. Le vendredi 1er octobre 1999 à 22 h 30, le conseil des requérants, Me van Overloop, a été informé de la détention de ses clients par l'intermédiaire du président de la Ligue des droits des Roms. Se considérant toujours mandaté par les requérants, Me van Overloop envoya le 4 octobre 1999 un fax à l'Office des étrangers informant celui-ci que les requérants se trouvaient dans le centre de transit 127 *bis* en vue d'être rapatriés en Slovaquie ; il demandait de ne pas les éloigner, au motif qu'ils devaient prendre soin d'un membre de leur famille qui était hospitalisé. En revanche, Me van Overloop n'a pas intenté de recours contre les décisions d'éloignement et de privation de liberté du 29 septembre 1999.

tutti vengono imbarcati per la Slovacchia

22. Le 5 octobre 1999, les familles concernées furent conduites vers l'aéroport militaire de Melsbroek. Sur place, les passagers se virent inscrire sur la main, au stylo à bille, le numéro du siège qui leur était attribué dans l'avion. Celui-ci quitta la Belgique pour la Slovaquie à 17 h 45.

23. Peu après, le ministre de l'Intérieur déclara, en réponse à une question parlementaire posée le 23 décembre 1999 :

Dichiarazione del Ministro

> « En raison de la concentration de demandeurs d'asile de nationalité slovaque à Gand, un rapatriement collectif en Slovaquie a été organisé. (...) Des rapports que j'ai reçus du bourgmestre de Gand et du Directeur général de l'Office des étrangers, il ressort que cette opération a été correctement préparée, même si la rédaction malencontreuse de la lettre adressée par la police de Gand à un certain nombre de Slovaques a pu les induire en erreur. Tant l'Office des étrangers que les services de police de la ville de Gand ont été surpris par le grand nombre de Slovaques répondant à la convocation qui leur avait été adressée. Cet élément de fait eut pour conséquence la détention de ces personnes dans le centre 127bis en vue de leur éloignement quelques jours plus tard. (...) »

II. LE DROIT ET LA PRATIQUE INTERNES PERTINENTS

A. La loi sur les étrangers

24. En droit belge, la procédure relative à la reconnaissance du statut de réfugié est régie par la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers (« la loi sur les étrangers ») et par l'arrêté royal du 8 octobre 1981 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers.

La procédure de reconnaissance de la qualité de réfugié comprend deux phases. La première phase, dite de la recevabilité, porte sur l'admissibilité au statut, tandis que la seconde porte sur l'éligibilité au statut.

Les autorités habilitées à intervenir au cours de l'examen de la recevabilité sont l'Office des étrangers et, sur recours, le Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides, comme autorités administratives, et le Conseil d'Etat, au titre du contentieux de l'annulation. Au cours de la phase de l'éligibilité, ce sont le Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides, comme autorité administrative, la Commission permanente de recours des réfugiés, comme juridiction administrative, et le Conseil d'Etat, comme juge de cassation administrative. Enfin, la chambre du conseil du tribunal correctionnel est compétente pour connaître des recours dirigés contre des mesures privatives de liberté prises en cours de procédure ou à la fin de celle-ci (voir ci-dessous).

25. Les dispositions de la loi sur les étrangers applicables en l'espèce se lisent ainsi :

Article 6

« Sauf dérogations prévues par un traité international, par la loi ou par un arrêté royal, l'étranger ne peut demeurer plus de trois mois dans le Royaume, à moins que le visa ou l'autorisation tenant lieu de visa, apposé sur son passeport ou sur le titre de voyage en tenant lieu, ne fixe une autre durée.

(...) »

Article 7

« Sans préjudice des dispositions plus favorables contenues dans un traité international, le Ministre ou son délégué peut donner l'ordre de quitter le territoire avant une date déterminée, à l'étranger qui n'est ni autorisé ni admis à séjourner plus de trois mois ou à s'établir dans le Royaume :

(...)

2° s'il demeure dans le Royaume au-delà du délai fixé conformément à l'article 6, ou ne peut apporter la preuve que ce délai n'est pas dépassé ;

(...)

Dans les mêmes cas, si le Ministre ou son délégué l'estime nécessaire, il peut faire ramener sans délai l'étranger à la frontière.

L'étranger peut être détenu à cette fin pendant le temps strictement nécessaire à l'exécution de la mesure sans que la durée de la détention puisse dépasser deux mois.»

Article 8

« L'ordre de quitter le territoire ou la décision de remise à la frontière indique la disposition de l'article 7 qui est appliquée. »

Article 57/2

« Il est créé, auprès du Ministre, un « Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides ». Celui-ci comprend un Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides et ses deux adjoints. Le Commissaire général et ses adjoints prennent leurs décisions et émettent leurs avis en toute indépendance. »

Article 57/3

« Le Commissaire général dirige le Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides.

Le Commissaire général est nommé par le Roi, par arrêté délibéré en conseil des Ministres, sur proposition du Ministre.

Le Commissaire général est nommé pour une période de cinq ans. Son mandat peut être renouvelé.

(...) »

Article 63/2 § 1

« La décision par laquelle le Ministre ou son délégué, refuse, en application de l'article 52, l'entrée, le séjour ou l'établissement dans le Royaume à l'étranger qui se déclare réfugié, peut donner lieu à un recours urgent auprès du Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides. »

Article 71

« L'étranger qui fait l'objet d'une mesure privative de liberté prise en application des articles 7, 25, 27, 29, alinéa 2, 51/5 § 3, alinéa 4, 52bis, alinéa 4, 54, 63/5, alinéa 3, 67 et 74/6 peut introduire un recours contre cette mesure en déposant une requête auprès de la chambre du conseil du tribunal correctionnel du lieu de sa résidence dans le Royaume ou du lieu où il a été trouvé.

(...)

L'intéressé peut réintroduire le recours visé aux alinéas précédents de mois en mois.

(...) »

Article 72

« La chambre du conseil statue dans les cinq jours ouvrables du dépôt de la requête après avoir entendu l'intéressé ou son conseil en ses moyens et le ministère public en son avis.

(...) Si la chambre du conseil n'a pas statué dans le délai fixé, l'étranger est mis en liberté.

Elle vérifie si les mesures privatives de liberté et d'éloignement du territoire sont conformes à la loi sans pouvoir se prononcer sur leur opportunité.

Les ordonnances de la chambre du conseil sont susceptibles d'appel de la part de l'étranger, du ministère public et, dans le cas prévu à l'article 74, du Ministre ou son délégué.

Il est procédé conformément aux dispositions légales relatives à la détention préventive, sauf celles relatives au mandat d'arrêt, au juge d'instruction, à l'interdiction de communiquer, à l'ordonnance de prise de corps, à la mise en liberté provisoire ou sous caution, et au droit de prendre communication du dossier administratif.

Le conseil de l'étranger peut consulter le dossier au greffe du tribunal compétent pendant les deux jours ouvrables qui précèdent l'audience.

Le greffier en donnera avis au conseil par lettre recommandée. »

Article 73

« Si la Chambre du Conseil décide de ne pas maintenir l'arrestation, l'étranger est remis en liberté dès que la décision est coulée en force de chose jugée.

Le Ministre peut enjoindre à cet étranger de résider en un lieu déterminé soit jusqu'à l'exécution de la mesure d'éloignement du territoire dont il fait l'objet, soit jusqu'au moment où il aura été statué sur sa demande en révision. »

26. Par un arrêt du 14 mars 2001, la Cour de cassation a cassé un arrêt par lequel, le 23 janvier 2001, la chambre des mises en accusation de la cour d'appel de Liège avait ordonné la mise en liberté d'un étranger au motif qu'en interprétant l'absence d'effet suspensif d'un recours au Conseil d'Etat comme autorisant le renvoi forcé de l'étranger se trouvant en situation illégale, l'administration le privait d'un recours effectif organisé par la loi, en violation de l'article 13 de la Convention. Dans son arrêt, la Cour de cassation a estimé au contraire que la question de savoir si l'étranger candidat au statut de réfugié dispose d'un recours effectif au sens de l'article 13 devait être examinée à la lumière de l'ensemble de la procédure. Après avoir rappelé le caractère suspensif du recours urgent auprès du Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides, et la possibilité pour l'étranger d'assortir son recours en annulation au Conseil d'Etat d'un recours en suspension ordinaire ou en suspension d'extrême urgence, elle a conclu

que l'ensemble de ces recours répondait aux exigences de l'article 13 de la Convention.

B. La procédure en référé devant le Conseil d'Etat

27. Les dispositions pertinentes de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'Etat se lisent ainsi :

Article 16

« Dans les cas où l'extrême urgence est invoquée, les articles 7 et 11 à 14 ne sont pas applicables.

Dans ces cas, le président peut convoquer par ordonnance les parties demanderesses, adverse et intervenante, ainsi que les personnes ayant intérêt à la solution de l'affaire, éventuellement à son hôtel, à l'heure indiquée par lui, même les jours de fête et de jour à jour ou d'heure à heure.

L'ordonnance est notifiée à l'auditeur général ou au membre de l'auditorat désigné par lui.

La notification mentionne le cas échéant si le dossier administratif a été déposé.

Si la partie adverse n'a pas préalablement transmis le dossier administratif, elle le remet à l'audience au président, qui peut suspendre celle-ci afin de permettre à l'auditeur et aux parties demanderesse et intervenante d'en prendre connaissance.

Le président peut ordonner l'exécution immédiate de l'arrêt. »

Article 25

« La demande de mesures provisoires est introduite par une requête distincte de la demande en suspension ou du recours en annulation.

La requête est signée par une partie, par une personne ayant intérêt à la solution de l'affaire ou par un avocat satisfaisant aux conditions fixées par l'article 19, alinéa 2, des lois coordonnées. »

Article 33

« Si l'auteur d'une demande de suspension demande aussi des mesures provisoires d'extrême urgence, l'article 25 s'applique à sa requête. Les articles 29 à 31 ne sont pas applicables à celle-ci.

Dans les cas où l'extrême urgence est demandée, le président peut, par ordonnance, convoquer les parties ainsi que les personnes ayant intérêt à la solution de l'affaire, éventuellement à son hôtel, à l'heure indiquée par lui, même les jours de fête et de jour à jour ou d'heure à heure.

L'ordonnance est notifiée à l'auditeur général ou au membre de l'auditorat désigné par lui.

La notification mentionne, le cas échéant, si le dossier administratif a été déposé.

Le président peut ordonner l'exécution immédiate de l'arrêt. »

28. Les instructions du Conseil d'Etat sur la « procédure à suivre pendant les gardes du week-end » comprennent le passage suivant, relatif à « l'arrivée de la requête en suspension d'extrême urgence » :

« Le concierge contacte le conseiller, l'auditeur et le greffier de garde pour apprécier l'urgence et convenir de la fixation de l'affaire. Dans les affaires « étrangers », le greffier, à la demande du conseiller, contacte l'Office des étrangers pour connaître la date prévue pour le rapatriement et en demande une confirmation par fax. Il est conseillé, dans les affaires « étrangers », d'indiquer d'office comme parties adverses le Ministre de l'Intérieur et le Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides. Il est également prudent, en cas de rapatriement imminent, d'ordonner la comparution personnelle du requérant. »

29. La jurisprudence du Conseil d'Etat contient plusieurs exemples d'arrêts par lesquels cette juridiction, soit le jour même ou le lendemain de la requête en suspension d'extrême urgence, soit, en tout cas, avant l'expiration du délai imparti pour quitter le territoire, a ordonné la suspension de l'exécution d'une mesure d'éloignement. Il s'agit en l'occurrence des arrêts n° 40.383 du 20 septembre 1992, n° 51.302 du 25 janvier 1995, n° 57.807 du 24 janvier 1996, n° 75.646 du 2 septembre 1998, n° 81.912 du 26 juillet 1999, n° 84.741 du 18 janvier 2000 et n° 85.025 du 1er février 2000.

Le Conseil d'Etat a également jugé qu'une décision de reconduite à la frontière est un acte susceptible de recours devant lui. Ainsi, par exemple, dans les arrêts n° 56.599 du 4 décembre 1995, n° 57.646 du 19 janvier 1996, n° 80.505 du 28 mai 1999 et n° 85.828 du 3 mars 2000.

C. Autres sources

scelta politica concernente i richiedenti asilo slovacchi

30. Au cours du mois d'août 1999, le nombre de demandeurs d'asile en provenance de la Slovaquie avait enregistré une forte hausse. Alors que, pour les sept premiers mois de 1999, la moyenne avait été de 22 demandes par mois, avec quand même 51 demandes pour le seul mois de juillet, pas moins de 359 demandes furent enregistrées du 1er au 24 août 1999. A cette dernière date, le directeur général de l'Office des étrangers s'adressa par lettre au ministre de l'Intérieur et au Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides, pour leur annoncer son intention de traiter rapidement les demandes d'asile de la part de ressortissants slovaques, afin de donner un signal dissuasif clair à l'attention de nouveaux requérants potentiels.

31. Une « Note d'orientation générale relative à une politique globale en matière d'immigration », approuvée le 1er octobre 1999 par le Conseil des ministres, contient notamment le passage suivant :

> « Un projet de rapatriement collectif est actuellement examiné, tant pour donner un signal aux autorités slovaques que pour éloigner ce grand nombre d'illégaux dont la présence ne peut plus longtemps être tolérée. »

situazione degli zingari in Slovacchia

32. Le rapport sur la Slovaquie de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, du 15 juin 1998, contient le passage suivant :

> « Les Roms/Tsiganes en Slovaquie, comme dans plusieurs autres pays d'Europe centrale et orientale, appartiennent à la couche sociale la plus défavorisée. Hormis quelques cas isolés, ils vivent à l'écart de la scène publique, coupés des centres de décision et des principaux courants d'opinion de la vie politique. Les Roms/Tsiganes sont souvent les victimes de la violence « skinhead » ; ils font régulièrement l'expérience des mauvais traitements aussi bien que de discriminations par les autorités. »

33. Un autre rapport, produit par les requérants et établi à la suite d'une mission conjointe de l'Office des étrangers et du Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides, en février 1999 en Slovaquie, confirmerait l'existence de graves discriminations envers les Roms, traités comme une classe inférieure.

EN DROIT

I. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 5 § 1 DE LA CONVENTION

34. Les requérants allèguent que leur arrestation au commissariat de police de Gand, le 1er octobre 1999, a entraîné une violation de l'article 5 § 1 de la Convention, dont la partie pertinente se lit ainsi :

> « Toute personne a droit à la liberté et à la sûreté. Nul ne peut être privé de sa liberté, sauf dans les cas suivants et selon les voies légales :
>
> (...)
>
> f) s'il s'agit de l'arrestation ou de la détention régulières d'une personne pour l'empêcher de pénétrer irrégulièrement dans le territoire, ou contre laquelle une procédure d'expulsion ou d'extradition est en cours. »

35. La Cour rappelle que, dans sa décision sur la recevabilité de la requête, elle a joint au fond l'exception préliminaire du Gouvernement tirée du non-épuisement des voies de recours internes, en l'occurrence le recours devant la chambre du conseil du tribunal correctionnel (article 71 de la loi sur les étrangers).

illegittimo lo stratagemma utilizzato per arrestarli

36. Sur le fond, les requérants contestent tout d'abord qu'il ait été nécessaire de les arrêter pour leur faire quitter le territoire belge. Ensuite et surtout, ils dénoncent le procédé utilisé pour les arrêter : on leur aurait tendu un piège en leur faisant croire que leur convocation devait servir à compléter le dossier de leur demande d'asile, alors que dès le départ les autorités avaient pour seule intention de les priver de leur liberté. Il y aurait donc eu tromperie sur les motifs et, dès lors, détournement de pouvoir constitutif d'une violation de l'article 5 § 1.

En conséquence, l'on ne saurait pas non plus reprocher aux requérants de n'avoir plus fait confiance aux autorités en renonçant à introduire un recours devant les tribunaux du même pays. De toute façon, un tel recours aurait été irréaliste eu égard aux circonstances. Piégés par les autorités, rassemblés en vue d'une opération de rapatriement collectif, placés dans des centres fermés où on leur aurait dit que plus aucun recours n'était disponible, les requérants n'auraient pas été en mesure de prendre contact directement avec leur avocat, M^e van Overloop.

Celui-ci n'aurait été informé que le vendredi 1er octobre 1999 de la privation de liberté dont ses clients avaient fait l'objet, par l'intermédiaire du président de la Ligue des droits des Roms. A aucun moment, entre la privation de liberté de ses clients et l'exécution de la mesure d'expulsion, un contact direct n'aurait pu s'établir entre les requérants et leur avocat, à défaut notamment pour ceux-ci de pouvoir recevoir des communications téléphoniques de l'extérieur. Certes, ils auraient pu eux-mêmes communiquer vers l'extérieur, mais ils auraient été convaincus de l'impossibilité d'exercer un recours contre la détention dont ils avaient fait l'objet.

Aussi M^e van Overloop n'aurait-il pu saisir la chambre du conseil de Gand que le lundi 4 octobre. Sachant toutefois que celle-ci ne siège que les lundi, mercredi et vendredi, l'affaire n'aurait pas pu être plaidée avant le mercredi 6 octobre. Or l'avion emmenant les requérants aurait quitté la Belgique le mardi 5 octobre.

37. Le Gouvernement rappelle que les requérants se sont vu remettre, les 3 mars et 18 juin 1999 respectivement, un ordre de quitter le territoire qui énonçait explicitement qu'ils s'exposaient à une détention à des fins d'éloignement au cas où ils n'y donneraient pas suite. Les intéressés auraient donc bien su qu'ils se trouvaient en situation illégale. Par ailleurs, Mme Čonková aurait été sous le coup d'une condamnation pénale pour vol, prononcée par le tribunal correctionnel de Gand. Dans ces conditions, il serait fantaisiste de prétendre que les requérants étaient de bonne foi. Au contraire, il faudrait leur appliquer la doctrine des *clean hands* ou l'adage *nemo auditur*.

En outre, la circonstance que la teneur de la convocation pouvait prêter à équivoque ne saurait suffire à en inférer un détournement de pouvoir, lequel serait une accusation grave et ne serait établi que si l'autorité était mue

exclusivement par des motifs illicites, ce qui ne serait manifestement pas le cas ici. Du reste, le ministre de l'Intérieur aurait publiquement regretté la « rédaction malencontreuse » de la convocation. Toutefois, le fait que d'autres étrangers que les requérants, qui s'étaient rendus au commissariat à la suite de la même convocation, ont été relâchés après examen de leur dossier, démontrerait qu'elle n'était pas motivée exclusivement par la volonté de procéder à des arrestations. A supposer même le contraire, la méthode utilisée vaudrait toujours mieux que de se rendre au domicile des intéressés ou à l'école des enfants pour les arrêter. Si donc ruse il y a eu, il ne s'agirait que d'une « petite ruse ».

Quant au recours devant la chambre du conseil du tribunal correctionnel, le Gouvernement ne voit aucun élément qui eût pu dispenser les requérants de l'introduire. D'après lui, si les intéressés étaient capables de saisir la Cour européenne des Droits de l'Homme, ils devaient aussi pouvoir, dans les mêmes circonstances, recourir à la chambre du conseil.

38. La Cour note qu'il n'est pas contesté entre les parties que l'arrestation litigieuse a eu lieu en vue de l'expulsion des requérants du territoire belge, si bien que l'article 5 § 1 f) de la Convention trouve à s'appliquer en l'espèce. Certes, les requérants contestent qu'il ait été nécessaire de les arrêter à cette fin, mais cette disposition n'exige pas que la détention d'une personne contre laquelle une procédure d'expulsion est en cours puisse être considérée comme raisonnablement nécessaire, par exemple pour l'empêcher de commettre une infraction ou de s'enfuir ; à cet égard, l'article 5 § 1 f) ne prévoit pas la même protection que l'article 5 § 1 c). De fait, il exige seulement qu'« une procédure d'expulsion [soit] en cours » (*Chahal c. Royaume-Uni*, arrêt du 15 novembre 1996, *Recueil des arrêts et décisions* 1996-V, p. 1862, § 112).

39. En matière de « régularité » d'une détention, y compris l'observation des « voies légales », la Convention renvoie pour l'essentiel à l'obligation d'observer les normes de fond comme de procédure de la législation nationale, mais elle exige de surcroît la conformité de toute privation de liberté au but de l'article 5 : protéger l'individu contre l'arbitraire (voir, parmi d'autres, arrêts *Bozano c. France*, 18 décembre 1986, série A n° 111, p. 23, § 54, et *Chahal* précité, p. 1864, § 118).

40. En l'espèce, les requérants ont reçu, fin septembre 1999, une convocation écrite les invitant à se rendre le 1er octobre au commissariat de police de la ville de Gand, en vue, selon la convocation, « de compléter leur dossier relatif à leur demande d'asile ». A leur arrivée au commissariat, ils se sont vu remettre un ordre de quitter le territoire, daté du 29 septembre 1999 et accompagné d'une décision de remise à la frontière slovaque et d'arrestation à cette fin. Quelques heures après, ils furent emmenés au centre fermé de transit de Steenokkerzeel.

41. La Cour note que, d'après le Gouvernement, la convocation en question a certes fait l'objet d'une rédaction malencontreuse, comme l'a

d'ailleurs publiquement reconnu le ministre de l'Intérieur (paragraphe 23 ci-dessus), mais celle-ci ne suffirait pas à vicier l'arrestation tout entière, voire à la qualifier de détournement de pouvoir.

incompatibilità dello stratagemma usto dall'amministrazione con lo scopo stesso dell'articolo 5

Même si la Cour conserve certains doutes quant à la compatibilité d'une telle pratique avec le droit belge, faute notamment pour celle-ci d'avoir été soumise, en l'espèce, à l'appréciation d'une juridiction nationale compétente, la Convention exige la conformité de toute mesure privative de liberté au but de l'article 5 : protéger l'individu contre l'arbitraire (paragraphe 39 ci-dessus). S'il n'est certes pas exclu que la police puisse légitimement user de stratagèmes afin, par exemple, de mieux déjouer des activités criminelles, en revanche le comportement de l'administration qui cherche à donner confiance à des demandeurs d'asile en vue de les arrêter, puis de les expulser, n'est pas à l'abri de la critique au regard des principes généraux énoncés par la Convention ou impliqués par elle.

Or, à cet égard, il y a tout lieu de croire que si la rédaction de la convocation en question était « malencontreuse », elle n'était pas pour autant le résultat d'une quelconque inadvertance, mais au contraire voulue comme telle, dans le but d'inciter le plus grand nombre de destinataires de la convocation à y donner suite. A l'audience, le conseil du Gouvernement a parlé à ce propos d'une « petite ruse », consciemment utilisée par les autorités pour assurer la réussite du « rapatriement collectif » (paragraphe 23 ci-dessus) qu'elles avaient décidé d'organiser.

42. Il convient de rappeler ici que la liste des exceptions au droit à la liberté figurant à l'article 5 § 1 revêt un caractère exhaustif et que seule une interprétation étroite cadre avec le but de cette disposition (voir, *mutatis mutandis*, *K.-F. c. Allemagne*, arrêt du 27 novembre 1997, *Recueil* 1997-VII, p. 2975, § 70). De l'avis de la Cour, cette exigence doit se refléter également dans la fiabilité des communications telles que celles adressées aux requérants, que les intéressés se trouvent en séjour légal ou non. La Cour en déduit qu'il n'est pas compatible avec l'article 5 que, dans le cadre d'une opération planifiée d'expulsion et dans un souci de facilité ou d'efficacité, l'administration décide consciemment de tromper des personnes, même en situation illégale, sur le but d'une convocation, pour mieux pouvoir les priver de leur liberté.

43. Cet élément est à prendre en considération s'agissant de la question à aborder à présent, celle de l'exception préliminaire du Gouvernement, dont la Cour avait décidé de joindre l'examen au fond. A cet égard, il y a lieu de rappeler que, dans le cadre de l'article 35 § 1 de la Convention, un requérant doit se prévaloir des recours normalement disponibles et suffisants pour lui permettre d'obtenir réparation des violations qu'il allègue. Ces recours doivent exister à un degré suffisant de certitude, en pratique comme en théorie, sans quoi leur manquent l'effectivité et l'accessibilité voulues (voir, parmi d'autres, *Akdivar et autres c. Turquie*, arrêt du 16 septembre 1996, *Recueil* 1996-IV, p. 1210, § 66).

il ricorso da esperire non era effettivo

44. En l'espèce, la Cour relève un certain nombre d'éléments qui ont sans nul doute affecté l'accessibilité du recours dont le Gouvernement invoque le non-épuisement. Il s'agit notamment du fait que l'information sur les recours disponibles figurait en petits caractères, et dans une langue que les requérants ne comprenaient pas, sur le document qui leur a été remis à leur arrivée au commissariat ; que pour aider les dizaines de familles tsiganes présentes au commissariat à comprendre les communications orales et écrites qui leur étaient faites, il n'y avait qu'un seul interprète, qui était présent au commissariat mais n'est pas resté avec elles au centre fermé ; que dans de telles circonstances il était sans doute difficile pour les requérants d'espérer pouvoir prendre contact avec un avocat, avec l'aide de cet interprète, depuis le commissariat, alors qu'au centre fermé les requérants disposaient certes d'une possibilité de contact téléphonique avec un avocat, mais ne pouvaient plus faire appel aux services de l'interprète ; que, malgré ces difficultés, aucune autre forme d'assistance juridique n'a été prévue par les autorités, ni au commissariat ni au centre.

45. Quoi qu'il en soit – et cet élément apparaît décisif aux yeux de la Cour –, comme l'a expliqué à l'audience l'avocat des requérants, sans avoir été contredit sur ce point par le Gouvernement, il n'a été informé des événements litigieux et de la situation de ses clients que le vendredi 1er octobre 1999 à 22 h 30, ce qui rendait vain tout recours à la chambre du conseil, puisqu'en saisissant celle-ci dès le 4 octobre, l'affaire n'aurait pas pu être plaidée avant le 6 octobre, alors que les requérants ont été expulsés le 5 octobre. Ainsi, bien qu'il se considérât toujours comme mandaté par les requérants (paragraphe 21 ci-dessus), leur avocat n'a pas pu intenter de recours devant la chambre du conseil.

46. La Cour rappelle que la Convention vise à garantir des droits non pas théoriques ou illusoires, mais concrets et effectifs (voir, *mutatis mutandis*, *Matthews c. Royaume-Uni* [GC], n° 24833/94, § 34, CEDH 1999-I). Sur le plan de l'accessibilité que doit présenter un recours invoqué au titre de l'article 35 § 1 de la Convention, cela implique notamment que les circonstances volontairement créées par les autorités soient telles que les intéressés aient une possibilité réaliste de l'intenter. Or tel n'était pas le cas en l'espèce, si bien qu'il y a lieu de rejeter l'exception préliminaire dont il s'agit.

En conséquence, il y a eu violation de l'article 5 § 1 de la Convention.

II. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 5 § 2 DE LA CONVENTION

47. Les requérants allèguent une violation de l'article 5 § 2 de la Convention, aux termes duquel :

> « Toute personne arrêtée doit être informée, dans le plus court délai et dans une langue qu'elle comprend, des raisons de son arrestation et de toute accusation portée contre elle. »

Ils affirment ne pas avoir obtenu suffisamment d'informations sur les raisons de leur arrestation, ce qui les aurait empêchés d'exercer le recours qui leur revient en vertu de l'article 5 § 4 de la Convention. D'après eux, aucun représentant du ministère de l'Intérieur, auteur des ordres de quitter le territoire du 29 septembre 1999, n'a donné une information officielle aux personnes retenues au commissariat de police de Gand. Celles-ci auraient dû se contenter des éléments d'informations figurant sur les documents remis, lesquels toutefois auraient été incomplets, car ils n'auraient pas suffisamment renseigné les intéressés sur les motifs légaux de leur détention, les raisons factuelles qui l'auraient justifiée, l'éloignement dont ils allaient faire l'objet et les voies de recours qui leur étaient ouvertes.

48. Le Gouvernement estime que les prescriptions de l'article 5 § 2 ont été scrupuleusement respectées, précisant que la décision de privation de liberté du 29 septembre 1999 était assortie de motifs et a été notifiée aux requérants le surlendemain, au commissariat de police. Lors de cette notification, un interprète maîtrisant la langue slovaque aurait été présent pour fournir aux intéressés toute explication sur le contenu du document.

49. La Cour rappelle que dans sa décision sur la recevabilité de la requête elle a joint au fond l'exception préliminaire opposée par le Gouvernement au grief fondé sur l'article 5 § 2. Puisque ladite exception se confond avec celle qui a été soulevée sur le terrain de l'article 5 § 1, et compte tenu de la conclusion exposée au paragraphe 46 ci-dessus, il y a lieu de la rejeter, ici aussi.

50. Quant au fond, la Cour rappelle que l'article 5 § 2 énonce une garantie élémentaire : toute personne arrêtée doit savoir pourquoi elle a été privée de liberté. Intégrée au système de protection qu'offre l'article 5, elle oblige à signaler à une telle personne, dans un langage simple accessible pour elle, les raisons juridiques et factuelles de sa privation de liberté, afin qu'elle puisse en discuter la légalité devant un tribunal en vertu du paragraphe 4. Elle doit bénéficier de ces renseignements « dans le plus court délai », mais le policier qui l'arrête peut ne pas les lui fournir en entier sur-le-champ. Pour déterminer si elle en a reçu assez et suffisamment tôt, il faut avoir égard aux particularités de l'espèce (voir, *mutatis mutandis*, *Murray c. Royaume-Uni*, arrêt du 28 octobre 1994, série A n° 300-A, p. 31, § 72).

51. Dans cette affaire, à leur arrivée au commissariat de police, les requérants se sont vu notifier la décision ordonnant leur arrestation. Le document qui leur a été remis à cet effet indiquait que celle-ci avait été ordonnée par application de l'article 7, alinéa 1, 2°, de la loi sur les étrangers, eu égard au risque que les intéressés ne tentassent de se soustraire à leur éloignement du territoire. En note, le même document mentionnait,

comme recours disponible contre la décision de privation de liberté, le recours à la chambre du conseil du tribunal correctionnel.

52. La Cour a déjà constaté que, lors de l'arrestation des requérants au commissariat de police, un interprète maîtrisant la langue slovaque était présent, dans le but notamment de renseigner les intéressés sur le contenu des communications orales et écrites qui leur étaient faites, et en particulier du document ordonnant leur arrestation. Même si, à elles seules, ces mesures ne suffisaient pas, en l'espèce, à mettre les requérants en situation de pouvoir utilement saisir la chambre du conseil (paragraphe 46 ci-dessus), les renseignements ainsi fournis aux intéressés remplissaient néanmoins les exigences de l'article 5 § 2 de la Convention. En conséquence, il n'y a pas eu violation de cette disposition.

III. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 5 § 4 DE LA CONVENTION

53. Les requérants se plaignent également d'une violation de l'article 5 § 4 de la Convention, qui se lit ainsi :

> « Toute personne privée de sa liberté par arrestation ou détention a le droit d'introduire un recours devant un tribunal, afin qu'il statue à bref délai sur la légalité de sa détention et ordonne sa libération si la détention est illégale. »

Le seul recours disponible contre leur privation de liberté aurait été celui visé à l'article 71 de la loi sur les étrangers, devant la chambre du conseil du tribunal correctionnel. Or ce recours ne satisferait pas aux exigences de l'article 5 § 4. En effet, la chambre du conseil n'exercerait sur la détention qui a pour base l'article 7 de la loi sur les étrangers qu'un contrôle très marginal, de légalité formelle, sans s'interroger sur la proportionnalité de la privation de liberté, c'est-à-dire sur la question de savoir si, eu égard aux éléments propres à chaque cas, il se justifie d'y recourir. Ensuite, les circonstances ayant entouré l'arrestation des requérants auraient été telles qu'en l'espèce une saisine de la chambre du conseil n'aurait pas été possible (paragraphe 36 ci-dessus).

forse possiamo immaginare lo stesso problem in relazione ai cei italiani

54. Pour le Gouvernement au contraire, ledit recours remplit toutes les conditions de l'article 5 § 4.

55. La Cour estime tout d'abord que la mise en liberté des requérants, le 5 octobre 1999 en Slovaquie, ne rend pas sans objet le grief, eu égard au fait que la privation de liberté litigieuse a duré cinq jours (*Fox, Campbell et Hartley c. Royaume-Uni*, arrêt du 30 août 1990, série A n° 182, p. 20, § 45). Elle constate toutefois que sur ce point l'argumentaire du Gouvernement se confond avec celui qu'il a présenté au titre de l'exception préliminaire opposée aux griefs fondés sur l'article 5 §§ 1, 2 et 4 de la Convention (paragraphes 37 et 49 ci-dessus). Aussi y a-t-il lieu de renvoyer ici à la conclusion selon laquelle, en l'espèce, les requérants étaient empêchés de

saisir utilement la chambre du conseil (paragraphe 46 ci-dessus). En conséquence, il n'y a pas lieu de statuer sur le point de savoir si l'étendue des compétences de la chambre du conseil satisfait aux exigences de l'article 5 § 4.

En conclusion, il y a eu violation de l'article 5 § 4 de la Convention.

IV. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 4 DU PROTOCOLE N° 4 À LA CONVENTION

56. Les requérants dénoncent une violation de l'article 4 du Protocole n° 4 à la Convention, aux termes duquel :

> « Les expulsions collectives d'étrangers sont interdites. »

D'après eux, le terme « expulsion collective » doit s'entendre de toute « mise en œuvre collective de mesures d'éloignement du territoire ». Distinguer la décision préalable de la mise en œuvre de l'expulsion conduirait à vider la disposition de tout contenu, dans la mesure où les législations de tous les Etats membres imposeraient aujourd'hui l'existence formelle d'une décision individuelle précédant la mesure d'expulsion, de telle sorte qu'à distinguer la décision de sa mise en œuvre, plus aucune expulsion collective ne serait plus condamnable de nos jours, ce qui priverait l'article 4 du Protocole n° 4 de tout effet utile.

S'agissant en particulier des décisions d'expulsion prises à l'encontre des requérants, ceux-ci estiment qu'elles traduisent une volonté affirmée des autorités de procéder à un traitement collectif de la situation d'un groupe de particuliers, en l'occurrence les Tsiganes de Slovaquie. Ils en veulent pour preuve certains documents officiels, parmi lesquels des lettres adressées le 24 août 1999 par le directeur général de l'Office des étrangers au ministre de l'Intérieur et au Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides, dans lesquelles le directeur général annonce un traitement rapide des demandes d'asile émanant de ressortissants slovaques, afin de donner un signal dissuasif clair à l'attention de nouveaux requérants potentiels. Les requérants se réfèrent aussi à une « Note d'orientation générale relative à une politique globale en matière d'immigration », approuvée le 1er octobre 1999 par le Conseil des ministres et dans laquelle figure notamment le passage suivant : « Un projet de rapatriement collectif est actuellement examiné, tant pour donner un signal aux autorités slovaques que pour éloigner ce grand nombre d'illégaux dont la présence ne peut plus longtemps être tolérée » (paragraphe 31 ci-dessus). De même, le 23 décembre 1999, le ministre de l'Intérieur aurait déclaré, en réponse à une question parlementaire : « En raison de la concentration de demandeurs d'asile de nationalité slovaque à Gand, un rapatriement collectif en Slovaquie a été organisé » (paragraphe 23 ci-dessus).

De l'avis des requérants, ces éléments révèlent un dispositif général destiné à traiter collectivement un groupe de particuliers, depuis la prise de décision jusqu'à la mise en œuvre de l'expulsion. A cet égard, il serait significatif que le processus ait été baptisé « opération Golf » par les autorités. Dès lors, quelle que soit l'apparence formelle des décisions produites, il ne saurait être affirmé en l'espèce qu'il y a eu « un examen raisonnable et objectif de la situation particulière de chacun des étrangers qui forment le groupe ».

57. A ce grief, le Gouvernement oppose une exception tirée de ce que les requérants n'ont pas attaqué devant le Conseil d'Etat, notamment par la voie d'un recours en suspension d'extrême urgence, les décisions constitutives de la violation alléguée par les intéressés, à savoir celles du 29 septembre 1999.

La Cour constate que ce recours coïncide avec celui que le Gouvernement invoque au titre de l'article 13 de la Convention combiné avec l'article 4 du Protocole n° 4. En conséquence, il y a lieu de joindre l'exception au fond et de renvoyer, quant à celui-ci, à l'examen du grief tiré d'une violation de ces dispositions.

posizione del Governo: il caso dei Conka era stato precedentemente valutato in maniera individuale

58. Quant au fond du grief tiré d'une violation du seul article 4 du Protocole n° 4, le Gouvernement se réfère à la décision d'irrecevabilité rendue par la Cour dans l'affaire *Andric c. Suède* ((déc.), n° 45917/99, 23 février 1999) pour estimer qu'il n'y a pas d'expulsion collective lorsque la situation de l'étranger requérant a fait l'objet d'un examen individuel et objectif lui permettant d'avancer ses arguments contre l'expulsion. Or, bien que les ordres de quitter le territoire du 29 septembre 1999 se soient substitués aux précédents, tant l'Office des étrangers que le Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides, qui est un organe indépendant, impartial et quasi juridictionnel, auraient donné aux requérants la possibilité d'exposer leur cas. La décision concernant Mme Čonková comporterait trois pages de motivation circonstanciée, tapée en petits caractères et expliquant en quoi l'intéressée ne s'exposait pas à des traitements contraires à l'article 3 de la Convention dans son pays d'origine. Quant à M. Čonka, il n'aurait même pas daigné se présenter devant le Commissaire général, alors pourtant que celui-ci l'avait dûment convoqué.

L'examen de l'opportunité d'éloigner les intéressés se serait encore poursuivi à la police de Gand, puisque certains demandeurs déboutés auraient été néanmoins autorisés à quitter librement le commissariat, notamment pour des motifs humanitaires et administratifs. L'examen individuel se serait même poursuivi pour certains, dont les époux Čonka, jusqu'au pied de l'avion, puisque le versement des montants de l'aide sociale pour tout le mois d'octobre aurait été effectué pour chaque chef de ménage au prorata exact de la composition de chaque famille, au franc près. Bref, il aurait été largement satisfait aux exigences de l'article 4 du Protocole n° 4.

59. La Cour rappelle sa jurisprudence d'après laquelle il faut entendre par expulsion collective, au sens de l'article 4 du Protocole n° 4, toute mesure contraignant des étrangers, en tant que groupe, à quitter un pays, sauf dans les cas où une telle mesure est prise à l'issue et sur la base d'un examen raisonnable et objectif de la situation particulière de chacun des étrangers qui forment le groupe (*Andric*, décision précitée). Cela ne signifie pas pour autant que là où cette dernière condition est remplie, les circonstances entourant la mise en œuvre de décisions d'expulsion ne jouent plus aucun rôle dans l'appréciation du respect de l'article 4 du Protocole n° 4.

60. En l'espèce, les demandes d'asile des requérants ont fait l'objet de décisions de rejet prises le 3 mars 1999 et confirmées le 18 juin 1999. Motivées et accompagnées d'un ordre de quitter le territoire du même jour, les décisions du 3 mars 1999 ont été rendues à la suite d'un examen de la situation personnelle des intéressés, sur la base de leurs dépositions. Quant aux décisions du 18 juin 1999, elles se fondent, elles aussi, sur des motifs tirés de la situation personnelle des requérants et renvoient à l'ordre de quitter le territoire du 3 mars 1999, dont les recours urgents avaient suspendu les effets.

61. La Cour note toutefois que les mesures de détention et d'éloignement litigieuses ont été prises en exécution d'un ordre de quitter le territoire daté du 29 septembre 1999, lequel était fondé uniquement sur l'article 7, alinéa 1, 2°, de la loi sur les étrangers, sans autre référence à la situation personnelle des intéressés que le fait que leur séjour en Belgique excédait trois mois. En particulier, le document ne faisait aucune référence à la demande d'asile des requérants ni aux décisions des 3 mars et 18 juin 1999 intervenues en la matière. Certes, ces décisions étaient, elles aussi, accompagnées d'un ordre de quitter le territoire, mais à lui seul, celui-ci n'autorisait pas l'arrestation des requérants. Celle-ci a donc été ordonnée pour la première fois par une décision du 29 septembre 1999, sur un fondement légal étranger à leur demande d'asile, mais suffisant néanmoins pour entraîner la mise en œuvre des mesures critiquées. Dans ces conditions, et au vu du grand nombre de personnes de même origine ayant connu le même sort que les requérants, la Cour estime que le procédé suivi n'est pas de nature à exclure tout doute sur le caractère collectif de l'expulsion critiquée.

62. Ces doutes se trouvent renforcés par un ensemble de circonstances telles que le fait que préalablement à l'opération litigieuse les instances politiques responsables avaient annoncé des opérations de ce genre et donné des instructions à l'administration compétente en vue de leur réalisation (paragraphes 30 et 31 ci-dessus) ; que tous les intéressés ont été convoqués simultanément au commissariat ; que les ordres de quitter le territoire et d'arrestation qui leur ont été remis présentaient un libellé identique ; qu'il était très difficile pour les intéressés de prendre contact avec un avocat ; enfin, que la procédure d'asile n'était pas encore terminée.

63. Bref, à aucun stade de la période allant de la convocation des intéressés au commissariat à leur expulsion, la procédure suivie n'offrait des garanties suffisantes attestant d'une prise en compte réelle et différenciée de la situation individuelle de chacune des personnes concernées.

En conclusion, il y a eu violation de l'article 4 du Protocole n° 4 à la Convention.

V. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 13 DE LA CONVENTION

64. Les requérants affirment n'avoir disposé, pour dénoncer les violations alléguées des articles 3 de la Convention et 4 du Protocole n° 4, d'aucun recours satisfaisant aux exigences de l'article 13 de la Convention, aux termes duquel :

> « Toute personne dont les droits et libertés reconnus dans la (...) Convention ont été violés, a droit à l'octroi d'un recours effectif devant une instance nationale, alors même que la violation aurait été commise par des personnes agissant dans l'exercice de leurs fonctions officielles. »

65. D'après les requérants, la procédure devant le Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides ne présentait pas les garanties requises par l'article 13. D'abord, la personne concernée n'aurait aucune garantie d'être entendue, sa convocation étant un usage et non un droit. Ensuite, elle n'aurait pas accès à son dossier, ne pourrait relire le procès-verbal des notes prises lors de son audition et ne pourrait exiger qu'il lui soit donné acte de certaines mentions. Quant aux recours possibles devant le Conseil d'Etat, il leur manquerait, pour être effectifs au sens de l'article 13, un effet suspensif automatique. En effet, dans les affaires d'éloignement du territoire, où la mise à exécution de la mesure étatique querellée produit des conséquences irréversibles, le caractère suspensif du recours en conditionnerait le caractère effectif et constituerait ainsi une exigence requise par l'article 13 de la Convention.

66. S'agissant en particulier du recours en extrême urgence devant le Conseil d'Etat, les requérants admettent qu'en pratique l'arrêt est rendu avant que la mesure d'éloignement du territoire n'ait pu être exécutée, mais ils soulignent que la loi n'offre aucune garantie en ce sens et qu'il est tout à fait loisible à l'autorité administrative d'exécuter la décision d'éloignement sans même attendre l'arrêt du Conseil d'Etat. De plus, le taux de succès de ce recours ne dépasserait pas 1,36 %. Au demeurant, le Conseil d'Etat jugerait que l'étranger cesse d'avoir un intérêt à poursuivre la procédure lorsqu'il a quitté le territoire belge et se déclarerait incompétent pour prononcer l'annulation ou la suspension d'un ordre de quitter le territoire lorsqu'il n'est qu'une mesure d'exécution d'une autre décision, sauf à se prévaloir de nouveaux griefs relatifs à cet ordre de quitter le territoire, indépendamment de ceux articulés contre la décision dont il assure l'exécution.

67. Selon le Gouvernement, l'effectivité des recours disponibles doit s'apprécier dans leur globalité, eu égard au fait qu'il existe, en droit belge, deux types de recours successifs et cumulables contre une décision d'éloignement prise par l'Office des étrangers : l'un devant le Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides, l'autre devant le Conseil d'Etat.

68. Le premier serait un organe quasi juridictionnel, indépendant et impartial, ce que la Cour de cassation aurait encore récemment confirmé dans son arrêt du 14 mars 2001 (paragraphe 26 ci-dessus). Un recours porté devant le Commissaire général serait doté d'un effet suspensif automatique et la procédure offrirait plusieurs garanties procédurales. Ainsi la décision du Commissaire serait dûment motivée par l'indication de toutes les circonstances pertinentes de la cause. De plus, la procédure suivie respecterait le principe du contradictoire, qui veut que toute décision en matière d'asile soit fondée sur des pièces et éléments connus du candidat réfugié ou de notoriété publique ou, à défaut, soumis à la contradiction.

En l'espèce, Mme Čonková aurait été longuement entendue par les services du Commissaire général, en présence d'un interprète, mais elle n'aurait pas demandé l'assistance d'un avocat, alors qu'elle aurait pu le faire. M. Čonka, quant à lui, n'aurait même pas déféré à la convocation.

69. La décision du Commissaire général, quant à elle, pourrait être attaquée devant le Conseil d'Etat, par la voie de recours en annulation, en suspension ordinaire ou en suspension d'extrême urgence. Or les requérants auraient omis d'agir en suspension d'extrême urgence contre les décisions du 18 juin 1999. Ils auraient négligé aussi d'introduire pareils recours contre les ordres de quitter le territoire du 29 septembre 1999, lesquels se seraient substitués à ceux du 18 juin 1999.

70. 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. Cependant, l'existence, par le passé, d'un tel effet suspensif automatique aurait conduit très rapidement à l'introduction de nombreux recours dilatoires, ce qui aurait forcé en 1991 le législateur à le supprimer. 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.

71. Ladite procédure de suspension en extrême urgence serait effective, en pratique comme en droit, et remplirait dès lors les exigences de l'article 13.

En droit tout d'abord, la jurisprudence de la Cour en la matière n'exigerait pas que les recours disponibles soient assortis d'un effet suspensif

automatique et de plein droit. Au contraire, il ressortirait par exemple de l'arrêt *Jabari c. Turquie* (n° 40035/98, § 50, CEDH 2000-VIII) qu'un simple pouvoir de suspension peut suffire aux fins de l'article 13. Or au travers du recours en suspension d'extrême urgence, le Conseil d'Etat disposerait d'un tel pouvoir.

Très rapide, la procédure suivie en pareil cas serait à introduire avant l'expiration du délai laissé à l'étranger pour quitter le territoire et pourrait, le cas échéant, se dérouler en une seule journée. En effet, le président de la chambre pourrait, en vertu de l'article 16, alinéa 2, de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'Etat, convoquer à tout moment les parties, même les jours de fête, d'heure à heure, ce qui se ferait fréquemment dans des cas de refoulement à la frontière. En outre, l'étranger pourrait, en vertu de l'article 33 du même arrêté royal, inviter le président à prendre des mesures provisoires d'extrême urgence, notamment une injonction de ne pas l'éloigner en attendant l'issue de la procédure. Applicables vingt-quatre heures sur vingt-quatre, ces procédures offriraient donc un remède efficace contre d'éventuelles velléités de l'administration d'éloigner l'étranger avant même l'arrêt en référé du Conseil d'Etat. A cet égard, le Gouvernement renvoie aux instructions du Conseil d'Etat sur la procédure à suivre pendant les gardes du week-end, d'où il ressortirait que l'audience et le prononcé de l'arrêt sont à fixer avant l'exécution de la mesure, au cas où l'administration n'entendrait pas surseoir à l'exécution de la mesure d'éloignement.

72. De nombreux arrêts cités par le Gouvernement, par lesquels le Conseil d'Etat a ordonné la suspension d'extrême urgence de l'exécution de mesures d'éloignement d'étrangers, attesteraient de l'efficacité du recours en pratique. Ainsi, durant les deux années judiciaires qui ont précédé les événements à l'origine du litige, soit les années 1997-1998 et 1998-1999, la section d'administration aurait suspendu d'extrême urgence, dans 25,22 % des cas, l'exécution de décisions prises à l'égard de ressortissants étrangers. Ce pourcentage serait de 10,88 % devant la chambre néerlandophone.

73. 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, 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. D'autre part, l'étranger qui a quitté le territoire national cesserait certes d'avoir un intérêt à la suspension de la mesure d'éloignement, mais pas à son annulation, sauf bien entendu en cas de départ volontaire.

74. Enfin, le Gouvernement estime que l'on ne saurait apprécier l'effectivité d'un recours en faisant abstraction du contexte politique et juridique qui prévaut en Belgique et, partant, de la marge d'appréciation

qu'il convient de lui reconnaître en l'espèce. Le droit à un recours effectif ne garantirait ni le droit d'abuser des procédures ni le droit à l'impéritie.

Le Conseil d'Etat serait actuellement confronté à d'importants abus qui enrayent son fonctionnement, le contentieux né de l'application de la loi sur les étrangers représentant déjà à lui seul plus de la moitié du total du contentieux. Or ces requêtes seraient très majoritairement des requêtes dilatoires. Face à cette réalité, le but du législateur n'aurait pas été de limiter l'accès au juge administratif, mais seulement de ne pas admettre une modalité – l'effet suspensif de plein droit – dont il est certain qu'elle aurait un effet pervers désastreux dans le contexte belge, contraire au principe de bonne administration de la justice qui sous-tend l'article 6 de la Convention.

75. La Cour rappelle que l'article 13 de la Convention 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. Cette disposition a donc pour conséquence d'exiger un recours interne habilitant à examiner le contenu d'un « grief défendable » fondé sur la Convention et à offrir le redressement approprié. La portée de l'obligation que l'article 13 fait peser sur les Etats contractants varie en fonction de la nature du grief du requérant. Toutefois, le recours exigé par l'article 13 doit être « effectif » en pratique comme en droit. L'« effectivité » d'un « recours » au sens de l'article 13 ne dépend pas de la certitude d'une issue favorable pour le requérant. De même, l'« instance » dont parle cette disposition n'a pas besoin d'être une institution judiciaire, mais alors ses pouvoirs et les garanties qu'elle présente entrent en ligne de compte pour apprécier l'effectivité du recours s'exerçant devant elle. En outre, l'ensemble des recours offerts par le droit interne peut remplir les exigences de l'article 13, même si aucun d'eux n'y répond en entier à lui seul (voir, parmi beaucoup d'autres, *Kudła c. Pologne* [GC], n° 30210/96, § 157, CEDH 2000-XI).

76. Encore faut-il, pour que l'article 13 trouve à s'appliquer à un grief, que celui-ci puisse passer pour défendable (voir, *mutatis mutandis*, *Chahal* précité, p. 1870, § 147). En l'espèce, ce n'est pas le cas des griefs tirés d'une violation de l'article 3, que la Cour a déclarés manifestement mal fondés le 13 mars 2001. Dès lors, il n'y a pas eu violation de l'article 13 de la Convention combiné avec l'article 3.

77. En revanche, le grief tiré d'une violation de l'article 4 du Protocole n° 4 peut, de l'avis de la Cour, passer pour défendable.

78. La Cour rappelle à cet égard que les expulsions litigieuses ont été effectuées sur la base des ordres de quitter le territoire du 29 septembre 1999, lesquels, d'après le Gouvernement, s'étaient substitués à ceux des 3 mars et 18 juin 1999 et étaient susceptibles d'un recours devant le Conseil d'Etat, notamment en suspension d'extrême urgence.

Or les requérants n'ont pas introduit ce recours, bien que leur conseil eût été informé des événements litigieux et de la situation de ses clients le

1er octobre 1999 à 22 h 30 et se considérât toujours comme mandaté par eux. Les requérants ne contestent pas que le Conseil d'Etat puisse passer pour une « instance nationale » au sens de l'article 13, mais affirment que le recours ne présentait pas l'effectivité voulue par cette disposition, faute pour lui d'être assorti d'un effet suspensif de plein droit. Il convient dès lors d'examiner cette question.

79. La Cour considère que 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 (voir, *mutatis mutandis*, *Jabari* précité, § 50). En conséquence, l'article 13 s'oppose à ce que pareilles mesures soient exécutées avant même l'issue de l'examen par les autorités nationales de leur compatibilité avec la Convention. Toutefois, les Etats contractants jouissent d'une certaine marge d'appréciation quant à la manière de se conformer aux obligations que leur fait l'article 13 (*Chahal* précité, p. 1870, § 145).

80. En l'espèce, le Conseil d'Etat était appelé à examiner au fond les griefs des requérants dans le cadre du recours en annulation introduit par eux. En prévision du temps que prendrait cet examen et eu égard au fait qu'ils étaient menacés d'expulsion, les requérants ont assorti leur recours en annulation d'un recours en suspension ordinaire, dont le Gouvernement souligne cependant le caractère inadéquat dans les circonstances de la cause. D'après lui, les intéressés auraient dû agir en suspension d'extrême urgence.

La Cour ne peut manquer de relever, pourtant, que le recours en suspension ordinaire fait partie des recours qui, d'après le document contenant la décision du Commissaire général du 18 juin 1999, s'offraient aux requérants pour attaquer celle-ci. Sachant que, d'après cette décision, les intéressés disposaient de cinq jours seulement pour quitter le territoire national, que le recours en suspension ordinaire n'est pas lui-même suspensif et que le Conseil d'Etat dispose de quarante-cinq jours pour statuer sur un tel recours (article 17 § 4 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat), la seule mention de celui-ci parmi les recours disponibles était, pour le moins, de nature à créer la confusion dans le chef des requérants.

81. S'agissant du recours en suspension d'extrême urgence, il n'est pas suspensif, lui non plus. Le Gouvernement souligne toutefois que le président de la chambre peut convoquer à tout moment les parties, même les jours de fête, d'heure à heure, ce qui se ferait fréquemment dans des cas de refoulement à la frontière, de façon à pouvoir statuer et, le cas échéant, ordonner la suspension de la mesure d'éloignement avant son exécution. L'administration, en effet, n'est pas tenue juridiquement d'attendre la décision du Conseil d'Etat pour procéder à l'éloignement. C'est dans ce but que le Conseil d'Etat a, par exemple, adopté des instructions prévoyant notamment qu'en cas de requête en suspension d'extrême urgence le greffier, à la demande du conseiller, prenne contact avec l'Office des étrangers pour connaître la date prévue pour le rapatriement et en tirer toutes les

conséquences quant à la procédure à suivre. Pareil système appelle deux remarques.

82. D'abord, l'on ne saurait exclure que, dans un système où la suspension est accordée sur demande, au cas par cas, elle puisse 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 aurait 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.

83. Ensuite, quand bien même ce risque d'erreur serait négligeable en pratique – ce dont la Cour ne saurait juger en l'absence de données fiables – il convient de souligner 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 (voir, *mutatis mutandis*, *Iatridis c. Grèce* [GC], n° 31107/96, § 58, CEDH 1999-II).

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 au cours d'un délai minimum raisonnable permettant au Conseil d'Etat de statuer. De plus, c'est sur celui-ci que repose en pratique la charge de s'enquérir des intentions de l'administration quant aux expulsions envisagées et d'agir en conséquence, mais rien ne semble l'obliger à le faire. Enfin, c'est en vertu de simples instructions internes que, dans ce but, le greffier du Conseil d'Etat, sur instructions du conseiller, prend contact avec l'administration, sans que l'on connaisse les conséquences d'une éventuelle omission dans ce domaine. Au bout du compte, le requérant n'a aucune garantie de voir le Conseil d'Etat et l'administration se conformer dans tous les cas à la pratique décrite, ni *a fortiori* de voir le Conseil d'Etat statuer, ou même siéger, avant son expulsion, ou l'administration respecter un délai minimum raisonnable.

Il y a là autant d'éléments qui rendent le traitement du recours trop aléatoire pour pouvoir satisfaire aux exigences de l'article 13.

84. Quant à l'engorgement du rôle du Conseil d'Etat et aux risques d'abus, la Cour estime que, tout comme l'article 6 de la Convention, l'article 13 astreint les Etats contractants à organiser leurs juridictions de manière à leur permettre de répondre aux exigences de cette disposition (voir, *mutatis mutandis*, *Süßmann c. Allemagne*, arrêt du 16 septembre 1996, *Recueil* 1996-IV, p. 1174, § 55). A cet égard, il y a lieu de souligner l'importance de l'article 13 en vue du maintien du caractère subsidiaire du système de la Convention (voir, *mutatis mutandis*, *Kudła* précité, § 152).

85. En conclusion, les requérants ne disposaient pas d'un recours remplissant les conditions de l'article 13 pour faire valoir leur grief tiré de l'article 4 du Protocole n° 4. Dès lors, il y a eu violation de l'article 13 de la Convention et il y a lieu de rejeter l'exception opposée au grief tiré d'une violation de l'article 4 du Protocole n° 4 (paragraphe 57 ci-dessus).

VI. SUR L'APPLICATION DE L'ARTICLE 41 DE LA CONVENTION

86. Aux termes de l'article 41 de la Convention,

> « Si la Cour déclare qu'il y a eu violation de la Convention ou de ses Protocoles, et si le droit interne de la Haute Partie contractante ne permet d'effacer qu'imparfaitement les conséquences de cette violation, la Cour accorde à la partie lésée, s'il y a lieu, une satisfaction équitable. »

A. Dommage

87. D'après les requérants, l'évaluation du dommage moral qui résulte pour eux des violations de la Convention subies dépend des mesures que l'Etat belge s'engagera à adopter, pour l'avenir, afin d'assurer l'exécution intégrale de l'arrêt de la Cour. En conséquence, ils souhaiteraient pouvoir entamer un dialogue avec l'Etat belge sur les conséquences de l'arrêt.

88. Le Gouvernement ne se prononce pas sur ce point.

89. La Cour rappelle que l'Etat défendeur reste libre, sous le contrôle du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, de choisir les moyens de s'acquitter de son obligation juridique au regard de l'article 46 de la Convention, pour autant que ces moyens soient compatibles avec les conclusions contenues dans l'arrêt de la Cour (*Scozzari et Giunta c. Italie* [GC], n°s 39221/98 et 41963/98, § 249, CEDH 2000-VIII). En conséquence, la Cour n'estime pas approprié de réserver la question. Statuant en équité, elle évalue le dommage moral subi par les requérants à 10 000 euros (EUR).

B. Frais et dépens

90. Au titre des frais et dépens, les requérants réclament 19 850 EUR, montant détaillé par les intéressés et correspondant à leur représentation devant la Cour par leurs trois conseils.

91. Le Gouvernement estime que les conseils des requérants ne sauraient réclamer directement, au titre de l'article 41, le paiement de leurs honoraires, mais qu'il revenait aux requérants eux-mêmes d'en réclamer le remboursement, sauf s'ils pouvaient passer pour indigents, mais dans ce cas ils auraient dû demander l'assistance judiciaire, ce qu'ils n'ont pas fait. Sous cette réserve, le Gouvernement accepte de payer une somme en rapport avec l'importance des griefs déclarés fondés.

92. Compte tenu des circonstances, et en particulier du fait que les requérants ont été expulsés de Belgique, la Cour estime recevables les demandes présentées au nom des requérants. Statuant en équité, elle en juge toutefois le montant excessif et le ramène à 9 000 EUR.

C. Intérêts moratoires

93. Selon les informations dont la Cour dispose, le taux d'intérêt légal applicable en Belgique à la date d'adoption du présent arrêt est de 7 % l'an.

PAR CES MOTIFS, LA COUR

1. *Rejette*, à l'unanimité, l'exception préliminaire tirée, sur le terrain de l'article 5 §§ 1, 2 et 4 de la Convention, du non-épuisement des voies de recours internes ;

2. *Dit*, à l'unanimité, qu'il y a eu violation de l'article 5 § 1 de la Convention ;

3. *Dit*, à l'unanimité, qu'il n'y a pas eu violation de l'article 5 § 2 de la Convention ;

4. *Dit*, à l'unanimité, qu'il y a eu violation de l'article 5 § 4 de la Convention ;

5 *Dit*, par quatre voix contre trois, qu'il y a eu violation de l'article 4 du Protocole n° 4 à la Convention ;

6. *Dit*, à l'unanimité, qu'il n'y a pas eu violation de l'article 13 de la Convention combiné avec l'article 3 ;

7. *Dit*, par quatre voix contre trois, qu'il y a eu violation de l'article 13 de la Convention combiné avec l'article 4 du Protocole n° 4 à la Convention ;

8. *Dit*, par six voix contre une,
   a) que l'Etat défendeur doit verser aux requérants, dans les trois mois à compter du jour où l'arrêt sera devenu définitif, conformément à l'article 44 § 2 de la Convention, les sommes suivantes :
      i. 10 000 EUR (dix mille euros), pour dommage moral,
      ii. 9 000 EUR (neuf mille euros), pour frais et dépens ;
   b) que ces montants seront à majorer d'un intérêt simple de 7 % l'an à compter de l'expiration dudit délai et jusqu'au versement ;

9. *Rejette*, à l'unanimité, la demande de satisfaction équitable pour le surplus.

Fait en français, puis communiqué par écrit le 5 février 2002, en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

S. DOLLE
Greffière

J.-P. COSTA
Président

Au présent arrêt se trouve joint, conformément aux articles 45 § 2 de la Convention et 74 § 2 du règlement, l'exposé des opinions séparées suivantes :

– opinion partiellement concordante et partiellement dissidente de M. Velaers ;

– opinion partiellement dissidente de M. Jungwiert, à laquelle se rallie M. Kūris.

J.-P.C.
S.D.

OPINION PARTIELLEMENT CONCORDANTE ET PARTIELLEMENT DISSIDENTE DE M. LE JUGE VELAERS

Au sujet de l'article 5 §§ 1 et 4 de la Convention

1. Je partage l'opinion de la Cour selon laquelle les conditions dans lesquelles les requérants ont été privés de leur liberté constituent une violation de l'article 5 §§ 1 et 4 de la Convention.

2. La Convention exige que toute privation de liberté soit faite « selon les voies légales ». Bien que les mots « selon les voies légales » se réfèrent pour l'essentiel à la législation nationale et qu'ils consacrent donc « la nécessité de suivre la procédure fixée par celle-ci », dans l'arrêt *Winterwerp c. Pays-Bas* du 24 octobre 1979 (série A n° 33, pp. 19-20, § 45), la Cour a toutefois ajouté : « (...) il faut que le droit interne se conforme lui-même à la Convention, y compris les principes généraux énoncés ou impliqués par elle. »

3. La ruse employée par la police belge doit donc être examinée à la lumière des « principes généraux » de la Convention. Les méthodes et techniques de police ne peuvent être qualifiées de régulières et d'équitables qu'à la condition qu'elles soient proportionnées aux buts que les autorités cherchent à atteindre. Le principe de proportionnalité est en effet un principe général de la Convention. Il est largement appliqué dans la jurisprudence de la Cour (notamment celle sur les articles 8, 11 § 2, 14, etc.) et il peut être considéré comme inclus dans le texte de l'article 5 selon lequel une privation de liberté doit se faire « selon les voies légales ». La méthode utilisée par la police de Gand – la ruse – est à mon avis non conforme à ce principe de proportionnalité. Les personnes à priver de leur liberté n'étaient pas des criminels. C'étaient des illégaux dont la demande d'asile avait été rejetée. A juste titre, la Cour n'a pas exclu que la police, dans sa lutte contre la criminalité, soit amenée à employer des ruses, qui lui permettent d'être efficace (paragraphe 41 de l'arrêt). Cependant en l'espèce l'action de la police de Gand ne se situait pas dans le cadre d'une recherche pénale, mais bien dans le cadre d'une action administrative d'expulsion forcée. Bien que l'Etat ait le droit d'expulser effectivement des illégaux et bien que les alternatives adéquates pour le faire ne soient pas nombreuses et qu'elles risquent parfois d'avoir des conséquences également néfastes pour les personnes intéressées et leurs enfants, l'emploi d'une ruse telle que celle utilisée par la police de Gand risque d'engendrer la non-crédibilité générale des autorités publiques dans leurs relations administratives avec les étrangers qui résident illégalement sur le territoire national. Cet effet rend, à mon avis, le recours à la ruse par la police de Gand contraire au principe de proportionnalité. Dans un Etat de droit, les illégaux ne sont pas des sans-

droits. Ils doivent pouvoir se fier aux communications des autorités administratives faites à leur encontre.

4. L'article 5 § 4 de la Convention garantit à toute personne privée de sa liberté le droit d'introduire un recours devant un tribunal. Je partage l'opinion de la Cour selon laquelle, en l'espèce, le recours devant la chambre du Conseil n'était pas accessible (paragraphe 45 de l'arrêt). En outre, la Cour se réfère, à juste titre, à son arrêt dans l'affaire *Fox, Campbell et Hartley* (paragraphe 55 de l'arrêt). Dans cette affaire, les requérants avaient été détenus pendant environ trente et quarante-quatre heures. Le lendemain de leur arrestation, ils avaient introduit une instance en *habeas corpus*, mais ils furent relâchés avant que le contrôle judiciaire n'eût pu avoir lieu. La Cour estima superflu d'examiner le bien-fondé du grief formulé par les intéressés sur le terrain de l'article 5 § 4, au motif que chacun d'eux fut relâché à bref délai avant tout contrôle judiciaire de sa détention. En l'espèce, la privation de liberté a duré cinq jours et non quelques heures. Vu la durée de la détention, l'Etat belge aurait dû garantir le droit d'introduire un recours devant un tribunal, et cela nonobstant le fait que l'intention était de libérer les requérants immédiatement après leur expulsion.

Au sujet de l'article 4 du Protocole n° 4 à la Convention

5. Je ne puis partager l'avis de la majorité selon lequel l'article 4 du Protocole n° 4 a été violé.

Il est important que la Cour ait consolidé la définition de la notion d'« expulsion collective » qui était déjà incluse dans la décision du 23 février 1999 de la première section de la Cour dans l'affaire *Andric* (paragraphes 58-59 de l'arrêt). Des mesures contraignant des étrangers en tant que groupe à quitter un pays ne constituent pas une expulsion collective, dans les cas où elles ont été prises à l'issue et sur la base d'un examen raisonnable et objectif de la situation particulière de chacun des étrangers qui forment le groupe. La condamnation de l'Etat belge n'est donc pas due au simple fait que les requérants ont été rapatriés en groupe, par avion, mais aux doutes que la majorité a eus sur la réalité de l'examen raisonnable et objectif de la situation individuelle des requérants. Je ne partage pas ces doutes.

6. Les demandes d'asile des requérants ont fait l'objet de décisions de rejet prises le 3 mars 1999 par l'Office des étrangers et confirmées le 18 juin 1999 par le Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides. La majorité reconnaît que ces décisions ont été rendues à la suite d'un examen de la situation personnelle des étrangers et qu'elles étaient motivées. A mon avis, il y a même eu un troisième bref examen de la situation individuelle des requérants. Le jour même de leur arrestation, la police de Gand a pris contact avec l'Office des étrangers pour vérifier s'il n'y avait pas parmi les personnes arrêtées des personnes qui disposaient d'un titre pour rester sur le

territoire belge. Le fait que certaines de ces personnes ont pu rentrer librement chez elles, après que la vérification de leur situation individuelle eut révélé qu'elles étaient en situation régulière, prouve que même à ce stade avancé du processus d'éloignement il a encore été procédé à un dernier examen individuel.

7. Les doutes de la majorité sont dus au fait que les mesures d'éloignement ont été prises en exécution d'un ordre de quitter le territoire daté du 29 septembre 1999, lequel faisait uniquement référence à l'article 7, alinéa 1, 2°, de la loi sur les étrangers, sans autre référence à la situation personnelle des intéressés que le fait que leur séjour en Belgique excédait le délai de trois mois. A mon avis, les mesures prises le 29 septembre 1999 ne peuvent être isolées des décisions antérieures prises dans le cadre de la procédure d'asile. L'examen de la situation individuelle des requérants avait eu lieu, à deux, voire trois reprises, et fournissait une justification suffisante aux expulsions litigieuses. En attachant de l'importance au fait que le dernier ordre de quitter le territoire ne faisait aucune référence à la demande d'asile des requérants, ni aux décisions des 3 mars et 18 juin 1999, la majorité semble introduire un élément purement formel dans la définition de la notion d'« expulsion collective ». A cet égard, la majorité aurait dû suivre la décision dans l'affaire *Andric* (paragraphe 58 de l'arrêt), dans laquelle la Cour a jugé : « Le fait que plusieurs étrangers reçoivent des décisions semblables ne permet pas de conclure à une expulsion collective, lorsque chaque intéressé a pu, individuellement, faire valoir devant les autorités compétentes les arguments qui s'opposaient à son expulsion. »

8. Les doutes de la majorité tiennent aussi à « un ensemble de circonstances » entourant l'éloignement forcé des requérants (paragraphe 62 de l'arrêt). A mon avis, ces circonstances n'ont en rien pu influencer les décisions qui ont été prises à l'égard des requérants, après examen de leur situation individuelle, et ne justifiaient donc pas les doutes de la majorité. Ainsi le fait que le directeur général de l'Office des étrangers s'adressa par lettre du 24 août 1999 au Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides pour annoncer son intention de traiter rapidement les demandes d'asile des ressortissants slovaques, afin de donner un signal dissuasif, n'a évidemment pas pu influencer les décisions prises antérieurement, *in tempore non suspecto*, à l'égard des requérants, par l'Office des étrangers (3 mars 1999) et par le Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (18 juin 1999). Le Commissaire général est d'ailleurs « une instance nationale, dont l'indépendance est légalement garantie et qui offre des garanties procédurales à l'étranger » (Cour de cassation belge, 23 janvier 2001). Les autres circonstances évoquées par la majorité sont relatives à l'exécution effective du rapatriement en groupe. Elles datent de la fin du mois de septembre et ne peuvent donc justifier les doutes de la majorité par rapport aux décisions prises à l'égard des étrangers le 3 mars 1999 et le 18 juin 1999. La majorité elle-même reconnaît d'ailleurs qu'un rapatriement en

groupe n'est pas contraire à l'article 4 du Protocole n° 4, quand il s'agit d'étrangers dont la situation particulière a fait l'objet d'un examen raisonnable et objectif. Un rapatriement en groupe, pour lequel les autorités nationales peuvent opter pour des raisons d'efficacité et d'économie, n'est évidemment pas réalisable sans une préparation préalable.

Au sujet des articles 35 et 13 de la Convention

9. Je ne puis partager l'opinion de la majorité selon laquelle le recours en suspension d'extrême urgence devant le Conseil d'Etat belge, contre les mesures d'éloignement du 29 septembre 1999, d'une part, n'était pas un recours que les requérants auraient dû épuiser avant de porter plainte devant la Cour européenne des Droits de l'Homme (article 35 de la Convention) et, d'autre part, ne constitue pas un recours effectif (article 13 de la Convention) qui aurait pu permettre aux requérants d'obtenir le redressement de leurs griefs.

10. S'agissant des griefs tirés de l'article 4 du Protocole n° 4 et liés aux mesures prises le 29 septembre 1999 et aux conditions dans lesquelles celles-ci ont été préparées et effectivement exécutées le 5 octobre 1999 par un éloignement en groupe, par avion, le seul recours pertinent à examiner était le recours en suspension d'extrême urgence devant le Conseil d'Etat belge, contre les mesures du 29 septembre 1999.

Le recours que les requérants ont intenté contre la décision de l'Office des étrangers du 3 mars 1999, devant le Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides, n'a, à juste titre, pas été pris en compte par la majorité. Bien que ce recours ait un effet suspensif automatique, les requérants n'ont évidemment pas pu soulever leurs griefs tirés de la violation de l'article 4 du Protocole n° 4 devant le Commissaire général. Celui-ci a en effet pris sa décision le 18 juin 1999 et les griefs étaient liés à la préparation et à l'exécution des mesures prises le 29 septembre 1999. Pour la même raison, les recours que les requérants avaient intentés le 3 août 1999 devant le Conseil d'Etat n'étaient pas non plus à prendre en considération. Le recours en suspension ordinaire, intenté par les requérants, n'entraîne d'ailleurs pas, ni en droit ni en pratique, un effet suspensif. Le seul recours pertinent pouvant offrir un redressement aux griefs des requérants était le recours en suspension d'extrême urgence contre les mesures du 29 septembre 1999.

11. Quant à l'accessibilité de ce recours, la majorité constate, à juste titre, que le conseil des requérants a « été informé des événements litigieux et de la situation de ses clients le 1er octobre 1999 à 22 h 30 et se considér[ait] toujours comme mandaté par eux » (paragraphe 78, alinéa 2, de l'arrêt). Il s'ensuit que ce conseil aurait pu intenter le recours en suspension d'extrême urgence, cette procédure étant applicable vingt-quatre heures sur vingt-quatre et équivalente à un référé d'hôtel.

12. Quant à l'effectivité de ce type de recours, il ressort des nombreux arrêts du Conseil d'Etat, cités par le Gouvernement, que le recours en suspension d'extrême urgence présente des perspectives raisonnables de succès. Le Gouvernement n'a pas seulement attesté, par de nombreux exemples, de l'extrême rapidité avec laquelle la procédure peut être appliquée, mais il a aussi présenté un nombre important d'arrêts dans lesquels le Conseil d'Etat avait effectivement suspendu la décision d'expulsion dans le cadre d'une procédure en suspension d'extrême urgence. S'agissant du taux de réussite du recours en suspension d'extrême urgence, les parties ont soumis à la Cour des statistiques fort divergentes : les requérants évaluent ce taux à 1,36 %, le Gouvernement présente un document délivré par le greffier en chef du Conseil d'Etat, dont il ressort que le taux atteindrait 25,22 %. A juste titre la Cour, ne connaissant pas les modes de calcul adoptés, ne s'est-elle pas prononcée sur cette divergence entre les parties. En tout état de cause cependant, il convient de rappeler que l'effectivité d'un recours ne dépend pas de la certitude d'une issue favorable pour le requérant, il suffit qu'il existe des chances réelles de succès. Vu l'effet direct de l'article 4 du Protocole n° 4, il est clair que le Conseil d'Etat belge a le pouvoir de suspendre l'exécution de toute mesure d'expulsion collective, prohibée par cet article.

13. Selon la majorité cependant, le recours en suspension d'extrême urgence devant le Conseil d'Etat belge ne satisfait pas aux exigences de l'article 13 de la Convention, le caractère suspensif de ce recours étant trop aléatoire. A cet égard, il importe d'abord de souligner que, selon la jurisprudence de la Cour, l'effectivité d'un recours est conditionnée par son effet suspensif, lorsqu'il s'agit de griefs tirés de la violation de l'article 3 de la Convention. En soulignant « le caractère irréversible du dommage pouvant se produire si le risque de tortures ou de traitements dégradants se concrétisait », la Cour exige en effet que les mesures contre lesquelles le recours est intenté ne puissent être exécutées avant leur examen par les autorités nationales. En l'espèce toutefois, la Cour a jugé que le grief tiré de la violation de l'article 3 de la Convention était manifestement mal fondé (décision sur la recevabilité du 13 mars 2001) et par conséquent indéfendable par rapport à l'article 13 (paragraphe 76 de l'arrêt). Il est dès lors établi dans cette affaire que les requérants ne risquaient pas, après leur expulsion, d'être soumis à la torture, ou à des peines ou traitements inhumains ou dégradants dans leur pays d'origine, la Slovaquie.

14. Même si on admet, avec la majorité, que le caractère suspensif du recours conditionne aussi l'effectivité de celui-ci par rapport au grief tiré de la violation de l'article 4 du Protocole n° 4, il faut souligner qu'il ressort de la jurisprudence de la Cour que le recours ne doit pas être suspensif de plein droit, mais qu'il suffit qu'il ait un effet suspensif « en pratique » (arrêts *Soering c. Royaume-Uni*, 7 juillet 1989, série A n° 161, p. 48, § 123, et

Vilvarajah et autres c. Royaume-Uni, 30 octobre 1991, série A n° 215, p. 39, § 125).

15. En l'espèce, le recours en suspension d'extrême urgence devant le Conseil d'Etat n'a pas d'effet suspensif de plein droit, mais il peut avoir le même effet en pratique. La procédure en suspension d'extrême urgence est de fait applicable vingt-quatre heures sur vingt-quatre. Elle permet au Conseil d'Etat de statuer en quelques heures, y compris le week-end. Toute demande en extrême urgence est enrôlée de plein droit et directement traitée. Le Conseil d'Etat peut ordonner la comparution des parties en un lieu déterminé, de jour à jour et d'heure à heure. A cet égard, un document interne révèle la manière dont cette procédure est appliquée. On y lit : « Dans les affaires « étrangers », le greffier, à la demande du conseiller, contacte l'Office des étrangers pour connaître la date prévue pour le rapatriement et en demande une confirmation par fax. (...) Il est également prudent, en cas de rapatriement imminent, d'ordonner la comparution personnelle du requérant. » L'ordonnance de comparution personnelle étant contraignante, l'Etat ne peut plus procéder à l'expulsion de l'étranger. En outre, le Conseil d'Etat peut prendre, dans le cadre de la même procédure, des mesures provisoires d'extrême urgence, consistant en une injonction de ne pas éloigner l'étranger avant l'issue de la procédure.

16. Selon le Gouvernement, ces éléments de la procédure garantissent en pratique l'effet suspensif du recours. Force est de constater que les requérants n'ont présenté aucun cas concret dans lequel un étranger, ayant intenté un recours en suspension d'extrême urgence devant le Conseil d'Etat, aurait été expulsé pendant la procédure. Ils n'ont présenté aucun exemple concret qui atteste de l'ineffectivité des pouvoirs que le Conseil d'Etat peut exercer dans le cadre de cette procédure. A défaut de ces éléments, il est raisonnable de considérer qu'en pratique le recours en suspension d'extrême urgence a un effet suspensif. Au paragraphe 66 de l'arrêt, la majorité résume d'ailleurs la thèse des requérants ainsi : « S'agissant en particulier du recours en extrême urgence devant le Conseil d'Etat, les requérants admettent qu'en pratique l'arrêt est rendu avant que la mesure d'éloignement du territoire n'ait pu être exécutée, mais ils soulignent que la loi n'offre aucune garantie en ce sens et qu'il est tout à fait loisible à l'autorité administrative d'exécuter la décision d'éloignement sans même attendre l'arrêt du Conseil d'Etat. » Cette thèse, étant correcte en droit, revient à dire que le recours n'a pas d'effet suspensif automatique, mais qu'il a cet effet en pratique.

17. Les Etats contractants jouissent d'une certaine marge d'appréciation quant à la manière de se conformer aux obligations de l'article 13 de la Convention. La Cour a souligné ce principe essentiel dans son arrêt *Vilvarajah et autres*. Dans cet arrêt, qui concernait également l'éloignement forcé d'un étranger dont la demande d'asile avait été rejetée, la Cour a fait observer : « Il [l'article 13] 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 » (*loc. cit.*, p. 39, § 122). A mon avis – et cet élément est pour moi décisif dans cette affaire – la marge d'appréciation doit être plus large, quand, comme en l'espèce, le grief tiré de la violation de l'article 3 de la Convention est jugé manifestement mal fondé, et par conséquent indéfendable, dans le cadre de l'article 13 de la Convention.

18. C'est pourquoi je suis d'avis que le recours en suspension d'extrême urgence devant le Conseil d'Etat belge aurait dû être considéré comme un recours interne, accessible et effectif, que les requérants auraient dû épuiser (article 35), et qu'il revêt le caractère d'effectivité que requiert l'article 13 de la Convention.

OPINION PARTIELLEMENT DISSIDENTE DE M. LE JUGE JUNGWIERT, À LAQUELLE SE RALLIE M. LE JUGE KŪRIS

Je suis d'accord avec la majorité pour trouver une violation de l'article 5 §§ 1, 2 et 4 de la Convention. Par contre, je ne suis pas en mesure de me rallier à l'opinion selon laquelle il y a eu violation de l'article 4 du Protocole n° 4 et de l'article 13 de la Convention combiné avec l'article 4 du Protocole n° 4. En voici les raisons.

S'agissant du respect de l'article 4 du Protocole n° 4, les deux premiers requérants ont chacun introduit une demande d'asile qui a d'abord été déclarée irrecevable, par l'Office des étrangers, au motif que les intéressés n'avaient pas présenté suffisamment d'éléments indiquant que leur vie ou leur liberté seraient menacées pour une des raisons mentionnées dans la Convention de Genève relative au statut des réfugiés. Le Commissaire général confirma les décisions de l'Office des étrangers refusant le séjour des requérants. Quant à M. Čonka, il fonda sa décision sur le fait que, sans avancer de motifs valables, l'intéressé n'avait pas donné suite à sa convocation. Au sujet de Mme Čonková, le Commissaire, sur quelque deux pages de motivation, releva un certain nombre de contradictions importantes dans sa déposition et émit de sérieux doutes quant à sa crédibilité.

Chacune de ces décisions était accompagnée d'un ordre de quitter le territoire. Les requérants n'y ayant donné aucune suite, des mesures d'éloignement forcé ont été prises. Les requérants ont été convoqués au commissariat de police de Gand, où il a été procédé à un dernier bref examen de leur dossier. La police de Gand a pris contact avec l'Office des étrangers. Les personnes déboutées du droit d'asile et ne pouvant rester sur le territoire belge à aucun autre titre ont été privées de leur liberté et rapatriées en groupe. Le fait que certaines d'entre elles ont pu rentrer librement chez elles, après que la vérification de leur situation individuelle eut révélé qu'elles étaient en situation régulière, prouve que même à ce stade avancé du processus d'éloignement, il y a encore eu un dernier examen individuel.

Le fait que les décisions d'expulsion ont été exécutées en groupe, et que quelque soixante-dix étrangers de nationalité slovaque ont été rapatriés ensemble par avion, n'implique pas qu'il y ait « expulsion collective » au sens de l'article 4 du Protocole n° 4, puisque la situation personnelle de chaque étranger expulsé a été examinée à trois reprises. La circonstance que les dernières décisions du 29 septembre 1999 ne contiennent aucune référence aux motifs des décisions du 3 mars 1999 et du 18 juin 1999, mais se cantonnent à une référence à la situation illégale des intéressés (article 7, alinéa 1, 2°, de la loi sur les étrangers), n'empêche pas que ces examens individuels ont eu lieu et fournissaient une justification suffisante aux expulsions litigieuses. A cet égard, je partage l'opinion exprimée dans la décision relative à l'affaire *Andric*, selon laquelle : « Le fait que plusieurs

étrangers reçoivent des décisions semblables ne permet pas de conclure à une expulsion collective, lorsque chaque intéressé a pu, individuellement, faire valoir devant les autorités compétentes les arguments qui s'opposaient à son expulsion. »

Par ailleurs, cette disposition ne fait pas obstacle, à mon avis, à ce que, notamment pour des raisons d'économie ou d'efficacité, les Etats regroupent dans un même moyen de transport des personnes qui, au terme de pareille procédure, sont à expulser vers un même pays.

Ces considérations me font conclure à l'absence de violation de l'article 4 du Protocole n° 4.

S'agissant de l'article 13 de la Convention combiné avec l'article 4 du Protocole n° 4, il est de jurisprudence constante que les Etats contractants jouissent d'une certaine marge d'appréciation quant à la manière de se conformer aux obligations que leur fait l'article 13. En outre, lorsqu'il est allégué qu'une mesure imminente expose l'intéressé à un risque de traitements prohibés par l'article 3 de la Convention, seul un recours avec effet suspensif, sinon de plein droit, au moins en pratique, est un recours effectif au regard de l'article 13 de la Convention (arrêts *Soering c. Royaume-Uni*, 7 juillet 1989, série A n° 161, p. 48, § 123, et *Vilvarajah et autres c. Royaume-Uni*, 30 octobre 1991, série A n° 215, p. 39, § 125).

Bien que le recours en suspension d'extrême urgence que les requérants auraient pu introduire devant le Conseil d'Etat contre les décisions du 29 septembre 1999 soit dépourvu d'effet suspensif de plein droit, cette procédure, en pratique, compte tenu de la manière dont elle est appliquée, a le même effet.

La procédure en suspension d'extrême urgence est applicable vingt-quatre heures sur vingt-quatre. Elle permet au Conseil d'Etat de statuer en quelques heures, y compris le week-end. Toute demande en suspension d'extrême urgence est enrôlée de plein droit et directement traitée. Le Conseil d'Etat peut ordonner la comparution des parties en un lieu déterminé, de jour à jour et d'heure à heure. A cet égard, un document interne au Conseil d'Etat révèle la manière dont cette procédure est appliquée. On y lit : « Dans les affaires « étrangers », le greffier, à la demande du conseiller, contacte l'Office des étrangers pour connaître la date prévue pour le rapatriement et en demande une confirmation par fax. (...) Il est également prudent, en cas de rapatriement imminent, d'ordonner la comparution personnelle du requérant. » L'ordonnance de comparution personnelle étant contraignante, l'Etat ne peut plus procéder à l'expulsion de l'étranger.

En outre, le Conseil d'Etat peut prendre, selon la même procédure, des mesures provisoires d'extrême urgence, qui prennent la forme d'injonctions de ne pas éloigner l'étranger avant l'issue de la procédure. Le Gouvernement a fourni de nombreux exemples attestant de l'efficacité de ce mécanisme en pratique, plus particulièrement lorsqu'il s'agit d'étrangers

qui, en vue de leur expulsion, sont retenus dans un centre fermé, d'où ils intentent le recours en suspension d'extrême urgence.

S'agissant du taux de réussite de ce recours, on peut constater que les parties présentent des statistiques fort divergentes : tandis que les requérants évaluent ce taux à 1,36 %, le Gouvernement présente un document, émanant du greffe du Conseil d'Etat, dont il ressort que ce taux atteindrait 25,22 %. Cette divergence est probablement due à des modes de calcul différents. En tout état de cause, cependant, il convient de dire que l'effectivité d'un recours ne dépend pas de la certitude d'une issue favorable pour le requérant. En l'espèce, le Gouvernement a présenté un tel nombre d'arrêts dans lesquels le Conseil d'Etat a suspendu la décision d'expulsion, dans le cadre d'une procédure en suspension d'extrême urgence, qu'il est permis de conclure à l'efficacité de ce recours.

En conclusion, les requérants auraient pu, ce qu'ils ont omis de faire, intenter un recours en suspension d'extrême urgence contre les décisions du 29 septembre 1999, lequel recours satisfait aux exigences de l'article 13. C'est pourquoi j'estime qu'il n'y a pas eu violation de cette disposition et que l'exception opposée par le Gouvernement au grief tiré d'une violation de l'article 4 du Protocole n° 4 est fondée.