en œuvre l'article 9 en vue de suppléer à l'absence d'effet suspensif des recours juridictionnels ouverts, cette disposition serait privée de son effet utile si — sauf toujours le cas d'urgence — l'exécution de la mesure d'éloignement envisagée n'était pas retardée jusqu'au moment où cette autorité s'est prononcée.

Il résulte ainsi de l'article 9 qu'aussitôt l'avis en question donné et porté à la connaissance de l'intéressé, une mesure d'éloignement peut être immédiatement exécutée, toujours sous réserve du respect du droit, pour la personne concernée, de séjourner sur le territoire le temps nécessaire pour introduire le recours qui lui est ouvert en vertu de l'article 8 de la directive.

5. Il résulte de l'article 9, paragraphe 1, alinéa 1, de la directive n° 64/221 que l'appréciation de la question de l'urgence, dans les cas dûment justifiés, appartient à l'autorité administrative et que l'éloignement du territoire peut intervenir dans ce cas même avant que l'«autorité compétente» ait été en mesure de donner son avis.

6. La procédure d'examen et d'avis de l'article 9 de la directive n° 64/221, destinée à pallier les insuffisances des recours visés par l'article 8, n'a pas pour objet de conférer aux juridictions une compétence additionnelle en matière de suspension des mesures visées par la directive ou de leur conférer un contrôle sur l'urgence d'une mesure d'éloignement.

L'exercice de telles fonctions par les juridictions nationales relève de l'article 8 de la directive.

La portée de cette disposition ne saurait, toutefois, être restreinte par les mesures prises par un État membre en vertu de l'article 9.

Dans l'affaires 98/79,

ayant pour objet une demande adressée à la Cour, en application de l'article 177 du traité CEE, par le président du tribunal de première instance de Liège, siégeant en référé, et tendant à obtenir, dans le litige pendant devant ce magistrat, entre

JOSETTE PECASTAING, serveuse-hôtesse, demeurant à Liège,

et

ÉTAT BELGE, en la personne du ministre de la justice,

une décision à titre préjudiciel sur l'interprétation des articles 8 et 9 de la directive n° 64/221 du Conseil, du 25 février 1964, pour la coordination des

mesures spéciales aux étrangers en matière de déplacement et de séjour justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique,

LA COUR,

composée de MM. H. Kutscher, président, A. O'Keeffe et A. Touffait, présidents de chambre, J. Mertens de Wilmars, P. Pescatore, Mackenzie Stuart, G. Bosco, T. Koopmans et O. Due, juges,

avocat général: M. F. Capotorti
greffier: M. A. Van Houtte

rend le présent

## ARRÊT

## En fait

Les faits de la cause, le déroulement de la procédure et les observations présentées en vertu de l'article 20 du protocole sur le statut de la Cour de justice de la CEE peuvent être résumés comme suit:

### I — Faits et procédure écrite

M^me^ Josette Pecastaing, de nationalité française, est entrée régulièrement en Belgique, le 8 octobre 1977, en vue d'exercer une activité salariée dans l'agglomération liégeoise. Elle a fixé sa résidence à Awans, où elle a déclaré sa présence à l'administration communale, qui l'a inscrite sur ses registres de la population.

Le 8 novembre 1977, M^me^ Pecastaing, disposant d'une attestation d'immatriculation valable pour 3 mois, a introduit une demande de permis d'établissement, pour travailler en Belgique en qualité de serveuse de bar ou de café.

Le 3 mai 1978, l'administration de la sûreté publique, office des étrangers, lui a refusé l'établissement, par une décision fondée sur l'article 2 A de la loi du 28 mars 1952 sur la police des étrangers, tel que modifié par la loi du 30 avril 1964, aux termes duquel

Aucun étranger ne peut pénétrer ou séjourner en Belgique que s'il y est autorisé par le ministre de la justice dans les formes déterminées par arrêté royal ou

s'il satisfait à certaines conditions fixées par conventions internationales, par règlements pris en vertu de celles-ci, par la loi ou arrêté royal.

La décision mentionne, comme motif du refus d'établissement:

Comportement personnel qui rend son établissement indésirable pour des raisons d'ordre public. En Belgique: a travaillé dans un bar suspect au point de vue des mœurs. Depuis la mi-janvier 1978, n'a plus de moyens d'existence personnels, l'attestation patronale soumise étant considérée comme une attestation de complaisance. En France et en Allemagne: signalisée pour prostitution.

La décision comportait un ordre de quitter le territoire belge dans les 15 jours de sa notification.

Cette notification a été effectuée, le 16 mai 1978, par un délégué du bourgmestre d'Ans, localité située près de Liège où M^me^ Pecastaing s'était établie le 24 février 1978.

Le 24 mai 1978, M^me^ Pecastaing a, conformément à l'article 3 bis de la loi du 28 mars 1952, modifiée par la loi du 1^er^ avril 1969, demandé l'avis de la commission consultative des étrangers prévue par l'article 10 de la loi du 28 mars 1952. Ces dispositions prévoient respectivement:

*Article 10 de la loi de 1952*

Il est institué une commission consultative des étrangers, chargée de donner avis au ministre de la justice dans les cas prévus aux articles . . . de la présente loi.

*Article 3 bis de la loi de 1969*

Le refus de délivrance du permis d'établissement à l'étranger ressortissant d'un État membre de la CEE, de même que toute décision d'éloignement du territoire de cet étranger avant la délivrance de ce titre, sont soumis, à la demande de l'intéressé, à l'examen de la commission consultative . . .

M^me^ Pecastaing a comparu devant la commission consultative des étrangers le 14 décembre 1978. La commission consultative a émis, le même jour, un avis selon lequel le refus du permis d'établissement était justifié. Cet avis contient la motivation suivante:

Comportement personnel nuisible pour l'ordre public: a travaillé dans un bar suspect au point de vue mœurs; a produit une attestation patronale de complaisance. En France et en Allemagne: signalisée pour prostitution en 1977.

Par lettre du 12 janvier 1979, l'office des étrangers de l'administration de la sûreté publique a invité le bourgmestre d'Ans à notifier à M^me^ Pecastaing la décision de maintien du refus du permis d'établissement; cette lettre l'invitait également à retirer l'ordre de quitter le pays en possession de M^me^ Pecastaing et à le remplacer par «un nouveau et dernier ordre de quitter le pays, valable 15 jours».

La décision de refus du permis d'établissement a été notifiée à M^me^ Pecastaing le 23 janvier 1979.

Le 9 mars 1979, M^me^ Pecastaing a fait signifier à l'État belge deux citations, l'une devant la section civile du tribunal

de première instance de Liège, l'autre, en référé, devant le président de ce tribunal.

Devant le tribunal de première instance, M^me^ Pecastaing poursuit la rétractation de la décision de refus d'établissement avec ordre de quitter le pays, pour illégalité et incompatibilité avec le droit communautaire, ainsi que la condamnation de l'État belge au paiement de dommages-intérêts.

Par l'action introduite devant le président du tribunal de première instance de Liège, siégeant en référé, M^me^ Pecastaing a demandé qu'acte lui soit donné de ce qu'elle conteste la légalité de la décision litigieuse et qu'il soit fait défense à l'État belge de mettre à exécution la décision de refus d'établissement avec ordre de quitter le pays tant qu'il n'aura pas été statué, de manière définitive, sur la légalité de cette mesure.

Après avoir entendu les parties aux audiences des 8 mai, 28 mai et 13 juin 1979, le président du tribunal de première instance de Liège, siégeant en référé, a, par ordonnance du 18 juin 1979, en application de l'article 177 du traité CEE, sursis à statuer jusqu'à ce que la Cour de justice se soit prononcée, à titre préjudiciel, sur les questions suivantes:

Interprétant les articles 8 et 9 de la directive n° 64/221 par son arrêt Royer, prononcé le 8 avril 1976 dans l'affaire 48/75, la Cour, sur base des motifs 52 à 62, a dit pour droit, en 4^e^ point du dispositif, que:

«une décision d'éloignement ne saurait être exécutée, sauf urgence dûment justifiée, à l'égard d'une personne protégée par le droit communautaire avant que l'intéressé ait été en mesure d'épuiser les recours dont l'exercice lui est assuré par les articles 8 et 9 de la directive n° 64/221»;

*Premier groupe de questions:*

A — Les recours dont il est question à l'arrêt comprennent ceux que prévoit l'article 9-2 de la directive n° 64/221 et qu'organise l'article 1 de la loi belge du 1^er^ avril 1969 formant l'article 3 bis nouveau de la loi du 28 mars 1952 sur la police des étrangers, à savoir les demandes en révision contre les décisions de refus de délivrance du premier titre de séjour ainsi que contre les décisions d'éloignement avant toute délivrance d'un tel titre (Conseil d'État de Belgique: arrêt 17.722 du 18 juin 1976 et arrêt 18.609, du 2 décembre 1977; Recueil des arrêts du Conseil d'État, 1977, p. 1381).

Il semble que les recours suspensifs comprennent aussi comme assurés par l'article 8 de la directive les recours en annulation ouverts par la législation nationale contre les actes administratifs. Ces recours suspensifs comprennent-ils, en outre, l'ouverture d'un procès en responsabilité civile pour faute intenté contre l'auteur d'une décision d'éloignement?

Autrement dit, l'effet suspensif est-il une règle de procédure limitée au seul exercice des voies de recours directs ou est-il un aménagement, au profit des personnes protégées par le droit communautaire, du droit fondamental qu'a toute personne à un procès civil équitable?

B — D'une manière plus générale: dans les contestations opposant un ressortissant d'un État membre de la Communauté européenne à une autorité publique d'un autre État membre, et portant sur des droits et des obligations de caractère civil (au sens de l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme) mettant en œuvre des règles du droit communautaire, le droit à un procès équitable implique-t-il que l'accès personnel aux tribunaux de l'État en cause soit rendu possible d'une manière effective audit ressortissant?

Dans l'affirmative, de la combinaison de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et du droit communautaire, peut-on déduire que ce ressortissant possède le droit de se trouver en personne sur le territoire de l'État dont il est l'adversaire, pendant la durée du procès, nonobstant toute mesure administrative d'éloignement, sauf urgence dûment justifiée?

*Deuxième groupe de questions:*

En cas d'urgence dûment justifiée, la décision d'éloignement peut être exécutée nonobstant tous recours.

Cette urgence fait-elle partie intégrante de la décision d'éloignement au point que sa constatation est de la compétence exclusive de l'autorité administrative qui a pris cette décision?

Est-elle attachée, au contraire, à l'exercice d'une demande juridictionnelle au point d'être à apprécier, en cas de contestation, par le tribunal saisi de cette demande?

L'ordonnance du président du tribunal de première instance de Liège a été enregistrée au greffe de la Cour le 21 juin 1979.

Conformément à l'article 20 du protocole sur le statut de la Cour de justice de la CEE, des observations écrites ont été déposées le 2 août 1979 par M^me^ Pecastaing, demanderesse au principal, représentée par M^e^ Jacques Levaux, avocat au barreau de Liège, le 8 août par la Commission des Communautés européennes, représentée par son conseiller juridique principal, M. Paul Leleux, en qualité d'agent, le 10 septembre par le gouvernement du royaume de Belgique, représenté par M^e^ Dominique Drion, avocat au barreau de Liège, le 11 septembre par le gouvernement de la République française, représenté par M. Marc Dandelot, secrétaire général du Comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne, en qualité d'agent, et le 14 septembre 1979 par le gouvernement du royaume de Danemark, représenté par M. Per Lachmann, conseiller au ministère des affaires étrangères, en qualité d'agent.

La Cour, sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, a décidé d'ouvrir la procédure orale sans instruction préalable. Elle a cependant invité le gouvernement du royaume de Belgique à répondre, par écrit, à plusieurs questions; il a été donné suite à cette invitation dans le délai imparti.

## II — Observations écrites déposées devant la Cour

*M^me^ Josette Pecastaing*, demanderesse au principal, rappelle que, selon la jurisprudence de la Cour de justice, le droit d'établissement est un droit que le ressortissant d'un État membre de la CEE tient directement du traité et qu'il peut invo-

quer devant les juridictions de l'État d'accueil, qui devront le sauvegarder; les États membres ne pourraient contrarier l'exercice de ce droit que par des décisions motivées et fondées sur des raisons d'ordre public, de santé publique ou de sécurité publique et moyennant le respect de certaines conditions d'ordre procédural.

a) L'application de l'exception d'ordre public, en matière de droit d'établissement, serait soumise à six critères: elle devrait se fonder sur le comportement personnel de l'intéressé; la notion d'ordre public devrait être entendue strictement et sa portée ne saurait être déterminée unilatéralement par chacun des États membres; l'atteinte à l'ordre public devrait être particulièrement grave; elle impliquerait une atteinte à l'ordre public matériel et objectif, ce qui s'opposerait à une notion d'ordre public moral; l'atteinte à l'ordre public devrait se réaliser sur le territoire du pays qui refuse l'établissement; l'exception d'ordre public devrait viser un trouble devant se réaliser dans l'avenir. Au regard de ces exigences, la décision de l'État belge de refuser à la requérante au principal l'autorisation d'établissement manquerait, de toute évidence, de motivation sérieuse et serait illégale.

b) Le droit belge ouvrirait au ressortissant de la CEE auquel est notifiée une décision de refus du permis d'établissement trois recours différents: il pourrait saisir, dans les 8 jours de la notification, la commission consultative des étrangers, dont la seule compétence est de donner un avis au ministre de la justice; il pourrait introduire un recours auprès du Conseil d'État, juridiction administrative, après saisine préalable de la commission consultative des étrangers et dans un délai de 2 mois à compter de la décision prise après avis de cette commission; il pourrait, enfin, saisir les tribunaux de l'ordre judiciaire pour leur déférer la légalité d'un acte administratif, sur base de la mise en jeu de la responsabilité civile de la puissance publique et de l'article 92 de la Constitution belge, aux termes duquel les contestations qui ont pour objet des droits civils sont exclusivement du ressort des tribunaux.

c) Les questions posées dans la présente affaire pourraient être résumées comme suit.

Au vu du dispositif de l'arrêt de la Cour du 8 avril 1976 (affaire 48/75, Royer; Recueil 1976, p. 497), l'effet suspensif du recours juridictionnel paraît acquis. L'action indemnitaire de la requérante au principal constitue-t-elle un recours juridictionnel au sens des articles 8 et 9 de la directive du Conseil n° 64/221, du 25 février 1964, pour la coordination des mesures spéciales aux étrangers en matière de déplacement et de séjour justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique (JO, p. 850)? Un recours peut ne pas être suspensif; qui est le juge de cette urgence?

L'action de la requérante au principal, ayant pour objet de faire constater l'illégalité de la décision litigieuse et d'en voir ordonner la rétractation, constituerait

bien un recours contre celle-ci. La question posée reviendrait donc uniquement à savoir si les recours juridictionnels contre une décision de refus d'établissement ont un effet suspensif.

d) Cette question ne se poserait pas à propos du recours à la commission consultative des étrangers: la réponse affirmative résulterait clairement de la directive n° 64/221.

Le problème se poserait, par contre, pour les recours au Conseil d'État et à la juridiction de l'ordre judiciaire. Ces recours seraient suspensifs; plusieurs considérations permettraient de l'établir:

— la reconnaissance d'un effet suspensif au recours correspondrait à la jurisprudence de la Cour, notamment aux arrêts Royer et Rutili (arrêt du 28 octobre 1975, affaire 36/75; Recueil 1975, p. 1219);

— les insuffisances que présenterait le recours à la commission consultative des étrangers imposeraient que soient prévus d'autres recours suspensifs devant de véritables juridictions.

La commission consultative ne pourrait rendre qu'un avis; si seul ce recours devait être considéré comme suspensif, il y aurait lieu d'en déduire logiquement que le ressortissant d'un État membre de la CEE n'a aucun moyen pour contraindre un autre État à respecter son droit d'établissement. La commission consultative des étrangers serait, en raison de sa composition, à la fois juge et partie; l'exigence d'une autorité compétente distincte de celle qui prend la décision ne serait remplie qu'en apparence. Le délai pour saisir la commission ne serait que de 8 jours à dater de la notification de la décision de refus d'établissement; la décision ne mentionnerait pas ce délai. Aussi, dans la majorité des cas, le délai ne serait-il pas utilisé. La procédure devant la commission ne donnerait aucune garantie quant au respect des droits de la défense;

— il serait de principe qu'aucune atteinte à une liberté fondamentale de l'être humain ne puisse être réalisée sans contrôle du pouvoir judiciaire. Le principe du contrôle judiciaire s'imposerait, s'agissant des droits de l'homme et des libertés fondamentales, au principe du privilège du préalable de l'administration. Le droit d'établissement ne pourrait être contrarié sans contrôle du pouvoir judiciaire;

— les États membres, en tant que destinataires de la règle de droit communautaire, ne sauraient avoir le choix entre le respect du droit et le paiement de dommages-intérêts en réparation de sa violation. L'État devrait pouvoir être contraint de respecter la règle de droit;

— la requérante au principal aurait un droit incontestable d'ester en justice; l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales consacrerait son droit à un procès équitable.

Ce droit d'ester en justice serait vidé de toute substance si la décision d'éloignement pouvait être mise à exécution avant qu'il ne soit statué sur la légalité de cette

décision. En matière de droit de séjour, il serait particulièrement évident que, lorsqu'une expulsion est exécutée, l'action en justice ne présente plus qu'un intérêt théorique, la lésion du droit étant pratiquement irréparable. L'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme s'interpréterait comme devant consacrer, pour le justiciable, un droit d'accès personnel aux tribunaux. L'étranger qui mène une action en justice contre une décision d'expulsion devrait pouvoir assister personnellement aux audiences de son procès, ce qui impliquerait le droit d'accès au territoire sur lequel son procès se déroule. Une expulsion avant l'aboutissement du procès compromettrait irrémédiablement ce droit;

— l'exercice du droit d'établissement ne se concevrait, selon la jurisprudence de la Cour, que moyennant la sauvegarde que doivent lui apporter les juridictions nationales;

— un argument de bon sens devrait faire admettre qu'il n'y a pas de droit d'établissement sans possibilité de faire reconnaître et consacrer ce droit et sans possibilité de contraindre les États membres à son respect. La nécessité d'un véritable recours suspensif d'ordre juridictionnel apparaîtrait comme évidente;

— le recours au Conseil d'État ne serait pas suffisant. L'étranger qui n'a pas, dans les 8 jours de la décision de refus d'établissement, saisi la commission consultative des étrangers perdrait le droit de saisir le Conseil d'État; or, la brièveté de ce délai empêcherait très fréquemment, en pratique, la saisine de la commission et, dès lors, dans la majorité des cas, du Conseil d'État. Il serait donc essentiel que le recours au pouvoir judiciaire soit considéré comme un véritable recours ayant effet suspensif.

e) Il existerait, certes, dans certains cas, une urgence spéciale, justifiant que l'expulsion d'un étranger ne puisse être retardée par une procédure ayant effet suspensif. Cette possibilité devrait cependant être interprétée strictement, sans pouvoir donner lieu à des abus. Un contrôle quant à l'exercice de cette faculté s'imposerait; l'administration ne saurait être seule juge de l'urgence d'une expulsion.

Il conviendrait donc de répondre à la seconde question que, si un État membre conserve le droit, en cas d'urgence dûment justifiée, d'expulser un ressortissant de la CEE, nonobstant tout recours, cet État a cependant l'obligation d'assurer à cet étranger la possibilité de contester cette urgence par un recours juridictionnel, fût-ce dans le cadre d'une procédure rapide et spéciale, comme, par exemple, la procédure de référé.

Le *gouvernement du royaume de Belgique,* après avoir rappelé les dispositions légales, de droit communautaire et de droit national, applicables en Belgique au droit d'établissement, notamment l'arrêté royal du 21 décembre 1965 relatif aux conditions d'entrée, de séjour et d'éta-

blissement des étrangers en Belgique et la loi du 28 mars 1952 sur la police des étrangers, modifiée à différentes reprises, indique les voies de recours ouvertes aux étrangers, en Belgique, contre les mesures d'éloignement.

*A — Quant à la question de l'effet suspensif*

a) Il ne serait pas contesté que les recours établis en exécution de l'article 9 de la directive n° 64/221 ont, sauf urgence dûment justifiée, un effet suspensif. Ce caractère suspensif ressortirait du libellé de cette disposition, qui imposerait aux États membres d'organiser une procédure donnée par une autorité différente de celle qualifiée pour prendre la décision de refus de renouvellement du titre de séjour ou la décision d'éloignement. Cette procédure devrait être établie en l'absence de possibilités de recours juridictionnels ou si ces recours ne portent que sur la légalité de la décision ou s'ils n'ont pas d'effet suspensif. Le législateur belge aurait adapté la législation nationale pour la mettre en concordance avec cette directive; il aurait, dès lors, instauré une procédure particulière. Celle-ci serait prévue par l'article 3 bis de la loi du 28 mars 1952 sur la police des étrangers, telle qu'elle a été modifiée par la loi du 1er avril 1969.

b) Une comparaison entre l'article 9 de la directive n° 64/221 et la procédure de recours organisée devant la commission consultative des étrangers permettrait de dire que le législateur belge a instauré une procédure conforme à cette directive.

Les insuffisances retenues par la requérante au principal ne seraient nullement pertinentes. Ainsi, le principal reproche consisterait en ce que la commission consultative des étrangers n'émet qu'un avis; or, cette procédure d'avis serait prévue explicitement par la directive. La commission consultative des étrangers serait une autorité différente de celle qui prend la décision; le fait, pour ses membres, d'être nommés par le ministre de la justice ne saurait être considéré comme compromettant leur indépendance. L'étranger pourrait comparaître en personne ou assisté d'un conseil. La décision ministérielle de refus devrait, à l'issue de la procédure introduite devant la commission consultative des étrangers, faire l'objet d'une nouvelle décision ministérielle, de sorte que le législateur belge aurait ouvert une véritable procédure de recours au sens de la directive. Les observations du ministre de la justice, ainsi que la note faisant rapport à la commission consultative, tout comme l'avis de celle-ci, seraient communiqués à l'étranger.

Le recours prévu par l'article 3 bis de la loi du 28 mars 1952 serait donc conforme à la directive n° 64/221.

c) Outre le recours à la commission consultative des étrangers et les recours prévus par l'article 8 de la directive n° 64/221, les autres recours ne présenteraient pas de caractère suspensif.

La directive n'aurait pas pour objet d'organiser plusieurs recours avec effet suspensif, mais d'assurer à l'étranger une procédure de recours pour faire valoir ses moyens devant une autorité autre que celle qui prend la décision. Or, une telle procédure existerait en Belgique; celle-ci entraînerait l'obligation, pour l'autorité, de notifier une nouvelle décision, à l'échéance de cette procédure, et cette nouvelle décision pourrait être contestée devant le Conseil d'État, de sorte que l'étranger disposerait, dans le cadre de la

procédure administrative, d'un double niveau de «juridiction».

Reconnaître le caractère suspensif à toute procédure, quelle qu'elle soit, ne serait pas raisonnable: une décision pourrait être détournée de ses effets pendant une durée indéterminée.

d) En Belgique, les tribunaux de l'ordre judiciaire ne seraient compétents, dans le cadre de litiges nés d'une décision administrative, que pour débattre de la légalité de cette décision et pour allouer d'éventuels dommages-intérêts, non pour prononcer l'annulation ou la rétractation de la décision. La suspension d'une mesure ou d'une décision pendant une telle procédure ne saurait être admise. Il en irait d'autant plus ainsi dans le cas d'espèce que la mesure prise à l'égard de la requérante au principal ne la priverait nullement de son droit d'ester en justice prévu par l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et qu'elle ne serait nullement privée de son droit à un procès équitable.

La Cour des droits de l'homme, dans son arrêt du 21 février 1975 dans l'affaire Golder, aurait décidé que «le droit d'accès aux tribunaux n'est pas absolu. S'agissant d'un droit que la Convention reconnaît sans le définir au sens étroit du mot, il y a place, en dehors des limites qui circonscrivent le contenu même de tout droit, pour des limitations implicitement admises». Ainsi, il aurait été admis que le droit de comparaître en personne dans une action civile n'est pas, en tant que tel, garanti par l'article 6 ni par aucune autre disposition de la Convention; en tout état de cause, la requérante au principal pourrait comparaître en personne devant les juridictions belges lors d'un séjour régulier ou lors d'un passage en Belgique.

e) L'article 9 de la directive n° 64/221 et la Cour de justice, dans l'arrêt Royer, n'auraient manifestement pas voulu accorder un caractère suspensif à toute procédure, quelle qu'elle soit. Ce caractère devrait essentiellement être accordé à une procédure particulière, administrative, établie dans chaque État de la Communauté en l'absence de possibilités de recours juridictionnels ou si ces recours ne portent que sur la légalité de la décision ou s'ils n'ont pas effet suspensif. La procédure actuellement pendante devant le tribunal de première instance de Liège porterait incontestablement sur la légalité de la décision entreprise; cette procédure n'aurait manifestement pas d'effet suspensif, celui-ci ne devant être reconnu qu'aux procédures établies ou existantes sur base des articles 8 et 9 de la directive.

L'État belge aurait, de toute évidence, accordé à la requérante la double garantie retenue par la Cour de justice dans l'arrêt Rutili: d'une part, communication des motifs de la mesure restrictive, d'autre part, ouverture d'une voie de recours d'abord devant la commission consultative des étrangers, ensuite devant le Conseil d'État.

f) Il conviendrait de constater que les recours suspensifs ne comprennent pas l'ouverture d'un procès en responsabilité civile, pour faute, intenté contre l'auteur d'une décision d'éloignement.

*B — Quant à la question de l'urgence*

La question de l'urgence se poserait au moment de l'exécution de la décision de refus d'établissement ou d'éloignement; elle ne se poserait, en tout état de cause, que si un recours est introduit par l'étranger et que ce recours présente un caractère suspensif.

Si ce recours n'était pas suspensif, l'autorité qui a pris la décision serait maître de l'exécuter; en ce cas, l'urgence, si elle ne fait pas partie intégrante de la décision d'éloignement dans sa forme, serait toutefois de la compétence exclusive de l'autorité administrative.

Si le recours présente un caractère suspensif, l'autorité qui a pris la décision devrait disposer d'un pouvoir d'appréciation, qui pourrait être influencé par le comportement même de l'étranger. L'urgence relèverait, dans un premier temps, de l'appréciation propre de l'autorité qui a pris la décision lorsque l'intéressé se maintient manifestement dans un milieu qui est à la base de la décision contestée.

Il ne faudrait pas, par le biais d'une procédure tendant à examiner la notion d'urgence, ouvrir une possibilité, à tout étranger auquel a été notifiée une décision d'éloignement, de mettre à néant ou de voir suspendre les effets de cette décision pendant la procédure; cela reviendrait à dire, contrairement aux objectifs de la directive n° 64/221, que toute procédure introduite devant quelque tribunal que ce soit, aux fins d'examen de l'urgence, présenterait un caractère suspensif.

Le *gouvernement du royaume de Danemark*, concernant le point B, dernier alinéa, du premier groupe de questions posées par l'ordonnance de renvoi, après avoir rappelé le droit applicable au Danemark en matière de recours contre une décision d'éloignement, considère qu'on ne saurait inférer des dispositions des articles 8 et 9 de la directive n° 64/221 que le ressortissant étranger ait le droit de séjourner dans le pays aussi longtemps que l'affaire le concernant est pendante, dès lors que le système juridique applicable dans cet État prévoit qu'une requête a, à un stade antérieur de la procédure, un effet suspensif. Une règle relative au droit du ressortissant de séjourner dans le pays durant toute la procédure juridictionnelle ne s'imposerait pas, dans la mesure où l'exercice des droits d'un citoyen peut être garanti de manière moins interventionniste. Il conviendrait de répondre à la question posée que le droit communautaire ne confère pas à l'action en justice intentée contre une décision administrative un effet suspensif.

Le *gouvernement de la République française* estime que la directive n° 64/221 n'a entendu, en ses articles 8 et 9, viser que les seuls recours contre les actes administratifs portant refus du titre de séjour, à l'exclusion de tous les autres et, en particulier, des instances mettant en jeu la responsabilité civile de l'autorité auteur de l'acte contesté. Cette conclusion se dégagerait tant du texte même de l'article 8 que du troisième considérant de la directive. Seuls seraient donc visés par la directive les recours juridictionnels en excès de pouvoir ou de plein contentieux dirigés contre l'acte litigieux

(article 8 de la directive) ou, lorsque ceux-ci ne sont pas suspensifs ou inexistants, les recours gracieux devant une autorité indépendante de celle auteur de l'acte (article 9), en l'espèce la saisine de la commission consultative des étrangers.

a) En ce qui concerne le droit à se maintenir provisoirement sur le territoire d'un État membre, il conviendrait de distinguer deux possibilités:

L'article 8 de la directive, se référant aux législations nationales des États membres telles que modifiées conformément à l'article 10 de la directive, ouvrirait aux intéressés la possibilité d'un recours juridictionnel. Dans cette hypothèse, l'intéressé devrait pouvoir disposer du délai nécessaire pour introduire le recours contre l'acte administratif dont il est l'objet; le délai minimal de 15 jours prévu à l'article 7 de la directive, qui ne pourrait être réduit que s'il y a urgence, paraîtrait suffisant à cette fin.

L'article 9 de la directive constituerait un minimum incompressible, offrant des garanties au sujet de droit communautaire dans le cas où les recours juridictionnels visés à l'article 8 sont inexistants ou sans effet suspensif. En pareil cas, il conviendrait que la décision d'expulsion, si elle existe, soit suspendue jusqu'à ce que l'intéressé ait pu se présenter devant l'autorité définie à l'article 9, paragraphe 1, alinéa 2, et ait pu faire valoir personnellement ses moyens de défense, à moins que des raisons de sûreté de l'État ne s'y opposent (article 9, paragraphe 2). La Cour de justice, dans son arrêt Royer, aurait reconnu que l'introduction d'un recours visé aux articles 8 et 9 n'a pas d'effet suspensif, sous réserve que le particulier ait pu exercer toute la procédure de l'article 9, paragraphe 1.

b) Répondre à la question posée dans des termes qui impliqueraient la présence, sur le territoire de l'État, de l'intéressé pendant toute la durée du procès reviendrait à conférer au recours un effet suspensif, ce qui serait contraire à la fois à la directive et à la jurisprudence de la Cour de justice. La jurisprudence Royer, qui assurerait pleinement la protection des droits des citoyens tout en permettant aux États membres d'exercer effectivement une action de police dans l'intérêt de la sécurité publique, devrait être confirmée. S'il n'en était pas ainsi, toutes les mesures d'expulsion seraient paralysées par des procédures dilatoires et cette situation reviendrait, en fait, à priver les États membres de leur droit d'expulsion.

La *Commission* fait observer que le libellé des questions posées à la Cour comporte des aspects de droit national, de droit communautaire et de droit international difficiles à démêler, dans la mesure où le juge de renvoi cherche le sens des articles 8 et 9 de la directive n° 64/221 en fonction, d'une part, de la distinction, en droit belge, entre les recours administratifs et les actions portant sur des droits civils, d'autre part, de la notion de procès équitable. S'agissant du droit communautaire, les questions pourraient être formulées de la manière suivante:

a) Le droit de séjourner en vue de l'exercice d'une activité économique,

en l'espèce salariée, étant reconnu comme un droit individuel subjectif, les garanties procédurales contre toute décision des autorités faisant obstacle à l'exercice de ce droit pour motif d'ordre public, prévues par la directive n° 64/221, telle qu'elle a été interprétée par l'arrêt Royer, s'appliquent-elles à n'importe quelle action qui implique contestation de la validité d'une telle décision?

b) Les recours dont l'exercice est assuré par les articles 8 et 9 de la directive et qui doivent être épuisés avant qu'une décision d'éloignement puisse être exécutée (arrêt Royer) comprennent-ils toute contestation judiciaire opposant un bénéficiaire du droit de séjour aux autorités publiques d'un État membre qui s'opposent à ce droit, par exemple une action en responsabilité pour faute contre cet État, cela même lorsque la procédure prévue à l'article 9, paragraphe 2, a été observée? Autrement dit, l'effet suspensif est-il inhérent à tout recours existant en droit national?

c) L'urgence dûment justifiée, reconnue par l'arrêt Royer comme autorisant l'exécution provisoire d'une décision d'éloignement nonobstant tout recours, est-elle sous le contrôle de la juridiction chargée d'assurer la sauvegarde du droit de séjour ou bien son appréciation est-elle laissée à la seule autorité administrative qui a pris la décision?

*A — Sur le premier groupe de questions (deux premières questions)*

a) Les garanties procédurales seraient essentielles à la sauvegarde du droit de séjour que les bénéficiaires de la libre circulation des personnes tirent directement du traité. Il résulterait de l'arrêt Royer qu'une décision d'éloignement ne saurait être exécutée, sauf urgence dûment justifiée, avant que l'intéressé ait été en mesure d'épuiser les recours dont l'exercice lui est assuré par les articles 8 et 9 de la directive. De ce point de vue, on ne saurait valablement faire une distinction selon qu'il s'agit d'un refus de délivrance d'un premier titre de séjour, assorti d'un ordre de quitter le territoire, ou d'une décision d'expulsion d'un étranger, déjà titulaire d'un tel titre. En conséquence, s'agissant des motifs susceptibles de justifier une telle mesure, le comportement personnel reproché à l'intéressé devrait, selon la jurisprudence de la Cour, constituer une menace réelle et suffisamment grave à l'ordre public, affectant un intérêt fondamental de la société et, s'agissant des garanties procédurales, l'exécution de la décision d'éloignement devrait être suspendue jusqu'à épuisement des recours ouverts à l'intéressé.

b) A cet égard, la directive, à son article 9, paragraphe 2, distinguerait l'hypothèse du refus de délivrance du premier titre de séjour pour pallier l'absence de tout recours juridictionnel à

effet suspensif; cette précaution se justifierait précisément par le caractère généralement expéditif, sans réelle garantie, des décisions d'éloignement des étrangers n'ayant pas encore obtenu un permis d'établissement.

c) L'article 8 de la directive s'appliquerait indifféremment à toutes les décisions, antérieures ou postérieures à la délivrance d'un premier titre de séjour, qui ont pour effet de s'opposer au droit de séjour pour des motifs d'ordre public ou de sécurité publique. En conséquence, l'intervention de l'autorité visée à l'article 9, paragraphe 2 — en Belgique: la commission consultative des étrangers — n'épuiserait nullement les garanties de procédure assurées à l'intéressé et, notamment, pas les droits de recours qu'offre le droit interne contre la décision prise après avis de cette commission.

d) Au regard du droit communautaire, la nature des recours ouverts par le droit national contre des décisions administratives d'expulsion importerait peu. Les différences existant, à cet égard, entre les divers État membres ne permettraient pas une application uniforme de l'article 8 de la directive s'il devait être tenu compte des particularités de chaque droit interne; la distinction entre les compétences des juridictions de l'ordre judiciaire et celles des juridictions administratives, inconnues dans certains États membres, serait indifférente.

Si, en droit belge, un recours existe, devant les tribunaux de l'ordre judiciaire, qui permet de mettre en cause une décision d'expulsion d'un ressortissant d'un autre État membre, non seulement l'article 8 de la directive s'appliquerait à un tel recours, mais, par le fait même, également la règle dégagée dans l'arrêt Royer, qui empêche l'exécution de la mesure jusqu'à épuisement de cette voie de recours.

e) Il conviendrait donc de donner au premier groupe de questions la réponse suivante:

Une mesure d'éloignement, avant ou après délivrance d'un premier titre de séjour, d'un ressortissant d'un État membre, titulaire du droit fondamental de séjourner au titre du traité sur le territoire d'un autre État membre, ne peut être exécutée, sauf urgence dûment justifiée, aussi longtemps que les recours introduits par lui contre cette mesure ne sont pas épuisés et ce, quelles que soient, en droit interne, la nature de ces recours et la juridiction saisie.

*B — Quant au deuxième groupe de questions (troisième question)*

a) La clause d'urgence, qui autorise les autorités nationales à exécuter une mesure d'expulsion avant épuisement des voies de recours, serait une disposition particulièrement dangereuse pour la protection des droits individuels. Si la mise en œuvre en était laissée à la seule discrétion de l'auteur de la mesure, celui-ci pourrait, par ce biais, réduire considérablement, voire mettre à néant, les garanties procédurales voulues par le

législateur communautaire et précisées par la Cour dans l'arrêt Royer. Toute mesure d'expulsion exécutée emporterait des conséquences graves et souvent irrémédiables pour l'intéressé, même si elle est ultérieurement annulée. Si le contrôle que sont appelées à exercer les juridictions compétentes ne pouvait pas porter sur l'urgence invoquée et sa justification, l'efficacité de ce contrôle serait considérablement réduite.

b) La réponse au deuxième groupe de questions devrait donc être que l'urgence invoquée par l'autorité administrative pour exécuter immédiatement une mesure d'expulsion, nonobstant tout recours, est soumise, au même titre que la mesure elle-même, au contrôle et à l'appréciation de la juridiction saisie de la demande.

III — Procédure orale

M^me^ Pecastaing, demanderesse au principal, représentée par M^e^ Luc Misson, avocat au barreau de Liège, le gouvernement du royaume de Belgique, représenté par M^e^ Dominique Drion, assisté de l'expert, M. J. C. Godfroid, conseiller juridique au ministère de la justice, office des étrangers, et la Commission, représentée par son conseiller juridique, M. Jean-Claude Séché, ont été entendus en leurs observations orales et en leurs réponses à des questions posées par la Cour à l'audience du 10 janvier 1980.

L'avocat général a présenté ses conclusions à l'audience du 31 janvier 1980.

## En droit

1 Par ordonnance du 18 juin 1979, reçue à la Cour le 21 du même mois, le président du tribunal de première instance de Liège, siégeant en référé, a posé, en vertu de l'article 177 du traité CEE, un ensemble de questions relatives à l'interprétation des articles 8 et 9 de la directive n° 64/221 du Conseil, du 25 février 1964, pour la coordination des mesures spéciales aux étrangers en matière de déplacement et de séjour justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique (JO p. 850/64), en vue d'apprécier la recevabilité d'un recours introduit par une ressortissante française visant à obtenir, dans le cadre d'une action civile, la suspension d'une décision d'éloignement prise à son égard par la police belge.

## Sur l'application en Belgique de la directive n° 64/221

2 Il résulte des informations recueillies en cours de procédure que, pour l'application de l'article 8 de la directive, la Belgique n'a pas pris de dispositions législatives particulières. Il est en effet incontesté que les voies de recours ouvertes en matière administrative devant le Conseil d'État belge sont accessibles à tout justiciable, sans condition de nationalité, de manière que les personnes visées par l'article 1 de la directive ont, de ce fait, la possibilité d'introduire un recours juridictionnel contre les mesures de police prises à leur égard. Quant à l'application de l'article 9, la Belgique a pris, par la loi du 1er avril 1969 (Moniteur belge, p. 6182), une disposition destinée à donner, aux personnes visées par la directive, le droit de s'adresser à la «commission consultative» instituée par l'article 10 de la loi du 28 mars 1952 sur la police des étrangers. Conformément à l'arrêté royal du 22 décembre 1969 (Moniteur belge, 1970, p. 1402), les personnes faisant l'objet d'un refus de délivrance du permis d'établissement ou d'une décision d'éloignement avant la délivrance de ce titre ont la possibilité de soumettre une réclamation à ladite commission en adressant une requête au ministre de la justice, dans un délai de huit jours à partir de la date à laquelle elles ont eu connaissance de la décision les concernant.

3 Il ressort d'informations recueillies en cours de procédure que, selon la jurisprudence administrative en la matière, l'étranger qui aurait omis de saisir la commission consultative dans le délai réglementaire serait forclos d'introduire ultérieurement un recours auprès du Conseil d'État. En réponse à des questions posées par la Cour, le gouvernement belge a en outre précisé que, selon la pratique de l'administration, l'étranger frappé d'une mesure de police n'est pas informé, au moment où la décision lui est communiquée, de la possibilité de réclamation auprès de la commission consultative, ni du délai auquel cette réclamation est subordonnée, ni des conséquences pouvant découler, en ce qui concerne un recours juridictionnel ultérieur, du manque de saisir ladite commission.

## Sur les antécédents du recours

4 Il résulte de l'ordonnance de renvoi et des pièces du dossier que la requérante est entrée régulièrement en Belgique le 8 octobre 1977 et qu'elle a exercé l'emploi de serveuse dans les bars de la région liégeoise, connus de la police comme étant suspects du point de vue des mœurs. Le 8 novembre 1977, l'intéressée, qui s'était entre-temps inscrite auprès de l'administration

communale de sa résidence, a introduit une demande d'établissement comme travailleuse salariée. La police belge, ayant pris des renseignements auprès des services français, a été informée que la requérante avait exercé précédemment la prostitution dans son pays d'origine et dans la république fédérale d'Allemagne. Sur base de ces renseignements, le ministère de la justice, administration de la sûreté publique, Office des étrangers, a pris contre l'intéressée, le 3 mai 1978, une décision portant refus d'établissement et ordre de quitter le pays dans les quinze jours, sous menace pour elle d'être arrêtée et écrouée en vue de sa remise à la frontière par la force publique. Cette mesure a été notifiée le 16 mai 1978. La décision désigne l'établissement de la requérante en Belgique comme «indésirable pour des raisons d'ordre public.» L'intéressée a introduit aussitôt une réclamation auprès de la commission consultative des étrangers. Cette commission ayant, le 14 décembre 1978, émis un avis justifiant le refus d'établissement, l'Office des étrangers a réitéré, le 12 janvier 1979, sa décision portant ordre de quitter le pays, en rappelant une motivation substantiellement identique à celle de la décision antérieure et en faisant prévoir l'application des mêmes mesures de contrainte.

5 Il est constant que la requérante n'a pas introduit de recours contre cette décision devant le Conseil d'État. Elle a motivé cette abstention par le fait que la décision prise à son égard ne serait pas à considérer comme un acte susceptible de recours, seul un acte d'expulsion pris sous forme d'arrêté ministériel pouvant, selon la jurisprudence existante, donner ouverture à un recours devant le Conseil d'État. Elle a, par contre, introduit devant le tribunal de première instance de Liège un recours contre l'État belge visant à l'allocation de dommages-intérêts à raison du caractère prétendûment illégal de la décision prise à son égard. En même temps, elle a présenté une demande de référé visant à obtenir la suspension de la mesure d'éloignement, en attendant que le tribunal ait pu statuer sur le fond de sa demande.

6 C'est en vue de faire droit à cette demande que le juge national a posé à la Cour les questions suivantes:

Interprétant les articles 8 et 9 de la directive n° 64/221, par son arrêt Royer, prononcé le 8 avril 1976 dans l'affaire 48/75, la Cour, sur base des motifs 52 à 62, a dit pour droit, en 4e point du dispositif, que:

«une décision d'éloignement ne saurait être exécutée, sauf urgence dûment justifiée, à l'égard d'une personne protégée par le droit communautaire avant

que l'intéressé ait été en mesure d'épuiser les recours dont l'exercice lui est assuré par les articles 8 et 9 de la directive n° 64/221».

*Premier groupe de questions:*

A — Les recours dont il est question à l'arrêt comprennent ceux que prévoit l'article 9 — 2 de la directive n° 64/221 et qu'organise l'article 1er de la loi belge du 1er avril 1969 formant l'article 3 bis nouveau de la loi du 28 mars 1952 sur la police des étrangers, à savoir les demandes en révision contre les décisions de refus de délivrance du premier titre de séjour, ainsi que contre les décisions d'éloignement avant toute délivrance d'un tel titre (Conseil d'État de Belgique: arrêt 17.722 du 18 juin 1976 et arrêt 18.609, du 2 décembre 1977; Recueil des arrêts du Conseil d'État, 1977, p. 1381).

Il semble que les recours suspensifs comprennent aussi comme assurés par l'article 8 de la directive les recours en annulation ouverts par la législation nationale contre les actes administratifs. Ces recours suspensifs comprennent-ils, en outre, l'ouverture d'un procès en responsabilité civile pour faute intenté contre l'auteur d'une décision d'éloignement?

Autrement dit, l'effet suspensif est-il une règle de procédure limitée au seul exercice des voies de recours directs ou est-il un aménagement, au profit des personnes protégées par le droit communautaire, du droit fondamental qu'a toute personne à un procès civil équitable?

B — D'une manière plus générale: dans les contestations opposant un ressortissant d'un État membre de la Communauté européenne à une autorité publique d'un autre État membre, et portant sur des droits et des obligations de caractère civil (au sens de l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme) mettant en œuvre des règles du droit communautaire, le droit à un procès équitable implique-t-il que l'accès personnel aux tribunaux de l'État en cause soit rendu possible d'une manière effective audit ressortissant?

Dans l'affirmative, de la combinaison de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et du droit communautaire, peut-on déduire que ce

ressortissant possède le droit de se trouver en personne sur le territoire de l'État dont il est l'adversaire, pendant la durée du procès, nonobstant toute mesure administrative d'éloignement, sauf urgence dûment justifiée?

*Deuxième groupe de questions:*

En cas d'urgence dûment justifiée, la décision d'éloignement peut être exécutée nonobstant tous recours.

Cette urgence fait-elle partie intégrante de la décision d'éloignement au point que sa constatation est de la compétence exclusive de l'autorité administrative qui a pris cette décision?

Est-elle attachée, au contraire, à l'exercice d'une demande juridictionnelle au point d'être à apprécier, en cas de contestation, par le tribunal saisi de cette demande?

7 Dans leur ensemble, ces questions visent à voir préciser quelles sont les obligations découlant, pour les États membres, des articles 8 et 9 de la directive n° 64/221 en ce qui concerne les garanties juridictionnelles devant être assurées à une personne faisant l'objet d'une mesure d'éloignement du territoire. Il est demandé, plus spécialement, de préciser les exigences découlant, pour les États membres, de la directive en ce qui concerne l'effet suspensif des recours ouverts contre une telle mesure, ou les possibilités d'obtenir une suspension de celles-ci, ainsi que l'appréciation de la notion d'urgence figurant à l'article 9 de la directive. En posant ces questions, la juridiction nationale fait référence, d'une part, à certains éléments de jurisprudence résultant de l'arrêt de la Cour du 8 avril 1976, dans l'affaire 48/75, Royer (Recueil 1976, p. 497) et, d'autre part, à la notion de «procès équitable» figurant à l'article 6 de Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Sur l'interprétation de l'article 8 de la directive

8 Les questions posées au sujet de l'interprétation de l'article 8 tendent à savoir, en substance, si les voies de recours ouvertes dans un État membre en

vertu de cette disposition comprennent, outre les recours devant la juridiction administrative visant à l'annulation d'une mesure prise en matière de police des étrangers, également les recours ouverts devant les autres juridictions et si l'introduction d'un tel recours a un effet suspensif, en ce sens que la personne intéressée aurait le droit de demeurer sur le territoire pendant la durée du procès qu'elle a intenté.

9 Aux termes de l'article 8, «l'intéressé doit pouvoir introduire contre la décision d'entrée, de refus de délivrance ou de refus de renouvellement du titre de séjour, ou contre la décision d'éloignement du territoire, les recours ouverts aux nationaux contre les actes administratifs».

10 Cette disposition qualifie les décisions visées par la directive d'«actes administratifs» et impose aux États membres l'obligation de permettre à toute personne touchée par une telle mesure d'introduire les mêmes recours que ceux qui sont ouverts aux nationaux contre les actes de l'administration. Un État membre ne saurait dès lors, sans méconnaître l'obligation imposée par l'article 8, subordonner l'admission d'un recours, par les personnes visées par la directive, à des exigences de forme ou de procédure particulières, moins favorables que celles qui s'appliquent aux recours introduits par les nationaux contre les actes de l'administration. Un recours doit donc être ouvert à toute personne relevant de la directive, contre toute décision susceptible de donner lieu à éloignement, avant qu'elle soit exécutée.

11 L'article 8 n'indique pas devant quelle juridiction un tel recours est éventuellement porté. La solution de cette question dépend de l'organisation judiciaire de chaque État membre. Il en résulte que si, dans un État membre, des recours contre les actes administratifs peuvent être portés devant les juridictions ordinaires, les personnes relevant du champ d'application de la directive n° 64/221 doivent être traitées de la même manière que les nationaux en ce qui concerne les possibilités de recours ouvertes devant ces juridictions contre les actes de l'administration. Il en découle encore que si, dans un État membre, le juge administratif n'était pas investi du pouvoir de suspendre une décision administrative, mais qu'un tel pouvoir serait reconnu aux juridictions ordinaires, cet État membre aurait l'obligation de permettre aux personnes relevant du champ d'application de la directive d'introduire une

demande de suspension auprès de ces juridictions dans les mêmes conditions que les nationaux. Il convient cependant de souligner que ces possibilités dépendent essentiellement de l'organisation judiciaire et de la répartition des compétences juridictionnelles dans les différents États membres, la seule obligation imposée aux États par l'article 8 étant d'accorder aux personnes protégées par le droit communautaire des possibilités de recours qui ne soient pas moins favorables que celles qui sont ouvertes à leurs propres nationaux en matière de recours contre les actes administratifs.

12 Par contre, l'article 8 ne comporte aucune obligation spécifique en ce qui concerne l'effet suspensif éventuel des recours ouverts aux personnes relevant de la directive. Si cette disposition exige que l'intéressé puisse introduire un recours contre la mesure qui le frappe, il faut en déduire, ainsi que la Cour l'a dit dans l'arrêt Royer (attendu 60), que la mesure d'éloignement ne saurait être exécutée — toujours sauf cas d'urgence — avant que l'intéressé ait eu la possibilité d'accomplir les formalités nécessaires à l'introduction de son recours. Mais on ne saurait inférer de cette disposition le droit, pour la personne intéressée, de se trouver sur le territoire de l'État concerné pendant toute la durée du procès qu'elle a engagé. Une telle interprétation, dont l'effet serait de donner à l'intéressé le pouvoir de suspendre unilatéralement, par l'introduction d'un recours, la mesure prise à son égard, serait incompatible avec l'objectif de la directive qui est de concilier les besoins de l'ordre public, de la sécurité publique et de la santé publique avec les garanties devant être assurées aux personnes concernées par ces mesures.

13 Il y a donc lieu de répondre aux questions posées que l'article 8 vise tous les recours ouverts, dans un État membre, contre les actes administratifs, dans le cadre de l'organisation judiciaire et de la répartition des compétences juridictionnelles de l'État concerné. L'article 8 impose aux États membres l'obligation d'assurer aux personnes visées par la directive une protection judiciaire qui ne soit pas moins favorable que celle qu'ils accordent à leurs propres nationaux en cas de recours contre les actes de l'administration, à l'inclusion, s'il y a lieu, de la suspension des actes sujets à recours. Par contre, on ne saurait déduire de l'article 8 une obligation, pour les États membres, d'admettre la présence d'un étranger sur leur territoire pendant la durée du

procès, sous la réserve qu'il puisse, néanmoins, bénéficier d'un procès équitable et être en mesure de faire valoir tous ses moyens de défense.

Sur l'interprétation de l'article 9 de la directive n° 64/221

En ce qui concerne l'interprétation de l'article 9, il est demandé à la Cour, d'une part, de préciser les possibilités de suspension des mesures en matière de police des étrangers qu'il convient d'assurer à la personne concernée, en vue de lui permettre de faire usage, de manière effective, des recours qui lui sont ouverts et, d'autre part, de dire si l'appréciation de l'urgence visée par l'article 9 relève de la compétence exclusive de l'autorité administrative ou si elle peut être appréciée, en cas de contestation, par l'autorité judiciaire.

Les dispositions de l'article 9 de la directive n° 64/221 sont complémentaires des dispositions de l'article 8. Elles ont pour objet d'assurer une garantie procédurale minimale aux personnes frappées par l'une des mesures envisagées par la directive dans trois hypothèses spécifiques, définies en ces termes par le paragraphe 1 de l'article cité: «en l'absence de possibilités de recours juridictionnels ou si ces recours ne portent que sur la légalité de la décision ou s'ils n'ont pas effet suspensif». Dans la première hypothèse mentionnée, la réclamation devant une «autorité compétente», différente de l'autorité appelée à prendre la décision, doit pallier l'absence de tout recours juridictionnel. Dans le second cas, l'intervention de l'autorité compétente doit permettre d'obtenir un examen exhaustif de la situation de la personne concernée, y compris l'opportunité de la mesure envisagée, avant que la décision soit définitivement arrêtée. Dans la troisième hypothèse, cette procédure doit permettre à la personne concernée de demander et d'obtenir, s'il y a lieu, le sursis à l'exécution de la mesure projetée, de manière à suppléer à l'impossibilité d'obtenir un sursis par l'autorité judiciaire.

Il en déroule qu'un État membre ne saurait faire des dispositions de l'article 9 de la directive une application dont l'effet pratique serait de restreindre ou de rendre inopérantes, pour les personnes relevant du domaine d'application de la directive, les possibilités de recours ouvertes en vertu de l'article 8.

17 Quant à l'interprétation de l'article 9, pris en lui-même, il y a lieu de rappeler, ainsi que la Cour a eu l'occasion de le dire dans l'arrêt Royer (attendu 59) que, sauf cas d'urgence, la procédure de réclamation devant l'«autorité compétente» visée par cet article doit être préalable à la décision d'éloignement. Spécialement, dans le cas où un État membre a mis en œuvre l'article 9 en vue de suppléer à l'absence d'effet suspensif des recours juridictionnels ouverts, cette disposition serait privée de son effet utile si — sauf toujours le cas d'urgence — l'exécution de la mesure d'éloignement envisagée n'était pas retardée jusqu'au moment où cette autorité s'est prononcée (arrêt Royer, attendu 61).

18 Il résulte ainsi de l'article 9 qu'aussitôt l'avis en question donné, et porté à la connaissance de l'intéressé, une mesure d'éloignement peut être immédiatement exécutée, toujours sous réserve du respect du droit, pour la personne concernée, de séjourner sur le territoire le temps nécessaire pour introduire le recours qui lui est ouvert en vertu de l'article 8 de la directive.

19 Enfin, quant à la question de l'urgence, il résulte de l'article 9, paragraphe 1, alinéa 1, que l'appréciation de celle-ci, dans les cas dûment justifiés, appartient à l'autorité administrative et que l'éloignement du territoire peut intervenir dans ce cas même avant que l'«autorité compétente» ait été en mesure de donner son avis.

20 Il y a donc lieu de répondre aux questions posées que la procédure d'examen et d'avis de l'article 9, destinée à pallier aux insuffisances des recours visés par l'article 8, n'a pas pour objet de conférer aux juridictions une compétence additionnelle en matière de suspension des mesures visées par la directive ou de leur conférer un contrôle sur l'urgence d'une mesure d'éloignement. L'exercice de telles fonctions par les juridictions nationales relève de l'article 8 de la directive. La portée de cette disposition ne saurait, toutefois, être restreinte par les mesures prises par un État membre en vertu de l'article 9.

Sur la question de l'exigence d'un «procès équitable» (article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme)

21 La juridiction nationale, considérant apparemment que les droits formant l'objet du litige porté devant elle sont de caractère «civil», pose encore la question de savoir si, en dehors des dispositions de la directive n° 64/221, il convient d'assurer le respect, dans l'ordre juridique communautaire, des exigences de l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, aux termes duquel «toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle».

22 Il n'apparaît pas nécessaire d'examiner cette question dans le présent contexte, étant donné que la directive n° 64/221 peut être considérée comme répondant, en ce qui concerne les mesures qu'elle vise, selon le troisième considérant de son préambule, à l'exigence du «procès équitable» formulée par l'article 6 de la Convention européenne, à tout le moins en ce qui concerne le régime des recours juridictionnels visés à l'article 8 de la directive, ainsi qu'il est indiqué ci-dessus. Cet aspect des questions posées par le juge national peut donc rester sans réponse dans la présente espèce.

Sur les dépens

23 Les frais exposés par le gouvernement du royaume de Belgique, le gouvernement de la République française, le gouvernement du royaume de Danemark et la Commission des Communautés européennes, qui ont soumis des observations à la Cour, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement.

La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant le président du tribunal de première instance de Liège, siégeant en référé, il appartient à celui-ci de statuer sur les dépens.

Par ces motifs,

LA COUR,

statuant sur les questions à elle soumises par le président du tribunal de première instance de Liège, siégeant en référé, par ordonnance du 18 juin 1979, dit pour droit:

1) **L'article 8 de la directive n° 64/221 du Conseil, du 25 février 1964, pour la coordination des mesures spéciales aux étrangers en matière de déplacement et de séjour justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique vise tous les recours ouverts, dans un État membre, contre les actes administratifs, dans le cadre de l'organisation judiciaire et de la répartition des compétences juridictionnelles de l'État concerné.**

**Cette disposition impose aux États membres l'obligation d'assurer aux personnes visées par la directive une protection judiciare qui ne soit pas moins favorable que celle qu'ils accordent à leurs propres nationaux en cas de recours contre les actes de l'administration, à l'inclusion, s'il y a lieu, de la suspension des actes sujets à recours.**

**Par contre, on ne saurait déduire de l'article 8 de la directive n° 64/221 une obligation, pour les États membres, d'admettre la présence d'un étranger sur leur territoire pendant la durée du procès, sous la réserve qu'il puisse, néanmoins, bénéficier d'un procès équitable et être en mesure de faire valoir tous ses moyens de défense.**

2) **La procédure d'examen et d'avis de l'article 9 de la directive n° 64/221, destinée à pallier aux insuffisances des recours visées par l'article 8, n'a pas pour objet de conférer aux juridictions une compétence additionnelle en matière de suspension des mesures visées par la directive ou de leur conférer un contrôle sur l'urgence d'une mesure d'éloignement.**

**L'exercice de telles fonctions par les juridictions nationales relève de l'article 8 de la directive.**

**La portée de cette disposition ne saurait, toutefois, être restreinte par les mesures prises par un État membre en vertu de l'article 9 de la directive.**

Kutscher O'Keeffe Touffait Mertens de Wilmars Pescatore

Mackenzie Stuart Bosco Koopmans Due

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg le 5 mars 1980.

Le greffier

A. Van Houtte

Le président

H. Kutscher

## CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. FRANCESCO CAPOTORTI, PRÉSENTÉES LE 31 JANVIER 1980 [1]

*Monsieur le Président,*
*Messieurs les Juges,*

1. Les règles communautaires qu'il vous est demandé d'interpréter dans cette affaire préjudicielle sont les articles 8 et 9 de la directive du Conseil n° 64/221 du 25 février 1964, pour la coordination des mesures spéciales aux étrangers en matière de déplacement et de séjour justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique. En examinant ces dispositions, il faudra tenir compte également des principes relatifs au procès équitable, qui peuvent être tirés de l'article 6 de la Convention européenne pour la sauvegarde des droits de l'homme, étant donné qu'il s'agit d'établir de quels moyens de procédure les ressortissants d'États membres doivent disposer, pour leur protection, lorsqu'ils sont frappés de mesures d'éloignement du territoire d'un État membre, autre que le leur, dans lequel ils séjournent ou ont demandé à s'établir.

Les faits de l'affaire peuvent être résumés de la manière suivante:

1 — Traduit de l'italien.