

**CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF**

**A R R Ê T**

n° 211.272 du 15 février 2011

A. 197.504/XI-17.451

En cause : **SLITI** Hicham,  
ayant élu domicile chez  
Me Chr. MARCHAND, avocat,  
rue du Marché au Charbon 83  
1000 Bruxelles,

contre :

**l'État belge**, représenté  
par le ministre de la Justice,  
ayant élu domicile chez  
Me B. RENSON, avocat,  
avenue de la Chasse 132  
1040 Bruxelles.

---

**LE PRÉSIDENT F.F. DE LA XI<sup>e</sup> CHAMBRE,**

Vu la requête unique introduite le 16 août 2010 par Hicham SLITI, qui demande, d'une part, la suspension de l'exécution «de la décision du Ministre de la Justice de ne pas solliciter son extradition aux États-Unis, datée du 19 février 2010» et, d'autre part, l'annulation de cette décision;

Vu le dossier administratif et la note d'observations;

Vu le rapport de M. R. BORN, auditeur adjoint au Conseil d'État, rédigé sur la base des articles 93 du règlement général de procédure et 12 et 14 de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'État;

Vu la notification aux parties du rapport et de l'ordonnance du 17 décembre 2010, les convoquant à comparaître le 13 janvier 2011;

Entendu, en son rapport, M. J. VANHAEVERBEEK, conseiller d'État, président de chambre f.f.;

Entendu, en leurs observations, Me D. ALAMAT, loco Me Chr. MARCHAND, avocat, comparaissant pour la partie requérante et Me B. RENSON, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. R. BORN, auditeur adjoint;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que le requérant est détenu sur la base militaire américaine de Guantanamo Bay depuis 2002; que le 30 septembre 2003, la 54<sup>ème</sup> chambre du tribunal correctionnel de Bruxelles a condamné plusieurs prévenus, dont le requérant, pour des faits de terrorisme; que celui-ci a été condamné à une peine principale de cinq ans d'emprisonnement pour avoir été membre d'associations de malfaiteurs formées en vue de commettre des crimes et des délits, d'avoir fait partie d'une milice privée et pour avoir recruté des personnes au profit d'une armée ou d'une troupe étrangère se trouvant sur le territoire d'un État étranger; que le tribunal a, en outre, ordonné l'arrestation immédiate de l'intéressé; que le requérant n'était ni présent, ni représenté lors du procès, si bien qu'il a été jugé par défaut; que le 11 décembre 2003, le jugement a été signifié par exploit d'huissier à Parquet vu l'absence de domicile et de résidence en Belgique; que le 6 août 2009, le requérant a fait opposition du jugement par l'intermédiaire de son conseil; que la cause a été fixée à l'audience du 12 août 2009 et remise, successivement, aux audiences des 15 décembre 2009, 24 février 2010 et 28 septembre 2010; que ces remises résultent de la volonté du requérant de pouvoir assister à son procès, ce qui n'a pas été possible vu sa détention à Guantanamo; que le 12 octobre 2009, le Parquet fédéral a demandé au ministre de la Justice de transmettre aux autorités américaines une demande d'extradition et, subsidiairement, une demande de remise temporaire de l'intéressé, conformément à l'article 12 de la Convention d'extradition conclue entre la Belgique et les États-Unis d'Amérique, limitée dans le temps aux besoins des poursuites intentées contre lui par les autorités belges; que cette demande est justifiée par le Parquet fédéral comme suit:

« La présente demande d'extradition tend à ce que SLITI Hicham soit extradé pour pouvoir comparaître devant le tribunal et y être rejugé. »;

que le 7 janvier 2010, les conseils du requérant ont écrit au premier ministre, aux vice-premiers ministres, au ministre de la Justice, à l'ambassadeur des États-Unis d'Amérique et au procureur fédéral, afin de leur faire part de leurs arguments «plaidant en faveur d'une acceptation de la demande d'extradition»; que le 13 janvier 2010, le dossier du requérant a été évoqué lors d'une réunion en présence du premier ministre, du ministre de la Justice et de l'ambassadeur des États-Unis; que le 27 janvier 2010, une nouvelle réunion s'est tenue entre le ministre de la Justice et Dan Fried, envoyé spécial du Président des États-Unis; que lors de cette réunion, le ministre de la Justice a fait part, «devant la grande insistance de Dan Fried» de la position du Gouvernement de «pas de demande d'extradition et le fait qu'il sera donné la suite judiciaire qui s'impose si les intéressés se rendent librement sur le territoire belge»; que le 19 février 2010, le ministre de la Justice a informé le Parquet fédéral qu'il ne solliciterait pas l'extradition du requérant auprès du Gouvernement des États-Unis; que cette décision est justifiée comme suit :

« Je fais suite à vos deux courriers du 12 octobre 2010 [lire 2009] par lesquels vous sollicitez de mon administration qu'elle demande l'extradition de Monsieur SLITI Hicham et de Monsieur HKIMI Adel aux autorités compétentes des États-Unis.

Je me dois, à cet égard, d'évoquer la meilleure doctrine qui relève, à juste titre, ce qui suit: "comme l'extradition est traditionnellement un acte de gouvernement, il appartient au pouvoir exécutif de décider en dernier ressort si l'extradition doit être demandée à l'autorité étrangère. Outre les conditions légales, la décision du Ministre de la Justice peut être dictée par des considérations d'opportunité" (H.-D. BOSLY, D. VANDERMEERSCH, M.-A. BEERNAERT, Droit de la procédure pénale, 5<sup>ème</sup> éd., Bruges, La Charte, 2008, p. 1240).

En l'occurrence, je n'estime pas opportun de demander l'extradition de Monsieur SLITI et de Monsieur HKIMI pour les motifs suivants:

1) Sécurité publique et dangerosité des intéressés.

Le premier motif lié à l'opportunité de refuser de demander l'extradition des intéressés est leur dangerosité. Celle-ci découle, notamment, de la gravité des infractions pour lesquelles ils sont recherchés.

Il y aurait une disproportion manifeste entre l'avantage de voir les intéressés éventuellement condamnés à des peines de prison relativement courtes pour les infractions pour lesquelles ils sont poursuivis en Belgique et le désavantage d'un séjour permanent des intéressés en Belgique, notamment au regard de la sécurité publique.

La Belgique pourrait, en effet, se retrouver dans l'obligation de maintenir les intéressés librement sur son territoire pour une durée indéterminée.

2) Inutilité de demander l'extradition.

Le second motif lié à l'opportunité de refuser de demander l'extradition des intéressés est l'inutilité, sur le plan juridique, d'une telle demande en l'espèce.

Le but de l'extradition est l'arrestation et la remise de personne qui tentent d'échapper à la justice.

Or, en l'espèce, les intéressés ont clairement manifesté leur volonté d'être présents à l'audience mais sont dans l'impossibilité physique de se déplacer vu qu'ils sont actuellement incarcérés à Guantanamo.

Une demande d'extradition ne pourrait, d'un point de vue juridique, pas pallier une telle impossibilité, vu que l'article 12§2 de la Convention d'extradition entre le Royaume de Belgique et les États-Unis d'Amérique, signée à Bruxelles le 27 avril 1987, permet aux États-Unis d'ajourner la remise des intéressés lorsqu'ils doivent encore satisfaire à la justice américaine et jusqu'à ce qu'ils aient satisfait à celle-ci.

Il sera, par contre, loisible aux intéressés de se constituer prisonniers sur le territoire belge dès qu'ils auront satisfait à la justice américaine et qu'ils seront remis en liberté sur le territoire américain.

Vu leur volonté d'assister à l'audience, il n'est donc pas utile, ni opportun, de solliciter leur extradition.»;

que le même jour, le ministre de la Justice a adressé un courrier aux conseils du requérant, libellé en ces termes:

« Je fais suite à votre courrier du 7 janvier 2010 qui a retenu toute mon attention et auquel je souhaite répondre de manière systématique.

1) En ce qui concerne votre premier argument tiré de l'article 3 CEDH (torture et traitements inhumains et dégradants).

Je tiens, tout d'abord, à relever que vous n'apportez ni la preuve, ni un début de preuve d'où il ressortirait que vos clients subiraient actuellement des actes contraires à l'article 3 de la Convention européenne des Droits de l'Homme (torture ou traitements inhumains ou dégradants).

Ensuite, je tiens à rappeler que la Belgique n'a aucune obligation vis-à-vis de personnes se trouvant à l'étranger qui seraient victimes d'actes contraires à l'article 3 CEDH commis par des autorités étrangères.

En vertu de son article premier, la Convention européenne des Droits de l'Homme a uniquement pour vocation à s'appliquer vis-à-vis de toute personne relevant de la juridiction des États parties à la Convention (voir notamment CEDH, Décision (GC) Bankovic et autres c/ Belgique et autres du 12 décembre 2001). Or, vos clients, détenus à Guantanamo, ne relèvent pas de la juridiction de la Belgique au sens de cette disposition: ils ne se trouvent ni sur le territoire belge, ni sous l'autorité de la Belgique.

L'argumentation que vous soutenez, selon laquelle vos clients bénéficieraient d'un droit subjectif à ce qu'un État partie à la Convention mentionnée ci-dessus mette en œuvre les moyens dont cet État dispose afin de faire cesser une situation contraire à l'article 3 de la dite Convention, qui les affecte, reviendrait obliger la Belgique à intervenir vis-à-vis de toute personne

victime de torture partout sur la planète, ce qui n'est évidemment pas concevable.

Comme le soulève la Cour européenne des Droits de l'Homme, "la Convention est un traité multilatéral opérant (...) dans un contexte essentiellement régional, et plus particulièrement dans l'espace juridique des États contractants (...). Elle n'a donc pas vocation à s'appliquer partout dans le monde, même à l'égard du comportement des États contractants" (CEDH, Décision (GC) Bankovic et autres c/ Belgique et autres du 12 décembre 2001, § 80)

Cet obiter dictum trouve a fortiori à s'appliquer lorsque ce n'est pas le comportement d'un État contractant qui est mis en cause, mais celui d'un État tiers, en l'espèce les États-Unis.

C'est auprès de ce pays qu'il appartient à vos clients de se plaindre de leurs conditions de détention, voire du principe même de leur détention.

L'article 3 CDH n'impose, en tout cas, pas à la Belgique de demander l'extradition de vos clients.

2) En ce qui concerne votre second argument tiré de l'article 6 CEDH (procès équitable).

La présence de vos clients aux audiences est un droit fondamental qui découle des articles 6.1 et 6.3 de la Convention européenne des Droits de l'Homme (voir notamment CEDH arrêt SEYITHAN DEMIR c/ TURQUIE du 28 juillet 2009).

Cela n'implique, cependant, pas une obligation pour la Belgique de demander leur extradition.

En effet, la procédure en opposition peut très bien être suspendue, le cas échéant par le biais de remises, tant que vos clients se trouvent dans l'impossibilité d'assister aux audiences suite à leur détention à Guantanamo ou ailleurs. De cette manière, l'article 6 CEDH ne sera pas violé.

Je ne peux, dès lors, que vous inviter à soulever cet argument juridique à l'audience aussi longtemps que vos clients se trouvent dans l'impossibilité d'assister personnellement à leur procès.

J'attire, enfin, votre attention sur le fait que la Convention bilatérale d'extradition entre la Belgique et les États-Unis n'impose aucune obligation à la Belgique de demander l'extradition de quiconque en quelque circonstance que ce soit.

Au contraire, "comme l'extradition est traditionnellement un acte de gouvernement, il appartient au pouvoir exécutif de décider en dernier ressort si l'extradition doit être demandée à l'autorité étrangère. Outre les conditions légales, la décision du Ministre de la Justice peut être dictée par des considérations d'opportunité" (H.-D. BOSLY, D. VANDERMEERSCH, M.-A. BEERNAERT, Droit de la procédure pénale, 5<sup>ème</sup> éd., Bruges, La Charte, 2008, p. 1240)

En l'espèce, j'ai refusé de demander l'extradition de vos clients pour les motifs que vous voudrez bien trouver dans ma lettre adressée à Monsieur le Procureur fédéral dont je vous fais parvenir copie en annexe.»;

que par un courrier daté du 7 janvier 2010 mais envoyé, apparemment, vers la fin du mois de février 2010, les conseils du requérant ont pris acte de la position du ministre de la Justice, tout en ne partageant pas son point de vue; qu'ils ont demandé à recevoir une copie de la lettre adressée au procureur fédéral, car ils ont noté que les arguments y invoqués n'étaient pas ceux qui figuraient dans la lettre qu'ils avaient reçue précédemment; que le 7 mai 2010, le conseil du requérant a contesté la décision prise par le ministre de la Justice, lui demandant de revenir sur sa décision de refus «et d'entreprendre toutes les démarches, judiciaires et/ou diplomatiques, en vue de donner toute la portée utile aux droits de mes clients. A défaut de ce faire endéans les quinze jours, je me verrai contraint d'introduire les procédures nécessaires à cette fin, ce dont je tenais à vous informer»; que le 7 juin 2010, Me MARCHAND a adressé au ministre de la Justice une proposition faite par «Cori A. Crider, qui est le conseil de Messieurs SLITI et HKIMI aux États-Unis» pour permettre à ses clients d'assister à leur procès; que le ministre de la Justice s'en est apparemment référé à son courrier du 19 février 2010 pour rejeter la proposition précitée;

Considérant que la partie adverse soutient que le Conseil d'État est, à l'évidence, incompétent pour connaître d'un recours contre une demande formulée par le ministre de la Justice à un pays étranger en vue d'obtenir l'extradition d'une personne poursuivie en Belgique ou condamnée dans notre pays et qu'il est, *a fortiori*, également incompétent pour connaître d'un recours contre le refus du ministre d'adresser une telle demande, ces décisions ne constituant en aucune manière des actes administratifs susceptibles de recours; qu'elle fait valoir qu'en matière d'extradition, le ministre de la Justice agit en qualité de représentant du Gouvernement et prête son concours à la répression des délits par les autorités judiciaires, soit du pays requérant (extradition passive), soit de la Belgique (extradition active) et qu'à cette occasion, il agit comme auxiliaire du pouvoir judiciaire et échappe, pour ce motif, à la compétence du Conseil d'État; qu'elle estime qu'en l'espèce, la décision prise le 19 février 2010 par le ministre de la Justice de refuser de demander l'extradition du requérant aux États-Unis, s'inscrit très clairement dans le cadre de l'exécution d'une décision judiciaire rendue en matière répressive et, plus particulièrement, dans le cadre d'une peine privative de liberté à laquelle a été condamné le requérant par un jugement prononcé le 30 septembre 2003 par le tribunal de première instance de Bruxelles pour des faits de terrorisme et qu'elle constitue une réponse à une demande du Parquet fédéral; que la partie adverse insiste, encore, sur la distinction qu'il y a lieu d'opérer, dans les arrêts du Conseil d'État, entre ceux rendus en matière d'extradition «active», d'une part, et «passive», d'autre part, que dans ce dernier cas, la décision d'extrader ou non vers un pays étranger «ne participe pas à l'exécution d'une décision judiciaire belge, que ce

soit du tribunal ou d'un juge d'instruction, mais décide, en ce cas, souverainement, "sous sa propre et exclusive responsabilité" s'il y a lieu ou non de déférer à la requête présentée par un gouvernement étranger reconnu par la Belgique» et que dans le cas de l'extradition «active», la demande d'extradition formulée par les autorités belges est examinée, au niveau de sa régularité et de sa légalité, par les juridictions des pays étrangers; que la partie adverse en conclut que l'acte attaqué ne constitue pas un acte susceptible de recours mais un «acte de gouvernement ("acte de souveraineté") par lequel le pouvoir exécutif, prêtant son concours à l'exécution d'une décision judiciaire, a décidé, en dernier ressort, de ne pas solliciter l'extradition de la partie requérante pour des considérations d'opportunité»;

Considérant que l'article 14, § 1<sup>er</sup>, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, est ainsi rédigé:

« § 1<sup>er</sup>. La section [du contentieux administratif] statue par voie d'arrêts sur les recours en annulation pour violation des formes soit substantielles, soit prescrites à peine de nullité, excès ou détournement de pouvoir, formés contre les actes et règlements:

1° des diverses autorités administratives;

2° des assemblées législatives ou de leurs organes, en ce compris les médiateurs institués auprès de ces assemblées, de la Cour des comptes et de la Cour d'arbitrage, du Conseil d'État et des juridictions administratives ainsi que des organes du pouvoir judiciaire et du Conseil supérieur de la Justice relatifs aux marchés publics et aux membres de leur personnel.»;

qu'il ressort de cette disposition que, sous réserve du tempérament prévu au 2° de la disposition précitée, la compétence du Conseil d'État est exclue pour les actes émanant du pouvoir judiciaire; qu'échappent également à sa compétence les actes par lesquels l'administration collabore à l'exercice du pouvoir judiciaire ou concourt à l'exécution de décisions rendues par le pouvoir judiciaire; qu'en l'espèce, l'acte attaqué consiste en un refus, du ministre de la Justice, de solliciter l'extradition du requérant détenu sur la base de Guantanamo Bay, auprès des autorités américaines; que ce refus fait suite à la demande introduite le 12 octobre 2009 par le procureur fédéral; qu'elle s'inscrit dans le cadre du recours en opposition introduit par le requérant, le 6 août 2009, contre sa condamnation prononcée le 30 septembre 2003 par la 54<sup>ème</sup> chambre du tribunal correctionnel de Bruxelles; que cette demande vise expressément à garantir le respect des droits de la défense du requérant en lui permettant d'assister en personne à son procès; que dans l'attente d'une décision à cet égard, le tribunal saisi de ce recours a décidé, à plusieurs reprises, de remettre la cause à une audience ultérieure; qu'il suit de ces éléments qu'à défaut de concourir à l'exécution d'une peine, l'acte attaqué est accompli «dans le cadre d'une action judiciaire» et échappe, de ce fait, à la compétence du Conseil d'État pour en connaître;

Considérant que des débats succincts suffisent à constater que la requête en annulation est irrecevable; qu'il y a lieu d'appliquer l'article 93 du règlement général de procédure,

**D É C I D E :**

**Article 1<sup>er</sup>.**

La demande de suspension et la requête en annulation sont rejetées.

**Article 2.**

Les dépens, liquidés à 175 euros, sont mis à charge de la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le quinze février deux mille onze par :

M. J. VANHAEVERBEEK, président de chambre f.f.,  
M. X. DUPONT, greffier.

Le Greffier, Le Président f.f.,

X. DUPONT J. VANHAEVERBEEK