

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF
LE PRÉSIDENT DE LA XI^e CHAMBRE SIÉGEANT EN RÉFÉRÉ
A R R Ê T

n° 258.678 du 2 février 2024

A. 241.043/XI-24.697

En cause : **A. A.**,
 ayant élu domicile chez
 M^{es} Olivia VENET, Louise RAMBOUX
 et Ludovic BADET, avocats,
 rue Emile Claus 4
 1000 Bruxelles,

contre :

l'Etat belge, représenté par
 le Ministre de la Justice,
 ayant élu domicile chez
 M^e Bernard RENSON, avocat,
 avenue de l'Armée 10
 1040 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 29 janvier 2024, la partie requérante demande la suspension, selon la procédure d'extrême urgence, de l'exécution de l'« arrêté ministériel du 18 janvier 2024 autorisant son extradition vers la Suisse, notifié le 25 janvier 2024 ».

II. Procédure

Par une ordonnance du 30 janvier 2024, l'affaire a été fixée à l'audience du 1^{er} février 2024. Le 31 janvier 2024, l'affaire a été remise à l'audience du 2 février 2024.

La partie adverse a déposé une note d'observations et le dossier administratif.

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

M^{es} Olivia Venet et Louise Ramboux, avocats, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Florence Saporosi, *loco* M^e Bernard Renson, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Alain Lefèbvre, premier auditeur au Conseil d'État, a été entendu en son avis conforme.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Exposé des faits utiles

Le 6 mai 2014, un mandat d'arrêt international est délivré par le parquet du canton de Fribourg (Suisse) à l'encontre de la partie requérante, ressortissante française. Ce mandat d'arrêt est la conséquence d'un jugement prononcé le même jour par le tribunal pénal de l'arrondissement de la Sarine (Suisse) condamnant la partie requérante à une peine d'emprisonnement de 40 mois ferme sous déduction de 26 jours de détention préventive, ainsi qu'au paiement d'une amende, pour des faits commis sur le territoire suisse le 31 mars 2012.

Visée par un signalement international du 23 janvier 2017, la partie requérante est interpellée le 23 mars 2023 à Bruxelles et fait l'objet d'un mandat d'arrêt provisoire décerné par un juge d'instruction du tribunal de première instance francophone de Bruxelles.

Le 28 mars 2023, les autorités suisses établissent une demande d'extradition de la partie requérante à l'intention de la Belgique. Cette demande est transmise au Service Public Fédéral Justice par la voie diplomatique, sur la base d'une note de l'Ambassade de Suisse du 4 avril 2023. À la demande d'extradition, est annexé notamment le jugement du 6 mai 2014. L'extradition est demandée pour les faits qui sont reprochés à la partie requérante dans ce jugement afin qu'elle exécute en Suisse la peine à laquelle elle a été condamnée.

Dans sa requête, la partie requérante expose que ce n'est que dans la foulée de son interpellation du 23 mars 2023 qu'elle est informée pour la première fois de ce qu'un jugement d'un tribunal suisse a été prononcé contre elle près de neuf ans plus tôt, et qu'elle ne prend formellement connaissance de ce jugement que le 23

avril 2023, lorsque le directeur de l'établissement pénitentiaire où elle séjourne lui signifie les pièces officielles relatives à son extradition.

Le 23 juin 2023, la partie requérante dépose des conclusions devant la chambre des mises en accusation de la Cour d'appel de Bruxelles, dans le cadre de la procédure d'avis prévue par l'article 3 de la loi du 15 mars 1874 sur l'extradition. Elle y soutient, à titre principal, que son extradition aurait pour effet de la soumettre à un déni flagrant de justice. Elle estime en effet que le procès qui a conduit à sa condamnation a été mené en violation de plusieurs garanties du droit fondamental à un procès équitable, à savoir le droit de l'accusé de participer réellement à son procès ou d'être entendu, le droit de l'accusé de comparaître personnellement et le droit au double degré de juridiction et à un nouveau procès. Elle expose notamment à l'appui de ce moyen qu'elle a été condamnée par contumace, après avoir été représentée à son insu par un avocat nommé d'office ; que le jugement ne mentionne aucun « motif important » la dispensant de comparaître, que l'avocat nommé d'office a reconnu n'avoir eu aucun contact avec elle au moment de préparer sa défense et de la représenter ; que c'est à cet avocat que le jugement de condamnation a été notifié ; qu'il est seulement établi que, par un mandat, elle a été invitée à comparaître lors de son procès au fond, tandis que les autorités judiciaires suisses n'avaient aucune connaissance suffisante de son lieu de domicile ou de résidence habituelle ; que cette incertitude a eu pour effet qu'elle soit convoquée via la Feuille officielle du Canton de Fribourg, qui est un registre suisse de différentes informations et annonces officielles, disponible en ligne ; qu'il n'est dès lors pas démontré qu'elle a eu une connaissance suffisante des poursuites et des accusations à son encontre, ni de la tenue de son procès au fond ; qu'il n'est pas démontré non plus qu'elle a eu une connaissance du jugement de condamnation dans un délai permettant d'interjeter appel ; que le jugement du 6 mai 2014 est définitif et ne peut plus être remis en cause ; qu'il n'est pas démontré qu'elle aurait eu la volonté de se soustraire à la justice ni qu'elle aurait renoncé au droit de comparaître en personne à l'audience ; qu'après sa détention provisoire, qui s'est terminée le 26 mars 2012, elle est rentrée en France et n'a tout simplement pas été mise au courant de ce qu'elle était convoquée pour être jugée au fond en Suisse. Selon elle, il est ainsi établi que si elle était extradée, elle serait soumise en Suisse à un déni flagrant de justice et que, partant, la condition prévue par l'article 2bis, alinéa 2, de la loi du 15 mars 1874 sur l'extradition n'est pas satisfaite, raison pour laquelle elle sollicite de la chambre des mises en accusation qu'elle rende un avis négatif. A titre subsidiaire, la partie requérante demande qu'il soit sursis à statuer le temps que le ministère public demande à la Suisse de communiquer des nouvelles pièces issues du dossier de la procédure ayant donné lieu au jugement de condamnation : les procès-verbaux de

l'audience tenue devant la juridiction suisse, la nomination en qualité de défenseur d'office de l'avocat suisse qui a comparu à l'audience, le mandat du 31 janvier 2014 qui lui aurait été adressé avec pour objectif de la prévenir du procès, le pli par lequel la dispense de comparaître aurait été demandée par son défenseur d'office et la décision du tribunal concernant cette dispense. Il s'agit là selon elle de pièces essentielles qui pourront encore davantage établir les circonstances qu'elle invoque pour démontrer l'existence d'un déni flagrant de justice auquel elle serait confrontée si elle était remise aux autorités de la Suisse.

Le 7 septembre 2023, la chambre des mises en accusation de la Cour d'appel de Bruxelles émet un avis défavorable à la demande d'extradition.

Le 18 janvier 2024, le ministre de la Justice adopte un arrêté autorisant l'extradition de la partie requérante.

Cet arrêté, qui constitue l'acte attaqué, est notifié à la partie requérante le 25 janvier 2024. Il se présente comme suit :

« [...]

Vu la note de l'Ambassade de Suisse à Bruxelles du 4 avril 2023, tendant à obtenir l'extradition du nommé [...], né le 4 août 1985 à Lyon (France), de nationalité française ;

Vu les pièces transmises à l'appui de la demande, notamment le jugement du 6 mai 2014 du Tribunal pénal de l'arrondissement la Sarine condamnant l'intéressé à une peine privative de liberté de 40 mois, condamnation entrée en force en date du 6 mai 2014, du chef d'entrave à la circulation publique, de contravention et de crime contre l'ancienne loi fédérale sur les stupéfiants, de violation simple et grave des règles de circulation routière, de conduite en état d'incapacité de conduire et de tentative d'opposition ou dérobade aux mesures visant à déterminer l'incapacité de conduire, faits commis sur le territoire suisse le 31 mars 2012 ;

Vu la signification de l'arrêt précité à l'intéressé faite en date du 23 avril 2023 par le Directeur de la prison de Saint-Gilles ;

Vu le mandat d'arrêt provisoire aux fins d'extradition décerné à l'encontre de l'intéressé par Madame [B.], juge d'instruction au tribunal de première instance francophone de Bruxelles du 23 mars 2023 ;

Vu la Convention européenne d'extradition du 13 décembre 1957 ;

Vu les lois sur les extraditions des 1^{er} octobre 1833 et 15 mars 1874 ;

Attendu que la Chambre des mises en accusation de la Cour d'appel de Bruxelles a émis un avis défavorable en date du 7 septembre 2023 ;

Attendu que la Cour a considéré que l'intéressé n'avait pas pu préparer sa défense ou donner d'instructions à son avocat ; que celui-ci avait été désigné d'office et avait demandé la dispense de comparution de son client ; Que, le jugement suisse

étant entre temps devenu définitif et aucun recours n'étant possible selon le droit helvétique, la Chambre des mises en accusation a considéré qu'il existe des risques sérieux que l'intéressé soit soumis en Suisse à un déni flagrant de justice ; que la Cour indique aussi que, selon elle, le jugement du 6 mai 2014 ne précise pas les "motifs importants" qui justifient que l'intéressé ait pu être dispensé de comparution personnelle alors que l'article 336 du Code de procédure pénale suisse prévoit : "La direction de la procédure peut dispenser le prévenu, à sa demande, de comparaître en personne lorsqu'il fait valoir des motifs importants et que sa présence n'est pas indispensable".

Attendu que les différents éléments tendent à indiquer que l'intéressé n'a pas souhaité être présent lors de l'audience du jugement du 6 mai 2014 ; que l'intéressé avait été détenu dans ce dossier et a ensuite été remis en liberté ; qu'il avait donc une parfaite connaissance de la procédure pénale à son encontre ;

Attendu que l'intéressé a été cité à comparaître personnellement au moyen d'une citation (recommandé avec accusé de réception) envoyée à son domicile ; qu'il ne s'est jamais présenté pour retirer ce recommandé ; que la citation à comparaître a également été publiée dans la Feuille Officielle du canton de Fribourg ;

Attendu que, dans sa demande de dispense à comparaître du 19 décembre 2013, le conseil de l'intéressé a indiqué que ce dernier lui avait laissé comme consigne, lors de sa libération, qu'il ne souhaitait pas comparaître et qu'il sollicitait l'application de l'article 336 du Code de procédure pénale suisse ; qu'en effet, le 26 avril 2014, le conseil de l'intéressé indique s'être entretenu pendant 30 minutes avec son client ;

Attendu que, concernant les motifs importants relatifs à la dispense de comparution personnelle, le conseil de l'intéressé avait fait état de la situation d'indigence de son client au Tribunal : que ces motifs étaient donc connus par le Tribunal ;

Attendu qu'il apparaît donc que des consignes ont bien été laissées par l'intéressé à son conseil et qu'il est ainsi démontré que l'intéressé avait volontairement renoncé de manière non équivoque à une comparution personnelle ;

Attendu qu'au vu des éléments ci-dessus, il n'y a pas lieu de considérer que l'intéressé ferait l'objet d'un déni flagrant de justice en cas de retour en Suisse.

Attendu que les faits reprochés à l'intéressé sont punissables tant en Belgique qu'en Suisse et répondent aux critères prévus à l'article 2.1 de la Convention précitée ;

Attendu que l'action publique n'est pas prescrite, ni en droit suisse, ni en droit belge ;

Attendu que les faits reprochés à l'intéressé ne revêtent pas de caractère politique et ne sont pas connexes à un crime ou à un délit politique ;

Attendu encore qu'il n'existe en l'espèce aucune raison de croire que la demande d'extradition, motivée par une infraction de droit commun, ait été présentée aux fins de poursuivre ou de punir la personne réclamée pour des considérations de race, de religion, de nationalité ou d'opinions politiques ou que la situation de cette personne risque d'être aggravée pour l'une ou l'autre de ces raisons ;

Attendu qu'il ne résulte d'aucun élément concret et individualisé l'existence de risques sérieux que l'intéressé, s'il est extradé, soit soumis, dans l'Etat requérant, à un déni de justice, à la torture ou à des peines ou traitements inhumains ou dégradants (arrêt de la CEDH Soering c. Royaume Uni) ;

Attendu, en conséquence, que les conditions et les formalités de l'extradition se trouvent réunies et ont été accomplies ».

IV. Procédure gratuite

La partie requérante est actuellement en détention au sens de l'article 508/13/1, § 2, 6°, du Code judiciaire.

En application des articles 78 à 80 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État et de l'article 508/13/1, § 2, 6°, du Code judiciaire, précité, il y a lieu de lui accorder le bénéfice de la procédure gratuite dans la présente procédure en suspension d'extrême urgence.

V. Conditions de la suspension d'extrême urgence

Conformément à l'article 17, § 1^{er}, alinéa 2, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la suspension de l'exécution d'une décision administrative suppose deux conditions, une urgence incompatible avec le délai de traitement de l'affaire en annulation et l'existence d'au moins un moyen sérieux susceptible, *prima facie*, de justifier l'annulation de cette décision. Le paragraphe 4 de ce même article vise l'hypothèse d'un recours en suspension d'extrême urgence qui doit indiquer en quoi le traitement de l'affaire est incompatible avec le délai de traitement de la demande de suspension visée au paragraphe 1^{er}.

VI. Premier moyen

VI.1. Thèse de la partie requérante

La partie requérante prend un premier moyen de la « violation de l'article 3 de la loi du 15 mars 1874 sur les extraditions, du droit d'être entendu, du principe général de droit "*audi alteram partem*" et du principe du contradictoire ».

Citant les alinéas 4, 5 et 6 de l'article 3 de la loi du 18 mars 1874 sur les extraditions, elle expose que cette disposition organise ainsi les garanties assurant un débat contradictoire, en vertu desquelles l'étranger faisant l'objet d'une demande d'extradition doit être en mesure de faire valoir ses observations lors de l'audience de la chambre des mises en accusation, à l'issue de laquelle celle-ci rend un avis sur la demande d'extradition.

Selon elle, les éléments sur lesquels se fonde le gouvernement pour accorder l'extradition doivent être soumis à l'avis de la chambre des mises en accusation et au contradictoire. Il s'ensuit que lorsque le gouvernement invoque, afin de répondre aux risques retenus par la chambre des mises en accusation quant à l'extradition de l'étranger, des motifs et garanties nouveaux qui n'ont pas encore été soumis à la contradiction, l'avis de la chambre des mises en accusation doit à nouveau être sollicité.

La partie requérante expose encore que le droit d'être entendu, qui est un principe général de droit du droit de l'Union européenne et également un principe général de droit administratif interne, fait également partie des garanties consacrées par l'article 3 de la loi sur les extraditions précitée. Il s'agit selon elle d'une composante essentielle des droits de la défense au sens large, qui doit permettre à l'intéressé de faire connaître son point de vue avant l'adoption de toute décision susceptible d'affecter de manière défavorable ses intérêts. Elle cite ensuite de la jurisprudence du Conseil d'État relative à des arrêtés ministériels d'extradition et dans lesquels le principe du droit à être entendu a été appliqué.

Elle poursuit l'exposé de son moyen en soutenant qu'en l'espèce, il ressort de la motivation de l'arrêté ministériel d'extradition attaqué que les éléments déterminants sur lesquels la partie adverse s'est fondée pour accorder son extradition n'étaient connus ni de la chambre des mises en accusation lorsqu'elle a rendu son avis, ni d'elle-même. Selon elle, il ressort en effet implicitement de la décision attaquée que des informations complémentaires ont été demandées par la partie adverse aux autorités suisses après que la chambre des mises en accusation a rendu son avis défavorable. Ce constat a, selon elle, été confirmé par l'arrêt de la chambre des mises en accusation du 26 janvier 2024, statuant sur sa requête de mise en liberté.

« Plus précisément », poursuit-elle, « la partie adverse semble s'appuyer sur des informations communiquées par les autorités suisses afin de répondre au risque de déni flagrant de justice soulevé dans l'avis défavorable de la chambre des mises en accusation :

- a) Le fait que le requérant aurait été cité à comparaître personnellement au moyen d'une citation (recommandé avec accusé de réception) envoyée à son domicile et qu'il ne se serait jamais présenté pour retirer ce recommandé.

Cet élément était inconnu du requérant et n'a pas été soumis à l'avis de la chambre des mises en accusation.

En effet, dans ses conclusions déposées dans le cadre de cette demande d'avis, le requérant faisait état de ce qui suit : "Il ressort par ailleurs du jugement que le concluant a également été cité à comparaître "par manda[t] du 31 janvier 2014". Le jugement ne permet pas d'établir à quelle adresse celui-ci a été envoyé, et il ne permet pas d'établir que le concluant aurait été touché par ce mandat" [...].

- b) L'indication, par le conseil suisse du requérant, dans la demande de dispense de comparaître du 19 décembre 2013, que ce dernier lui aurait laissé comme consigne, lors de sa libération, qu'il ne souhaitait pas comparaître et qu'il sollicitait l'application de l'article 336 du Code de procédure pénale suisse, étant entendu que, le 26 avril 2014, le conseil suisse du requérant indique s'être entretenu pendant 30 minutes avec son client. Le conseil du requérant aurait par ailleurs invoqué, au titre de "motif important" justifiant une dispense de comparution, la situation d'indigence de son client.

Ces éléments étaient également inconnus du requérant dès lors que ce dernier faisait valoir, dans le cadre de la procédure d'avis : "en l'espèce, le jugement est muet quant au motif important ou l'excuse qui aurait été invoqué et qui aurait permis au concluant de ne pas se présenter au tribunal sans pour autant voir les dispositions de la procédure par défaut s'appliquer à lui. Alors que le concluant le lui a demandé, Maître [E.P.] ne lui a pas transmis la copie du contenu du pli qu'il a déposé et ne donne pas d'explication sur celui-ci" [...].

Ces éléments n'ont, en outre, pas été soumis à l'avis de la chambre des mises en accusation ».

La partie requérante estime qu'il s'ensuit que le respect du débat contradictoire n'a pas été assuré et que son droit d'être entendue a été violé dès lors qu'elle n'a pas pu faire valoir ses observations quant aux informations qui ont été communiquées par les autorités suisses à la partie adverse. Elle considère que l'enseignement de l'arrêt n° 251.303 du 26 juillet 2021 est applicable *mutatis mutandis* au cas d'espèce, dès lors qu'« [e]n effet, il ressort de la décision attaquée que la partie adverse se fonde sur des pièces et/ou des informations reçues des autorités suisses au terme desquelles [elle] aurait eu connaissance de la citation à comparaître devant le Tribunal pénal de la Sarine et qu'[elle] aurait donné des consignes à son conseil suisse, par téléphone, afin qu'[elle] soit dispensé[e] de comparaître personnellement ».

Dans sa requête, la partie requérante souligne le fait que ces nouveaux éléments – qu'elle conteste – concernent précisément le motif pour lequel la chambre des mises en accusation a rendu un avis défavorable, à savoir le risque sérieux de déni flagrant de justice si elle venait à être remise aux autorités suisses. Pour elle, force est de constater qu'aucun débat n'a eu lieu quant à ces nouveaux éléments, dont le contenu précis n'est toujours pas connu d'elle dès lors que, suivant la requête, l'accès aux nouvelles pièces a été refusé par la partie adverse à l'occasion d'un entretien téléphonique du 26 janvier 2024.

En conclusion, la partie requérante affirme que « l'article 3 de la loi du 15 mars 1874 sur les extraditions, le droit d'être entendu, le principe général de droit "audi alteram partem" et le principe du contradictoire ont été violés par la partie adverse ».

VI.2. Thèse de la partie adverse

Dans sa note d'observations, la partie adverse pose la question de savoir si « [a]u vu de certaines informations obtenues des autorités suisses postérieurement à l'avis de la Chambre des mises en accusation, [il fallait] que le ministre de la Justice ressaisisse la cour d'appel pour obtenir de sa part un nouvel avis ».

Elle expose que, dans son arrêt n° 218.673 du 27 mars 2012, le Conseil d'Etat a jugé très clairement que : « aucune règle n'impose au ministre de solliciter de la chambre des mises en accusation un nouvel avis sur l'élément ainsi retenu pour s'écarter de la position qu'elle a, pour sa part, adoptée » ; qu'il faut rappeler que la procédure d'extradition est administrative, que l'intervention de la chambre des mises en accusation ne se traduit pas par une décision judiciaire mais est purement consultative, et que lorsque le ministre de la Justice décide de s'écarter de l'avis non contraignant de la chambre des mises en accusation, il doit en exposer la raison de manière précise dans son arrêté, ce qu'il a fait en l'espèce ; qu'en tant que reposant sur le grief de ne pas avoir respecté une garantie découlant d'une audition préalable de la partie requérante et de la nécessité de soumettre à la contradiction des informations éventuellement obtenues postérieurement à l'avis de la chambre des mises en accusation de la cour d'appel de Bruxelles, le grief n'est pas fondé.

La partie adverse expose ensuite qu'en matière d'extradition, les garanties assurant un débat contradictoire sont organisées par la loi et cite l'article 3, alinéa 4, de la loi du 15 mars 1874 sur les extraditions.

Elle affirme que « [l]a jurisprudence [...] citée ci-dessus a été confirmée récemment par [l'] arrêt n° 257.174 [du 11 août 2023] » dont elle reproduit l'extrait suivant :

« (...) 13. Lorsque le ministre décide de s'écarter de l'avis non contraignant de la chambre des mises en accusation, il doit en indiquer les motifs de manière précise dans l'arrêté, *quod est*.

En l'espèce, la partie adverse ne fait pas sien l'avis défavorable de la cour d'appel et s'en écarte, en prenant appui sur l'arrêt n° 22854/20 Sanchez-Sanchez c. Royaume-Uni du 3 novembre 2022 de la Cour européenne des droits de l'homme

qui “opère une distinction dans l’application de l’article 3 CEDH entre le contexte interne et le contexte de l’extradition” et “décide, concernant les peines d’emprisonnement à vie dans le contexte de l’extradition, qu’il suffit, pour satisfaire au prescrit de l’article 3 CEDH, qu’il existe un mécanisme de réexamen permettant aux autorités nationales d’examiner les progrès accomplis par le détenu sur le chemin de l’amendement ou n’importe quel autre motif d’élargissement fondé sur son comportement ou sur d’autres éléments pertinents tirés de sa situation personnelle”.

Il en résulte que la partie adverse ne fonde pas l’acte attaqué sur un élément déterminant nouvellement déposé dans le dossier administratif relatif à l’extradition du requérant, dont la chambre des mises en accusation n’aurait pu disposer. Elle décide seulement et s’en explique, au terme d’une appréciation différente des éléments de fait et de droit de la cause – fût-elle induite par l’arrêt du 3 novembre 2022 précité –, de s’écarter de la position que la cour d’appel a, pour sa part, adoptée sur la base des mêmes éléments.

Aucune règle n’impose au ministre de solliciter de la chambre des mises en accusation un nouvel avis au motif qu’entre-temps est intervenue une décision judiciaire nouvelle, le cas échéant susceptible d’avoir une incidence sur le cas d’espèce concerné. En l’espèce, on ne peut déduire de la seule circonstance que la chambre des mises en accusation ne s’est pas elle-même prononcée sur l’impact éventuel de l’arrêt précité de la Cour européenne des droits de l’homme sur la demande dont elle était saisie – et pour cause –, que l’acte attaqué a été pris sans prendre en considération tous les éléments pertinents de la cause.

14. Par ailleurs, aucune règle n’impose que la procédure d’extradition soit contradictoire à chacun de ses stades et notamment pas à celui de la décision ministérielle. Partant, la partie adverse n’était pas tenue d’avertir le requérant, préalablement à la prise de décision, qu’elle comptait prendre en considération dans son appréciation, l’arrêt récemment rendu le 3 novembre 2022 par la Cour européenne des droits de l’homme en matière d’extradition ».

Selon la partie adverse « [c]ette jurisprudence revient ainsi, et fort heureusement, sur la jurisprudence citée par [la partie requérante], notamment sur les arrêts n° 251.303 du 26 juillet 2021 et n° 241.083 du 22 mars 2018 ».

La partie adverse considère que les éléments sur lesquels se fonde l’arrêté ministériel d’extradition ne constituent, en réalité, que la confirmation d’un élément de fait relevé par la chambre des mises en accusation dans son avis défavorable du 7 septembre 2023, au point 4, à savoir que la partie requérante a bien demandé la dispense de comparaître aux audiences.

Elle relève que dans son avis, la chambre des mises en accusation a indiqué aussi que, selon elle, le jugement du 6 mai 2014 ne précisait pas les « motifs importants » qui justifiaient que l’intéressé ait pu être dispensé de comparution personnelle alors que l’article 336 du Code de procédure pénale suisse prévoit que la direction de la procédure peut dispenser le prévenu, à sa demande, de comparaître en personne lorsqu’il fait valoir des motifs importants et que sa présence n’est pas

indispensable. Renvoyant à la pièce 7 du dossier administratif, elle expose que « [s]ur la base d'explications complémentaires obtenues des autorités suisses, il est apparu que les interrogations de la Chambre des mises en accusation n'étaient pas justifiées » et que « [l]'acte attaqué explique pourquoi ».

La partie adverse observe ainsi que l'acte attaqué souligne, tout d'abord, que « différents éléments tendent à indiquer que l'intéressé n'a pas souhaité être présent lors de l'audience du jugement du 6 mai 2014 ; que l'intéressé avait été détenu dans ce dossier et a ensuite été remis en liberté ; qu'il avait donc une parfaite connaissance de la procédure pénale à son encontre ». Elle affirme que la partie requérante doit être la première à savoir et doit bien reconnaître qu'elle a été détenue dans le dossier qui fonde aujourd'hui la demande d'extradition et qu'elle était parfaitement au courant de la procédure pénale menée à son encontre. La partie adverse se demande en quoi ces éléments seraient nouveaux et auraient dû être soumis à la chambre des mises en accusation.

De même, expose la partie adverse, l'acte attaqué relève que « l'intéressé a été cité à comparaître personnellement au moyen d'une citation (recommandé avec accusé de réception) envoyée à son domicile ; qu'il ne s'est jamais présenté pour retirer ce recommandé ; que la citation à comparaître a également été publiée dans la Feuille Officielle du canton de Fribourg ». Pour elle, force est de constater que ces éléments sont déjà repris dans l'avis de la chambre des mises en accusation, qu'ils ne sont donc pas « nouveaux » et ne devaient pas être soumis à la chambre des mises en accusation.

Visant la précision dans l'acte attaqué que « dans sa demande de dispense de comparaître du 19 décembre 2013, le conseil de l'intéressé a indiqué que ce dernier lui avait laissé comme consigne, lors de sa libération, qu'il ne souhaitait pas comparaître et qu'il sollicitait l'application de l'article 336 du Code de procédure pénale suisse ; qu'en effet, le 26 avril 2014, le conseil de l'intéressé indique s'être entretenu pendant 30 minutes avec son client », la partie adverse estime que ces éléments ne font qu'explicitier et confirmer ce qui ressortait déjà du dossier soumis à la chambre des mises en accusation, à savoir les éléments découlant du jugement suisse du 6 mai 2014 et sur lesquels la chambre des mises en accusation avait des « doutes » et se demande en quoi ces éléments, qui permettent en définitive de lever un doute ou un questionnement, seraient nouveaux et auraient dû être soumis à la chambre des mises en accusation.

Pour elle, il ne s'agit en tout cas pas d'éléments déterminants nouvellement déposés dans le dossier administratif relatif à l'extradition de la partie requérante, dont la chambre des mises en accusation n'aurait pu disposer.

Elle relève également, pour répondre à des interrogations de la partie requérante, que les éléments complémentaires obtenus des autorités suisses résultent du dossier de la procédure menée contre elle par les autorités judiciaires suisses et affirme qu'il suffit de lire le chapitre « Etat de fait procédural » du jugement du 6 mai 2014 – qui renvoie à différentes pièces de la procédure, pièces en définitive communiquées aux autorités belges.

La partie adverse constate encore que l'acte attaqué relève que « concernant les motifs importants relatifs à la dispense de comparution personnelle, le conseil de l'intéressé avait fait état de la situation d'indigence de son client au Tribunal ; que ces motifs étaient donc connus par le Tribunal », considère que ces éléments répondent à l'objection de la chambre des mises en accusation et qu'ils relèvent d'une situation propre à la partie requérante que celle-ci ne peut en aucune manière ignorer et considérer comme « nouvelle » qui devait justifier un réexamen du dossier par la juridiction d'instruction.

Selon la partie adverse, ces éléments expliquent également pourquoi le tribunal suisse a considéré que, partant, la procédure par défaut n'est pas applicable et les prévenus sont réputés être en contradictoire.

Elle estime que, partant, elle n'était pas tenue d'avertir la partie requérante, préalablement à la prise de décision, des derniers éléments repris dans l'acte attaqué et qu'elle n'était pas davantage tenue de solliciter un nouvel avis de la chambre des mises en accusation avant de décider « qu'il apparaît donc que des consignes ont bien été laissées par l'intéressé à son conseil et qu'il est ainsi démontré que l'intéressé avait volontairement renoncé de manière non équivoque à une comparution personnelle ».

Enfin, la partie adverse estime que « le droit d'être entendu est dûment respecté dans le cadre du présent recours introduit par [la partie requérante] devant [le Conseil d'Etat] ».

VI.3. *Appréciation prima facie*

Le droit à être entendu, avant l'adoption de toute décision susceptible d'affecter de manière défavorable les intérêts de la personne concernée, est consacré par le principe général de droit *audi alteram partem*, invoqué par la partie requérante. Ce droit garantit à toute personne la possibilité de faire connaître, de manière utile et effective, son point de vue au cours de la procédure administrative et avant l'adoption de toute décision susceptible d'affecter de manière défavorable ses intérêts. La règle selon laquelle le destinataire d'une décision faisant grief doit être mis en mesure de faire valoir ses observations avant que celle-ci soit prise, a pour but que l'autorité compétente soit mise à même de tenir utilement compte de l'ensemble des éléments pertinents. Le droit à être entendu doit permettre à l'administration compétente d'instruire le dossier de manière à prendre une décision en pleine connaissance de cause et de motiver cette décision de manière appropriée, afin que, le cas échéant, l'intéressé puisse valablement exercer son droit de recours.

En matière d'extradition, les garanties assurant un débat contradictoire sont organisées par la loi puisqu'en vertu de l'article 3 de la loi du 15 mars 1874, précitée, « [a]ussitôt que l'étranger aura été écroué [...], le gouvernement prendra l'avis de la chambre des mises en accusation de la cour d'appel dans le ressort de laquelle l'étranger aura été arrêté », « [l]'audience sera publique, à moins que l'étranger ne réclame le huis clos », « [l]e ministère public et l'étranger seront entendus » et « [c]elui-ci pourra se faire assister d'un conseil ».

En l'espèce, il ressort de la lecture de l'acte attaqué, de l'examen du dossier administratif, en particulier la pièce 7 intitulée « Éléments complémentaires obtenus des autorités suisses » et des débats à l'audience, que la partie adverse a eu égard, pour établir l'acte attaqué, à des éléments d'information complémentaires recueillis auprès des autorités suisses après réception de l'avis défavorable de la chambre des mises en accusation du 7 septembre 2023. Ces éléments résultent de pièces versées désormais au dossier administratif, mais dont il n'est pas contesté que ni la partie requérante, ni la chambre des mises en accusation n'ont eu connaissance avant que cette dernière ne donne son avis. Il en va ainsi notamment du mandat du 31 janvier 2014 qui aurait été adressé au domicile de la partie requérante et qui n'aurait pas été réclamé, du pli aux termes duquel le défenseur d'office de la partie requérante a demandé la dispense de comparaître de son client, ou encore de la liste de frais établie par ce défenseur d'office, sur la base de laquelle, selon ce qui ressort des débats à l'audience, le ministre de la Justice affirme, dans l'acte attaqué, que ce

même défenseur d'office aurait, le 26 avril 2014, indiqué s'être entretenu pendant trente minutes avec son client.

Ces éléments nouveaux, pris en considération pour établir l'acte attaqué, ne sont pas le simple fruit d'une lecture du jugement de condamnation prononcé le 6 mai 2014 qui serait différente de celle effectuée par la chambre des mises en accusation. Il ne s'est pas agi non plus pour la partie adverse de s'écarter de cet avis en prenant par exemple en considération un arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme pour apprécier différemment des questions de droit, des questions de fait ou des pièces qui, eux, auraient bien été soumis à la contradiction de la personne à extraditer et à la consultation de la chambre des mises en accusation.

En l'espèce, la partie adverse a fondé l'acte attaqué sur des éléments déterminants nouvellement déposés dans le dossier administratif relatif à l'extradition de la partie requérante, dont n'ont disposé ni la partie requérante, ni la chambre des mises en accusation lorsqu'elle a donné son avis, de telle sorte que la régularité de la consultation de la chambre des mises en accusation n'a pas été assurée et que le débat contradictoire voulu par le législateur n'a pas été respecté.

Le premier moyen est sérieux.

VII. Extrême urgence et urgence

VII.1. Thèse de la partie requérante

La partie requérante expose que le recours à la procédure d'extrême urgence est justifié par le fait qu'elle peut être extradée à tout moment dès lors qu'elle n'est maintenue en détention – sous la modalité de la surveillance électronique depuis l'arrêt de la chambre des mises en accusation du 26 janvier 2024, étant entendu que cette modalité n'a pas encore pratiquement été mise en œuvre à l'heure de l'introduction de son recours – qu'en vertu de son écrou extraditionnel. Elle ajoute que l'arrêt rendu par la chambre des mises en accusation le 26 janvier 2024, qui souligne que « la durée de la détention en vue de l'extradition de l'intéressé s'explique par la complexité de la cause » confirme qu'elle n'est maintenue en détention qu'en raison de ladite procédure d'extradition.

Dès lors que la partie adverse entend poursuivre l'exécution forcée de l'acte attaqué à brève échéance, seul un recours selon la procédure d'extrême urgence permet selon la partie requérante de garantir son droit à un recours effectif.

À l'appui de ce point de vue, elle expose que « [l]ors de l'audience qui s'est tenue devant la chambre du conseil le 12 janvier 2024 dans le cadre de [sa] requête de mise en liberté [...], le Ministère Public avait signalé qu'un arrêté ministériel d'extradition serait très prochainement adopté, ce qui témoigne de la volonté de la partie adverse de procéder à l'extradition [...] le plus rapidement possible [...] ». Elle ajoute qu'il ressort d'un entretien téléphonique entre son conseil et l'Office du procureur du Roi survenu le 26 janvier 2024 que son extradition pourrait intervenir à très brève échéance, dès le lundi 29 janvier 2024.

Selon elle, dès lors que le délai endéans lequel le Conseil d'Etat statue à l'égard d'un recours en suspension est théoriquement de quatre mois et parfois plus long en fait, la suspension qui interviendrait à ce moment serait dans une large mesure privée de toute utilité. Le recours en suspension d'extrême urgence est seul en mesure de prévenir utilement le dommage que craint la partie requérante, à savoir le risque sérieux d'être soumise, en Suisse, à un déni flagrant de justice.

Enfin, en introduisant son recours le quatrième jour (deuxième jour ouvrable) suivant la notification de l'arrêté ministériel d'extradition, la partie requérante estime avoir fait toute diligence pour saisir le Conseil d'Etat dès que possible.

VII.2. Thèse de la partie adverse

Dans sa note d'observations, la partie adverse déclare qu'il ne peut être contesté que le requérant a fait toute diligence pour saisir le Conseil d'Etat, ayant déposé sa requête 4 jours après avoir reçu notification de l'acte attaqué.

Elle expose ensuite qu'« [i]l est démontré ci-après que le risque de violation de l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme n'est pas établi (examen du deuxième moyen) ». Elle ajoute que « [d]e même, à ce jour, aucune modalité d'extradition n'est formellement arrêtée avec les autorités helvétiques ».

Elle conclut que « [l]'extrême urgence ne paraît dès lors pas établie » puis déclare que « [l]a partie adverse s'en réfère toutefois à la sagesse du Conseil d'Etat quant à l'extrême urgence ».

VII.3. Appréciation

Selon l'article 17, § 1^{er}, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la suspension de l'exécution d'un acte administratif ne peut être ordonnée que s'il existe une urgence incompatible avec le traitement de l'affaire en annulation et si au moins un moyen sérieux susceptible *prima facie* de justifier l'annulation de l'acte est invoqué. L'urgence ne peut résulter de la seule circonstance qu'une décision au fond interviendra dans un avenir plus ou moins lointain. Elle ne peut être reconnue que lorsque la partie requérante établit que la mise en œuvre de l'acte attaqué présenterait des inconvénients d'une gravité suffisante pour que l'on ne puisse les laisser se produire en attendant l'issue de la procédure au fond.

Le paragraphe 4 de l'article 17, précité, prévoit la mise en œuvre d'une procédure dérogatoire dans les cas d'extrême urgence incompatibles avec le traitement ordinaire de la demande de suspension. L'extrême urgence à l'appui du recours à cette procédure encore plus spécifique que celle du référé ordinaire suppose que cette procédure exceptionnelle soit à même de prévenir utilement le dommage craint par la partie requérante alors que même le référé ordinaire ne le pourrait pas. Il faut que l'extrême urgence soit évidente pour tout le monde ou expliquée de manière incontestable par le demandeur dans sa requête, ce qui implique que celui-ci montre, en se fondant sur des éléments précis et concrets, que si la suspension de l'exécution de l'acte attaqué avait lieu au terme de la procédure ordinaire, elle interviendrait de manière irrévocablement tardive pour prévenir le dommage.

En outre, le recours à la procédure d'extrême urgence, qui réduit à un strict minimum l'exercice des droits de la défense et l'instruction de la cause, doit rester exceptionnel et ne peut être admis qu'à la condition que la partie requérante ait fait toutes diligences pour saisir le Conseil d'État dès que possible.

Contrairement à l'urgence qui est à la fois une condition de fond de tout référé et une condition de recevabilité, l'extrême urgence est, seulement, une condition de recevabilité du recours à ce type de procédure extrêmement rapide. En d'autres termes, il peut être justifié de recourir à une procédure d'extrême urgence dans certains cas où la procédure en référé ordinaire serait impuissante à prévenir le dommage ou l'inconvénient craint, ce qui n'empêche pas que l'examen de la demande de référé révèle que la condition de fond de l'urgence, c'est-à-dire la condition de fond qui justifierait qu'une suspension puisse être prononcée, n'est pas remplie parce que le dommage ou l'inconvénient craint n'est pas avéré ou qu'il ne présente pas un certain degré d'importance.

Enfin, tant pour la démonstration de l'urgence que de l'extrême urgence, il ne peut être tenu compte que des éléments que le demandeur fait valoir dans sa requête.

En l'espèce, en saisissant le Conseil d'État le quatrième jour suivant la notification de l'acte attaqué, la partie requérante a fait montre de la diligence requise. La partie adverse ne conteste pas que, même si elle déclare qu'à ce jour, « aucune modalité d'extradition n'est formellement arrêtée avec les autorités helvétiques », la partie requérante pourrait être extradée à tout moment, confirmant l'imminence du préjudice. La partie requérante est donc recevable à agir en extrême urgence.

Eu égard aux conséquences qu'une mesure d'extradition est en l'espèce susceptible d'avoir pour la partie requérante, à savoir l'exécution d'un jugement la condamnant à une peine d'emprisonnement ferme, alors qu'il ne peut être exclu, compte tenu du caractère sérieux du premier moyen, qu'elle soit exposée, en cas d'exécution de l'acte attaqué, à un déni flagrant de justice, l'inconvénient craint et son importance doivent être tenus pour établis.

L'urgence et l'extrême urgence à statuer sont établies à suffisance.

Les conditions requises par l'article 17, § 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, pour que celui-ci puisse ordonner la suspension de l'exécution de l'acte attaqué, sont réunies.

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

Article 1^{er}.

Le bénéfice de l'assistance judiciaire est accordé à la partie requérante dans la présente procédure.

Article 2.

La suspension de l'exécution de l'arrêté ministériel du 18 janvier 2024 autorisant l'extradition de la partie requérante vers la Suisse est ordonnée.

Article 3.

L'exécution immédiate du présent arrêt est ordonnée.

Article 4.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 2 février 2024, par la XI^e chambre du Conseil d'État siégeant en référé, composée de :

Joëlle Sautois,
Katty Lauvau,

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

Le Greffier,

Le Président,

Katty Lauvau

Joëlle Sautois