

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

LE PRÉSIDENT DE LA XI^e CHAMBRE SIÉGEANT EN RÉFÉRÉ

ARRÊT

n° 259.560 du 19 avril 2024

A. 241.659/XI-24.760

En cause : **C.B.**,
ayant élu domicile en Belgique,
assisté et représenté par M^e Julien HARDY, avocat,

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 10 avril 2024, la partie requérante demande la suspension, selon la procédure d'extrême urgence, de l'exécution de « l'arrêté ministériel d'extradition du 23/01/2024, [qui lui a été] notifié [...] le 13/02/2024 ».

Par une requête introduite le 12 avril 2024, elle sollicite l'annulation de la même décision.

II. Procédure

Par une ordonnance du 11 avril 2024, l'affaire a été fixée à l'audience du 18 avril 2024.

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

M^{me} Joëlle Sautois, président de chambre f.f., a exposé son rapport.

M^e Marie Hennico, *loco* M^e Julien Hardy, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Bernard Renson, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

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

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. Faits utiles

La partie requérante, de nationalité marocaine, est également de nationalité belge depuis 2010.

Le 25 août 2016, un mandat d'arrêt international est délivré par le Procureur général près la Cour d'appel de Fès (Maroc) à l'encontre de la partie requérante, pour des faits qu'elle aurait commis au Maroc entre 2001 et 2006.

Le 18 avril 2019, ce mandat d'arrêt est rendu exécutoire par ordonnance d'exequatur de la chambre du conseil du Tribunal de première instance francophone de Bruxelles.

Selon la partie requérante, le 27 juillet 2020, « le Procureur général près la Cour d'appel de Fès adresse une nouvelle demande d'extradition aux autorités belges, fondée sur un arrêt n° 8/2018 rendu par contumace le [28 février 2018] par la Chambre criminelle d'appel de la Cour d'appel de Fès, qui a confirmé le jugement n° 32/2017 rendu par contumace le [26 septembre 2017] par la chambre criminelle de ladite cour ». Suivant l'acte attaqué, l'ambassade du Royaume du Maroc l'a transmise au Service Public Fédéral Affaires étrangères par lettre du 12 janvier 2021. Selon ce qui figure en page 3 de la note d'observations, « suivant [la lettre précitée] du 12 janvier 2021 », les autorités marocaines ont sollicité l'extradition du requérant sur la base d'un mandat d'arrêt international délivré le 25 août 2016 à charge de l'intéressé du chef de détournements de fonds publics et falsification et usage de documents bancaires, faits commis sur le territoire marocain entre 2001 et 2006. Après la communication de sa note d'observations et du dossier administratif, la partie adverse a toutefois ajouté à ce dernier la demande d'extradition en question, dont il ressort qu'elle est bien fondée sur le motif cité par la partie requérante.

Le 19 octobre 2022, la partie requérante, arrêtée et placée en détention, se voit signifier la copie conforme de la demande d'extradition précitée.

Le 24 novembre 2022, la partie requérante obtient sa libération sous conditions par la chambre des mises en accusation de la Cour d'appel de Mons.

Le 29 novembre 2022, le Procureur général près la Cour d'appel de Mons établit son réquisitoire dans le cadre de la procédure d'avis prévue par l'article 3 de la loi du 15 mars 1874 sur les extraditions. Il considère que toutes les conditions prévues par la loi du 15 mars 1874 et la Convention européenne d'extradition du 13 décembre 1957 se trouvent réunies, sous réserve des garanties complémentaires à obtenir des autorités marocaines qu'il énumère et de toute autre réserve que la Cour pourrait formuler. Les garanties énumérées concernent tout d'abord la manière dont les décisions ont été signifiées à la partie requérante et l'information transmises à l'intéressée quant à la possibilité d'introduire un recours, ensuite l'éventuelle possibilité d'encore introduire un recours en opposition, et enfin les soins qui pourront être accordés à la partie requérante pendant sa détention et la possibilité d'obtenir les médicaments nécessaires. Le Procureur général requiert l'émission d'un avis favorable à l'extradition, sous réserve de ces garanties à obtenir des autorités marocaines quant au respect des droits à un procès équitable et à l'accès aux soins de santé. Subsidiairement, il requiert de formuler les garanties à obtenir des autorités marocaines en vue de l'émission d'un avis favorable.

Le 12 janvier 2023, la partie requérante dépose des conclusions devant la chambre des mises en accusation de la Cour d'appel de Mons, aux termes desquelles elle demande qu'un avis négatif soit rendu quant à son extradition.

Le 6 mars 2023, la chambre des mises en accusation de la Cour d'appel de Mons émet un avis favorable à la demande d'extradition, « sous la réserve qu'il conviendrait d'obtenir des autorités marocaines des garanties supplémentaires que :

1. la personne réclamée pourra former un recours à l'encontre de l'arrêt rendu en son absence par la chambre criminelle d'appel de la cour d'appel de Fès le 28 février 2018 (dont les modalités seront à préciser) et qu'elle pourra être rejugée en sa présence ou via la représentation d'un avocat de son choix ;
2. la personne réclamée, qui, selon l'expert judiciaire [...] qui a été désigné et a rendu son rapport définitif le 15 novembre 2022 "présente une pathologie hypertensive et anxiodépressive qui nécessite un suivi", puisse être prise en charge et soignée pour ce type d'affection ».

Par courriers des 13 et 21 avril 2023, transmis par la voie diplomatique, les autorités marocaines répondent à la demande de garanties complémentaires formulée par les autorités belges sur la base de l'avis de la chambre des mises en accusation précité. Interpellées à nouveau pour qu'elles fournissent des « garanties concrètes » que la partie requérante pourra « former un recours à l'encontre de l'arrêt du 28 février 2018 et qu'elle pourra être rejugée en sa présence ou via la représentation d'un avocat de son choix », les autorités marocaines complètent leur réponse par lettre du 2 novembre 2023.

Le 23 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 13 février 2024, avec mention des voies de recours.

Le 5 avril 2024, la partie requérante, qui n'était plus privée de sa liberté, est arrêtée sur le fondement d'une ordonnance de capture prise en vertu de l'article 3, alinéa 8, de la loi du 15 mars 1874 sur les extraditions, aux fins d'exécuter l'arrêté ministériel d'extradition.

IV. Assistance judiciaire

La partie requérante sollicite le bénéfice de l'assistance 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.

Elle produit une décision du bureau d'aide juridique lui accordant l'aide juridique totalement gratuite. Conformément à l'article 667, alinéa 2, du Code judiciaire, cette décision constitue la preuve de l'insuffisance des moyens d'existence de sorte qu'il y a lieu de lui accorder le bénéfice de l'assistance judiciaire dans le cadre de la procédure de suspension d'extrême urgence.

V. Note d'audience et pièces déposées postérieurement à l'introduction de la demande de suspension

Le 17 avril 2024, la partie requérante a fait parvenir au Conseil d'Etat et au conseil de la partie adverse une note d'audience et des pièces complémentaires. A l'audience du 18 avril 2024, la partie adverse a sollicité que les pièces ainsi communiquées soient écartées des débats en raison de leur tardiveté.

La note d'audience n'est pas prévue par le règlement général de procédure, et ne requiert dès lors pas de réponse formelle. Sa communication avant l'audience doit se comprendre comme un geste de courtoisie envers l'autre partie et le Conseil d'État, et n'est pas prise en considération comme pièce de procédure mais uniquement à titre informatif.

Quant aux pièces complémentaires transmises postérieurement à l'introduction de la demande et avant l'audience, certaines pourraient être admises si elles sont destinées à étayer l'urgence ou l'extrême urgence invoquées dans la requête et sont postérieures à l'introduction de la demande. En revanche, dans la mesure où, elles étaient manifestement disponibles avant l'introduction du recours, et auraient donc dû être jointes à celui-ci, elles ne pourraient être prises en compte dans le cadre de la présente procédure. Or, tel est en l'espèce le cas d'une autre attestation du Bureau d'Aide Juridique, obtenue avant l'introduction de la demande de suspension, et d'un courriel adressé à l'administration le 20 mars 2024, produites par la partie requérante pour étayer sa diligence à agir. Quant au rapport psychiatrique daté du 9 décembre 2022 et au rapport médical cacheté et daté du 11 avril 2024, ces pièces sont étrangères à la justification de l'urgence ou de l'extrême urgence, en sorte que leur communication à ce stade de la procédure n'est pas admissible.

VI. Recevabilité de la demande de suspension d'extrême urgence

VI.1. Thèse de la partie adverse

Dans sa note d'observations, la partie adverse fait en substance valoir que l'extrême urgence ne peut être reconnue que lorsque le requérant établit que la mise en œuvre de l'acte attaqué présenterait des inconvénients d'une gravité suffisante pour qu'on ne puisse les laisser se produire en attendant l'issue de la procédure au fond ou de la procédure de référé ordinaire ; que sa recevabilité est soumise à la double condition de l'imminence d'une atteinte aux intérêts du requérant causée par l'exécution immédiate de l'acte attaqué et de la diligence de celui-ci pour prévenir cette atteinte et pour saisir le Conseil d'État ; que pour justifier le recours à la procédure d'extrême urgence, la partie requérante se borne à affirmer que « l'extrême urgence est attestée à suffisance par le fait que le requérant fait l'objet d'un arrêté ministériel d'extradition vers le Maroc et qu'il a été arrêté et placé en détention ce vendredi 5 avril en vue de poursuivre l'exécution forcée de cette décision » ; que cette argumentation ne peut être suivie dès lors que l'acte attaqué lui a été notifié dès le 13 février 2024, ce qu'elle confirme expressément dans son recours ; qu'il lui appartenait d'agir dès cette notification si elle souhaitait contester l'arrêté ministériel

d'extradition ; que c'est à compter de la notification de l'acte attaqué, et non à compter de son arrestation, qu'il faut analyser la diligence avec laquelle la partie requérante s'est comporté pour saisir le Conseil d'Etat ; et que c'est dès ce moment qu'elle savait qu'elle allait être remise aux autorités marocaines.

La partie adverse poursuit en indiquant que, de jurisprudence constante, un délai de saisine qui dépasse dix jours ne témoigne pas d'une volonté, dans le chef d'un requérant, de faire cesser rapidement le préjudice dont il se plaint, sauf à démontrer qu'il a été confronté à des circonstances dont il n'est pas responsable et qui l'ont empêché d'agir plus vite, ce qui n'est pas le cas en l'espèce ; que selon elle, force est de constater qu'en l'espèce, la partie requérante « n'a même pas agi dans le délai de soixante jours à dater du 13 février 2024, ni en suspension, ni en annulation », le délai de soixante jours ayant « en effet expiré le 13 avril 2024 » ; et que dans ces conditions, la partie requérante « ne peut pas invoquer le bénéfice d'une extrême urgence et ne peut valablement saisir, par une requête en suspension d'extrême urgence, le Conseil d'Etat ».

Elle considère qu'en tout état de cause, la partie requérante « n'a certainement pas agi avec la célérité voulue pour saisir le Conseil d'Etat ».

A l'audience, elle maintient son observation relative au défaut de diligence à agir, estimant que le risque d'extradition est présent et connu en l'espèce depuis le 13 février et que les explications avancées par la partie requérante en complément de sa requête ne peuvent être prises en considération, les pièces produites à la veille de l'audience devant être écartées des débats. Elle prend acte de l'information selon laquelle un recours en annulation aurait été introduit dans le délai, précise que celui-ci ne lui a pas encore été notifié, mais en déduit que l'interrogation soulevée dans sa note d'observations peut, dans cette mesure, être évacuée.

V.2. Thèse de la partie requérante

Dans sa requête, la partie requérante expose ce qui suit :

« L'extrême urgence est attestée à suffisance par le fait que le requérant fait l'objet d'un arrêté ministériel d'extradition vers le Maroc et qu'il a été arrêté et placé en détention ce vendredi 5 avril en vue de poursuivre l'exécution forcée de cette décision.

Le recours à la procédure ordinaire ne permettrait pas d'obtenir une intervention effective de votre Conseil, en temps utile, avant qu'il soit procédé à l'extradition du requérant. La poursuite de la procédure ordinaire ne permettra pas d'éviter que

le préjudice invoqué se réalise. Seul un traitement en extrême urgence permettra de garantir à la partie requérante son droit (fondamental) à un recours effectif (CE 13 août 1991, n° 37.530).

Le préjudice principal encouru par le requérant consiste en ce que son extradition entraînera la violation de son droit fondamental de ne pas être soumis à des traitements inhumains et dégradants (article 3 CEDH), étant entendu qu'il sera détenu dans des conditions contraires à sa dignité humaine (cf. deuxième moyen), et que son extradition s'opère à la suite d'une procédure irrégulière (cf. premier et troisième moyens). »

A l'audience, elle fait valoir en substance que la procédure d'extradition n'a, depuis son entame, certainement pas été caractérisée par une quelconque célérité des Etats concernés, qui aurait pu laisser penser que la partie adverse ne laisserait pas s'écouler davantage de temps entre la notification de l'acte attaqué et sa mise à exécution. Elle considère qu'avant son arrestation du 5 avril, rien ne permettait d'affirmer qu'elle risquait d'être extradée à tout moment, et que l'imminence du péril était alors toute théorique. A son estime, il est évident qu'elle n'aurait pas été fondée à saisir le Conseil d'Etat en extrême urgence dès la notification de la décision entreprise, puisque rien ne lui permettait de penser que la partie adverse mettrait la décision à exécution dans un délai incompatible avec le traitement d'un recours en suspension ordinaire. Elle expose que, conformément à la jurisprudence du Conseil d'Etat, elle projetait d'introduire un recours en annulation assorti d'une demande de suspension ordinaire dans les délais, quitte à agir en extrême urgence s'il apparaissait qu'une exécution de la décision se profilait. Elle estime n'avoir pas manqué de diligence depuis la notification de l'acte attaqué, qui a eu lieu sans aucune information quant à une perspective d'exécution puisqu'elle s'est tournée vers son conseil habituel, lequel lui a indiqué qu'il ne pourrait plus intervenir, que le deuxième conseil désigné lui a également indiqué qu'il n'était pas en mesure d'intervenir, et que c'est le troisième conseil désigné le 20 mars 2024 qui a finalement pris son dossier en charge. Elle précise l'ensemble des démarches accomplies par celui-ci depuis lors. Elle constate que la partie adverse s'est abstenue d'indiquer qu'il était prévu de l'arrêter en vue de l'extrader, qu'elle s'est réservé un effet de surprise à cet égard. Elle estime que la partie adverse ne peut se prévaloir à présent de cette volonté d'effet de surprise, visant à éviter tout risque de fuite, pour soutenir que la partie requérante aurait dû être plus diligente. Elle conclut qu'il est clair qu'elle n'a pas manqué de diligence dès la notification de l'acte attaqué pour s'assortir de l'assistance d'un conseil, que celui-ci n'a pas manqué d'entreprendre les démarches utiles pour réunir les informations nécessaires à l'introduction d'un recours, et qu'il a rapidement saisi le Conseil d'Etat dès qu'il est apparu que la partie adverse entendait poursuivre l'exécution de l'extradition dans un délai incompatible avec le traitement d'un recours en suspension ordinaire. Ayant saisi le Conseil d'Etat

cinq jours après avoir été arrêtée en vue d'être extradée, la partie requérante estime être recevable à agir selon la procédure d'extrême urgence.

VI.3. Appréciation

1. La demande de suspension de l'exécution d'un acte administratif étant l'accessoire du recours en annulation, cette suspension ne peut être prononcée qu'à l'égard d'un acte encore susceptible d'être annulé.

L'exception soulevée par la partie adverse dans sa note d'observations concernant l'absence d'introduction d'un recours en annulation à l'égard de l'acte attaqué manque toutefois en droit et en fait, et doit être rejetée, dans la mesure où, d'une part, le délai de soixante jours pour introduire un recours en annulation à l'encontre de l'acte attaqué, notifié le 13 février 2024, expirant en principe le samedi 13 avril 2024, a été de plein droit prorogé jusqu'au plus prochain jour ouvrable suivant, ceci en vertu de l'article 88, alinéa 3, du règlement général de procédure et où, d'autre part, un tel recours a de toute façon bien été introduit par la partie requérante le 12 avril 2024.

2. Selon 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'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 requiert, d'une part, la présence d'un inconvénient d'une gravité suffisante causé par l'exécution immédiate de l'acte attaqué et, d'autre part, la constatation que le cours normal de la procédure au fond ne permet pas qu'un arrêt d'annulation puisse utilement prévenir cet inconvénient. Il revient à la partie requérante d'identifier *ab initio* dans sa requête les éléments qui justifient concrètement l'urgence. La démonstration de celle-ci ne peut se réduire à de simples considérations d'ordre général ou à de simples affirmations dépourvues de l'indication d'éléments précis et concrets de nature à établir l'urgence.

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, l'instruction de la cause et le débat contradictoire, doit rester exceptionnel et ne peut être admis qu'à la condition que la partie requérante ait fait toute diligence pour saisir le Conseil d'État dès que possible. La diligence à agir s'apprécie en fonction de la date de la notification de cet acte et de son caractère exécutoire, et en fonction de l'attitude de la partie requérante. La diligence de la partie requérante et l'imminence du péril sont des conditions de recevabilité de la demande de suspension d'extrême urgence. En principe, un délai de saisine qui dépasse les dix jours ne témoigne pas d'une volonté dans le chef d'une partie requérante de faire cesser rapidement le préjudice dont elle se plaint, sauf à démontrer qu'elle a été confrontée à des circonstances dont elle n'est pas responsable et qui l'ont empêchée d'agir plus vite.

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, l'une des conditions de recevabilité du recours à la procédure d'extrême urgence n'est pas remplie. S'agissant de la condition de la diligence pour saisir le Conseil d'État, force est en effet de constater que la partie requérante a introduit sa demande de suspension, selon la procédure d'extrême urgence, le 10 avril 2024, alors que l'acte attaqué lui a été notifié le 13 février 2024, ainsi qu'elle l'indique elle-même dans sa requête et ainsi que cela ressort des pièces produites par ses soins.

Un tel délai de saisine qui approche les deux mois ne témoigne pas d'une volonté, dans le chef d'une partie requérante, de faire cesser rapidement le préjudice dont elle se plaint, sauf à démontrer qu'elle a été confrontée à des circonstances dont elle n'est pas responsable et qui l'ont empêchée d'agir plus rapidement. Or, d'une part, la partie requérante ne fournit pas la moindre explication à ce propos dans sa requête, et d'autre part, les explications fournies *a posteriori* à propos des diverses successions d'avocat ne sont, à les supposer recevables, pas admissibles.

Certes, la partie requérante expose dans sa requête qu'elle a été arrêtée et placée en détention le vendredi 5 avril 2024, et précise à l'audience que sa diligence doit s'apprécier à compter de cette date. La circonstance de son arrestation ne permet toutefois pas de justifier une saisine aussi tardive du Conseil d'Etat. En effet, la partie requérante savait ou devait savoir dès la notification de l'acte attaqué, survenue le 13 février 2024, que celui-ci pourrait être mis en œuvre à tout moment, et qu'ayant été libérée sous conditions dans le cadre d'un écroû extraditionnel et non en exécution d'une condamnation en Belgique, elle ferait l'objet d'une ordonnance de capture conformément à l'article 3, alinéa 8, de la loi du 15 mars 1874 sur les extraditions, capture qui pouvait, dès l'adoption de l'acte attaqué, intervenir à tout moment, ce que la partie requérante savait ou devait savoir également depuis le 13 février 2024.

Il se déduit de ce qui précède que l'imminence du péril à éviter était avérée dès le 13 février 2024, et que, contrairement à ce qu'elle plaide, la partie requérante ne pouvait raisonnablement escompter, à l'instar de ce qui prévaut par exemple en matière d'urbanisme s'agissant du commencement des travaux, des informations de la part de la partie adverse ou de quiconque d'autre quant à la date à laquelle elle serait capturée en vue de son extradition, la partie adverse étant admissible à vouloir se ménager en la matière un effet de surprise, surprise au demeurant plus que relative en l'espèce puisqu'elle a notifié l'acte attaqué à la partie requérante dès le 13 février 2024 alors que, suivant l'article 3, alinéa 8, de la loi du 15 mars 1874 sur les extraditions, la capture survenue le 5 avril 2024 aurait légalement pu constituer la première occasion de procéder à cette notification. C'est donc dès le 13 février 2024 que la partie requérante devait savoir qu'elle était en danger d'extradition concrète et qu'elle était dès lors tenue de faire preuve de la plus grande diligence pour saisir le Conseil d'Etat, ce qui n'a pas été le cas.

Le défaut de diligence de la partie requérante a pour conséquence que sa demande de suspension d'extrême urgence doit être déclarée irrecevable.

VII. Dépens et indemnité de procédure

La partie adverse sollicite une indemnité de procédure de 770 euros.

Un recours en annulation ayant été introduit à l'encontre de l'acte attaqué, il y aura lieu, en application de l'article 68, alinéa 4, du règlement général de procédure, de statuer sur les dépens visés à l'article 66 du même règlement, en ce compris l'indemnité de procédure, au moment de statuer sur la requête en annulation.

**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 de référé d'extrême urgence.

Article 2.

La demande de suspension d'extrême urgence est rejetée.

Article 3.

L'exécution immédiate du présent arrêt est ordonnée.

Article 4.

Conformément à l'article 3, § 1^{er}, alinéa 2, de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'État, le présent arrêt sera notifié par télécopieur à la partie adverse.

Article 5.

Les dépens, en ce compris l'indemnité de procédure, sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 19 avril 2024, par la XI^e chambre du Conseil d'État siégeant en référé, composée de :

Joëlle Sautois,
Xavier Dupont,

président de chambre f.f.,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Xavier Dupont

Joëlle Sautois