

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

n° 261.853 du 20 décembre 2024

A. 243.698/XI-25.012

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

contre :

l'État 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 11 décembre 2024, la partie requérante demande, d'une part, la suspension, selon la procédure d'extrême urgence, de l'exécution de « l'arrêté ministériel du 26 novembre 2024 autorisant son extradition vers la Suisse, notifié le 9 décembre 2024 » et, d'autre part, l'annulation de cette décision.

II. Procédure

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

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

M. Emmanuel Jacobowitz, 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 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 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.

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.

Par son arrêt n° 258.678 du 2 février 2024, le Conseil d'État a ordonné, en extrême urgence, la suspension de l'exécution de cette décision (ECLI:BE:RVSCE:2024:ARR.258.678). Le premier moyen a été jugé sérieux pour les motifs suivants :

« 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 ».

Après cet arrêt, le 7 février 2024, les pièces additionnelles ont été transmises à la Chambre des mises en accusation pour nouvel avis.

Le 19 février 2024, le Procureur général a requis que la Chambre des mises en accusation émette un avis favorable à la demande d'extradition.

Le 26 juin 2024, la Chambre des mises en accusation a émis un avis défavorable à la demande d'extradition au motif que l'exécution de la peine est prescrite en droit belge par application de l'article 92 du Code pénal.

Le 26 novembre 2024, le Ministre de la Justice a décidé de retirer son arrêté du 18 janvier 2024 et d'accorder l'extradition demandée, estimant, d'une part, que seul le délai de prescription en droit suisse est applicable – et ce sur base de l'Accord entre l'Union européenne, la Communauté européenne et la Confédération suisse sur l'association de la Confédération suisse à la mise en œuvre, à l'application et au développement de l'acquis de Schengen, faits à Luxembourg le 26 octobre 2004, ainsi que de l'article 8 de la Convention relative à l'extradition entre les États membres de l'Union européenne du 27 septembre 1996 – et, d'autre part, que cette prescription n'est pas encore acquise, et ce sur base des articles 99d et 100 du Code pénal suisse.

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. 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}.

V. Extrême urgence et urgence

V.1. Thèses des parties

A. La requête en suspension d'extrême urgence de la partie requérante

Sous le titre « Extrême urgence » de sa requête, la partie requérante motive le recours à la procédure d'extrême urgence par le fait qu'elle peut être extradée à tout moment. Elle expose qu'« ayant été libéré[e] sous conditions dans le cadre d'un écrou extraditionnel », elle « peut faire à tout moment l'objet d'une ordonnance de capture conformément à l'article 3, alinéa 8, de la loi du 15 mars 1874 sur les extraditions », que « [d]ès 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 de garantir [son] droit à un recours effectif » et que « le recours en suspension d'extrême urgence est seul en mesure de prévenir utilement le dommage que craint le requérant, à savoir le risque sérieux d'être soumis, en Suisse, à un déni flagrant de justice et d'être détenu sur base d'une peine qui est prescrite ».

Sous le titre « Risque de préjudice grave et difficilement réparable » de sa requête, la partie requérante répète qu'elle « risque de subir une peine d'emprisonnement prescrite au regard du droit belge et pour laquelle la loi ne permet pas sa remise aux autorités suisses » et elle ajoute qu'« [e]n cas d'annulation ultérieure de l'acte attaqué, il ne serait pas possible d'obtenir des autorités suisses, pour qui la peine n'est pas prescrite, son retour en Belgique ». Enfin, elle répète encore qu'elle « risque en outre un déni flagrant de justice [si elle] est extradé[e] vers la Suisse, dès lors qu'[elle] sera immédiatement emprisonné[e] sur base d'une condamnation prononcée par contumace il y a plus de 9 ans, sans possibilité d'obtenir un nouvel examen de l'accusation au fond ».

B. La note d'observations de la partie adverse

Concernant la diligence à agir dans le chef de la partie requérante, la partie adverse reconnaît que celle-ci est incontestable.

Quant aux préjudices invoqués par la partie requérante en cas d'exécution de l'acte attaqué, la partie adverse s'en réfère à la sagesse du Conseil d'État en ce qui concerne l'extrême urgence et à sa réfutation des moyens en ce qui concerne l'urgence.

V.2. 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.

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 deuxième 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 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'une condamnation à une peine d'emprisonnement ferme de 40 mois sans possibilité d'obtenir un retour en Belgique de la part des autorités suisses dès lors que l'exécution de la peine n'est pas prescrite en droit suisse, le risque de voir l'inconvénient craint se réaliser et son importance doivent être tenus pour établis.

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

VI. Premier moyen

VI.1. Thèse de la partie requérante

Le premier moyen est pris de la violation de :

- « - L'article 18, §3 et 5 de la Convention relative à l'extradition entre les États membres de l'Union européenne du 27 septembre 1996 ;
- L'article 10 de la Convention européenne d'extradition du 13 décembre 1957 ;
- L'article 7 de la loi du 15 mars 1874 sur les extraditions ;
- L'article 92 du Code pénal ;
- Les articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs ».

En substance, la partie requérante estime que c'est à tort que l'acte attaqué considère que l'extradition ne peut pas être refusée au motif que l'exécution de la peine est prescrite en droit belge. D'après elle, la Convention européenne relative aux extraditions du 27 septembre 1996 n'est pas applicable en l'espèce.

VI.2. Thèse de la partie adverse

La partie adverse estime que le premier moyen repose sur une prémisse inexacte en droit. Selon elle, il n'y a pas lieu de tenir compte du signalement

international SIS II lancé par la Suisse le 23 janvier 2017 mais bien de la demande d'extradition du 28 mars 2023, laquelle est postérieure à l'entrée en vigueur de la Convention européenne sur les extraditions du 27 septembre 1996, en sorte que la prescription de la peine en droit belge ne peut pas empêcher l'extradition.

VI.3. Appréciation prima facie

L'Accord entre l'Union européenne, la Communauté européenne et la Confédération suisse sur l'association de la Confédération suisse à la mise en œuvre, à l'application et au développement de l'acquis de Schengen, fait à Luxembourg le 26 octobre 2004, dispose notamment comme suit :

- « Article 1. 1. La Confédération suisse, ci-après dénommée “Suisse”, est associée aux activités de la Communauté européenne et de l'Union européenne dans les domaines couverts par les dispositions visées aux annexes A et B du présent accord ainsi que par celles qui leur feront suite.
2. Le présent accord crée des droits et obligations réciproques conformément aux procédures qui y sont prévues.

Art. 2. 1. Dans la mesure où elles s'appliquent aux États membres de l'Union européenne, ci-après dénommés “États membres”, les dispositions de l'acquis de Schengen énumérées à l'annexe A du présent accord sont mises en œuvre et appliquées par la Suisse.

2. Dans la mesure où elles ont remplacé et/ou développé les dispositions correspondantes de la convention d'application de l'accord relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes signée à Schengen le 19 juin 1990, ci-après dénommée “Convention d'application de Schengen”, ou ont été arrêtées en vertu de celle-ci, les dispositions des actes de l'Union européenne et de la Communauté européenne énumérées à l'annexe B du présent accord sont mises en œuvre et appliquées par la Suisse.

[...]

Art. 14. 1. Le présent accord entre en vigueur un mois après la date à laquelle le Secrétaire général du Conseil, en sa qualité de dépositaire, a constaté que toutes les conditions de forme concernant l'expression du consentement par les parties au présent accord, ou au nom de celles-ci, d'être liées audit accord ont été remplies.

[...]

Art. 15. 1. Les dispositions visées aux annexes A et B, ainsi que celles déjà adoptées conformément à l'article 2, paragraphe 3, sont mises en application par la Suisse à une date qui sera fixée par le Conseil statuant à l'unanimité de ses membres représentant les gouvernements des États membres qui appliquent toutes les dispositions visées aux annexes A et B, après consultation au sein du comité mixte et après s'être assuré que la Suisse a rempli les conditions préalables à la mise en œuvre des dispositions pertinentes et que les contrôles à ses frontières extérieures sont efficaces.

[...]

2. La mise en application des dispositions visées au paragraphe 1^{er} crée des droits et obligations entre la Suisse, d'une part, et, selon le cas, l'Union européenne, la Communauté européenne et les États membres, dans la mesure où ceux-ci sont liés par ces dispositions, d'autre part.

[...]

Art. N2. Annexe B (Article 2, paragraphe 2).

La Suisse appliquera le contenu des actes suivants à partir de la date fixée par le Conseil conformément à l'article 15.

Si à cette date une Convention ou un Protocole visé par un acte marqué ci-dessous par un astérisque n'est pas encore entré en vigueur pour l'ensemble des États membres de l'Union européenne au moment de l'adoption de l'acte concerné, la Suisse n'appliquera le contenu des dispositions pertinentes de ces instruments qu'à partir de la date à laquelle la Convention ou le Protocole en question est en vigueur pour l'ensemble desdits États membres.

[...]

- Les dispositions de la convention de 1995 relative à la procédure simplifiée d'extradition entre les États membres de l'Union européenne (JO C 78 du 30.3 1995, p. 2) et de la convention de 1996 relative à l'extradition entre les États membres de l'Union européenne (JO C 313 du 23.10 1996, p. 12) mentionnées dans la décision 2003/169/JAI du Conseil du 27 février 2003 déterminant les dispositions de la convention de 1995 relative à la procédure simplifiée d'extradition entre les États membres de l'Union européenne et de la convention de 1996 relative à l'extradition entre les États membres de l'Union européenne, qui constituent un développement de l'acquis de Schengen conformément à l'accord concernant l'association de la République d'Islande et du Royaume de Norvège à l'application, la mise en œuvre et le développement de l'acquis de Schengen (JO L 67 du 12.3 2003, p. 25)* ».

Cet accord est entré en vigueur le 1^{er} février 2008.

La Décision 2003/169/JAI du Conseil du 27 février 2003 déterminant les dispositions de la convention de 1995 relative à la procédure simplifiée d'extradition entre les États membres de l'Union européenne et de la convention de 1996 relative à l'extradition entre les États membres de l'Union européenne, qui constituent un développement de l'acquis de Schengen conformément à l'accord concernant l'association de la République d'Islande et le Royaume de Norvège à l'application, la mise en œuvre et le développement de l'acquis de Schengen, citée à l'article 2, § 2, de l'annexe B précitée, dispose, en son article 2, que :

« Les articles 2, 6, 8, 9 et 13 de la convention extradition, ainsi que son article 1^{er}, dans la mesure où celui-ci est pertinent pour ces autres articles, constituent un développement des dispositions de l'acquis de Schengen, et notamment de l'article 61, de l'article 62, paragraphes 1 et 2, et des articles 63 et 65 de la convention d'application de Schengen ».

Cette décision est entrée en vigueur le 13 mars 2003.

Les dispositions visées aux annexes A et B ont été rendues applicables à la Suisse par une décision du Conseil du 27 novembre 2008 relative à l'application de la totalité des dispositions de l'acquis de Schengen dans la Confédération suisse, entrée en vigueur le 5 décembre 2008.

Cependant, à cette date la convention du 27 septembre 1996 relative à l'extradition entre les États membres de l'Union européenne n'était pas encore entrée en vigueur pour l'ensemble des États membres de l'Union européenne. Elle n'est en effet entrée en vigueur pour l'ensemble des États membres que le 5 novembre 2019.

C'est donc également à cette date que cette convention est devenue applicable tant à l'égard de la Belgique que de la Suisse.

Cela est d'ailleurs confirmé par le Recueil officiel suisse (2020, p. 1121), lequel mentionne :

« Accord du 26 octobre 2004 entre la Confédération suisse, l'Union européenne et la Communauté européenne sur l'association de la Confédération suisse à la mise en œuvre, à l'application et au développement de l'acquis de Schengen

RS 0.362.31; RO 2008 481

Application en Suisse des dispositions de la Convention relative à l'extradition entre les États membres de l'Union européenne du 27 septembre 1996 (Convention d'extradition de l'UE) qui constituent un développement de l'acquis de Schengen Conformément à l'annexe B de l'accord du 26 octobre 2004 entre la Confédération suisse, l'Union européenne et la Communauté européenne sur l'association de la Confédération suisse à la mise en œuvre, à l'application et au développement de l'acquis de Schengen, la Suisse applique les dispositions de la convention qui constituent un développement de l'acquis de Schengen dès son entrée en vigueur. La Convention d'extradition de l'UE est entrée en vigueur le 5 novembre 2019¹.

En conséquence, les art. 1, 2, 6, 8, 9 et 13 de la Convention d'extradition de l'UE, qui constituent un développement de l'acquis de Schengen en vertu de la décision 2003/169/JAI², s'appliquent également en Suisse à partir de cette date.

[Notes de bas de page :

1 JO C 329 du 1.10.2019, p. 2.

2 Décision 2003/169/JAI du Conseil du 27 février 2003 déterminant les dispositions de la convention de 1995 relative à la procédure simplifiée d'extradition entre les États membres de l'Union européenne et de la convention de 1996 relative à l'extradition entre les États membres de l'Union européenne, qui constituent un développement de l'acquis de Schengen conformément à l'accord concernant l'association de la République d'Islande et le Royaume de Norvège à l'application, la mise en œuvre et le développement de l'acquis de Schengen, version du JO L n°67 du 12.3.2003, p. 25.] ».

L'article 18.5 de la Convention établie sur la base de l'article K.3 du Traité sur l'Union européenne, relative à l'extradition entre les États membres de l'Union européenne, et annexe, faite à Dublin le 27 septembre 1996, dispose comme suit :

« Art. 18. Entrée en vigueur.

[...]

5. La présente convention ne s'applique qu'aux demandes présentées postérieurement à la date de son entrée en vigueur ou de sa mise en application dans les relations entre l'État membre requis et l'État membre requérant ».

Prima facie, et contrairement à ce que soutient la partie requérante, il semble que le signalement dans le système Schengen du 23 janvier 2017 ne constitue pas une demande d'extradition au sens de cette disposition. Si ce signalement qui émane du parquet du canton de Fribourg (Suisse) est un préalable à l'arrestation provisoire, il ne constitue en effet pas une demande d'extradition adressée à l'État où

se trouve la personne visée par le signalement, cet état n'étant pas encore connu à cette date. La Convention européenne relative à l'extradition du 27 septembre 1996 ne traite d'ailleurs pas du signalement Schengen ni de l'arrestation provisoire mais de l'extradition. Il y a donc lieu de tenir compte de la demande d'extradition du 28 mars 2023, transmise le 4 avril 2023, ainsi qu'il résulte de l'acte attaqué dont le premier énoncé se lit comme suit :

« Vu la note de l'Ambassade de Suisse à Bruxelles du 4 avril 2023, tendant à obtenir l'extradition du nommé [A.A.], né le [...] à [...], de nationalité française ».

Ce n'est en effet qu'après l'arrestation provisoire du 23 mars 2023, sur base du signalement précité, qu'intervient la demande d'extradition du 4 avril 2023.

Prima facie, il semble ainsi que la Convention d'extradition du 27 septembre 1996 soit applicable en l'espèce, la demande d'extradition étant postérieure à l'entrée en vigueur de cette convention.

L'article 8 de la Convention du 27 septembre 1996 précitée, dispose comme suit :

« Art. 8. Prescription.

1. L'extradition ne peut être refusée au motif qu'il y a prescription de l'action ou de la peine selon la législation de l'État membre requis ».

Toujours *prima facie*, c'est donc à juste titre que la partie adverse n'a pas refusé l'extradition au motif que l'exécution de la peine est prescrite en droit belge.

Partant, le premier moyen n'est pas sérieux.

VII. Deuxième moyen

VII.1. Thèse de la partie requérante

Le deuxième moyen est pris de la violation de :

- « - 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 ».

En substance, la partie requérante estime que ces normes ont été violées en raison du fait que la Chambre des mises en accusation, dans son deuxième avis, ne s'est pas prononcée sur « le risque sérieux de déni flagrant de justice si le requérant venait à être remis aux autorités suisses ». Elle estime que dans ces conditions elle « n'a pas pu faire valoir son point de vue de manière utile et effective ». Elle affirme que la Chambre des mises en accusation n'a pas analysé les informations

communiquées postérieurement à l'arrêt de suspension du Conseil d'État et qui fondent l'acte attaqué.

D'après la partie requérante, la partie adverse aurait dû solliciter un avis complémentaire de la Chambre des mises en accusation.

En ce qui concerne le risque de déni flagrant de justice, l'acte attaqué étant « motivé de manière identique au premier arrêté ministériel d'extradition », la partie requérante en conclut son point de vue n'a pas été pris en considération.

VII.2. Thèse de la partie adverse

La partie adverse fait remarquer que la partie requérante a pu faire valoir tous ses moyens de défense devant la Chambre de mises en accusation. La circonstance que cette dernière s'est uniquement prononcée sur la question de la prescription n'emporte aucune violation des dispositions et principes visés au moyen.

De plus, la Chambre des mises en accusation s'est déjà prononcée sur le risque de déni flagrant de justice dans le cadre de son premier avis et il ne revient pas au Conseil d'État de juger de la légalité des avis de la Chambre des mises en accusation.

Enfin, il ne revenait pas non plus à la partie adverse de solliciter un avis complémentaire, le principe de la séparation des pouvoirs n'autorisant « pas le ministre de la Justice à inférer ou à interférer sur la manière d'agir de la Cour ».

VII.3. Appréciation

L'arrêt n° 258.678 du 2 février 2024 a ordonné la suspension de l'exécution de l'arrêté ministériel du 18 janvier 2024 autorisant l'extradition de la partie requérante vers la Suisse. Dans le cadre de cette procédure, et à l'instar du présent deuxième moyen, un premier moyen était pris 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. L'analyse *prima facie* de ce moyen se présentait comme suit :

- « 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 [...].

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 extradier 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 ».

À présent, la partie requérante invoque, tout d'abord, la violation des alinéas 4, 5 et 6 de l'article 3 de la loi du 15 mars 1874 sur les extraditions, lesquels disposent comme suit :

- « Aussitôt que l'étranger aura été écroué en exécution de l'un des actes ci-dessus mentionnés, qui lui sera dûment signifié, 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.
Le ministère public et l'étranger seront entendus. Celui-ci pourra se faire assister d'un conseil. ».

L'objet de l'avis à rendre par la Chambre des mises en accusation est précisé à l'article 2bis de la même loi :

« L'extradition ne peut être accordée s'il existe des raisons sérieuses de croire que la demande a été présentée aux fins de poursuivre ou de punir une personne 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.
L'extradition ne peut davantage être accordée s'il existe des risques sérieux que la personne, si elle était extradée, serait soumise dans l'État requérant à un déni flagrant de justice, à des faits de torture ou des traitements inhumains et dégradants.
Lorsque l'infraction, pour laquelle l'extradition est demandée, est punissable de la peine de mort dans l'État requérant, le gouvernement n'accorde l'extradition que si l'État requérant donne des assurances formelles que la peine de mort ne sera pas exécutée ».

Il n'est pas contesté qu'après l'arrêt de suspension n° 258.678 du 2 février 2024, la partie adverse a sollicité un nouvel avis de la Chambre des mises en accusation sur base des pièces complémentaires communiquées par les autorités suisses. Ainsi qu'elle le rappelle elle-même, à cette occasion, la partie requérante a déposé des conclusions circonstanciées dans lesquels elle expose sa position sur toutes les questions qu'elle a estimées pertinentes, en particulier celles relatives à la prescription de la peine en droit belge et au risque de déni flagrant de justice. Le Procureur général près la Cour d'appel de Bruxelles a remis un avis écrit favorable à la demande d'extradition le 19 février 2024. À l'audience du 29 mai 2024 la partie requérante a été entendue, assistée de ses conseils. À cette occasion, la partie requérante s'est exprimée en dernier lieu. La Chambre des mises en accusation a rendu son second avis le 26 juin 2024.

Prima facie, il semble ainsi que la procédure prescrite par les alinéas 4, 5 et 6 de l'article 3 de la loi du 15 mars 1874 sur les extraditions ait été respectée. Il en va de même du principe du contradictoire et la partie requérante a pu faire valoir son point de vue sans aucune restriction.

Toutefois, dans son second avis, la Chambre des mises en accusation n'a pris position qu'en ce qui concerne la question de la prescription de la peine, et non en ce qui concerne celle du risque de déni flagrant de justice. Si cela peut se comprendre dès lors que la Chambre des mises en accusation a estimé que la peine est prescrite en droit belge, il n'en reste pas moins que la partie adverse n'a pas reçu d'avis quant au risque de déni flagrant de justice.

Il s'en suit que le but poursuivi par l'article 3, alinéa 4, de la loi du 15 mars 1874 sur les extraditions – particulièrement lu en combinaison avec l'article 2bis, alinéa 2, de cette même loi – n'est pas atteint et que la partie adverse n'a dès lors pas pris sa décision en pleine connaissance de cause.

La Chambre des mises en accusation remplit un rôle consultatif essentiel. Son avis n'est certes pas contraignant mais il est néanmoins obligatoire. Si rien n'oblige la Chambre des mises en accusation à se prononcer sur des conditions légales non-pertinentes dans le dossier qui lui est soumis, tel n'est, en l'espèce, pas le cas de la question relative au risque de déni flagrant de justice. En l'espèce, il n'est en effet ni contesté ni contestable que cette question est pertinente ainsi qu'il résulte notamment de l'arrêt n° 258.678 du 2 février 2024 ordonnant la suspension de l'exécution de la première décision d'extradition de la partie requérante (ECLI:BE:RVSCE:2024: ARR.258.678).

Contrairement à ce qu'affirme la partie adverse, le principe de la séparation des pouvoirs ne lui interdit nullement de solliciter un avis complémentaire de la Chambre des mises en accusation. L'avis que cette dernière est amenée à rendre dans le cadre de la procédure d'extradition ne revêt en effet aucun caractère juridictionnel. Ainsi qu'en a décidé la Cour de cassation dans son arrêt du 16 mars 2004, il s'agit en effet d'un avis « non judiciaire et non obligatoire ne pouvant donner ouverture à cassation » (ECLI:BE:CASS:2004:ARR:20040316.7). S'agissant d'un avis destiné à éclairer une autorité administrative afin de lui permettre de prendre sa décision en toute connaissance de cause, le ministre qui demanderait un avis complémentaire ne commettrait aucune ingérence illégale.

L'affirmation de la partie adverse selon laquelle en l'espèce la Chambre des mises en accusation s'est déjà prononcée sur le risque de déni flagrant de justice dans le cadre de son premier avis, lequel « est évidemment demeuré au dossier administratif et fait partie des éléments en possession du ministre de la Justice lorsque celui-ci a pris l'arrêté ministériel attaqué » n'est pas pertinente. Ainsi qu'il résulte de l'arrêt n° 258.678 du 2 février 2024, la Chambre des mises en accusations ne disposait en effet pas de toutes les pièces du dossier lorsqu'elle a rendu son premier avis. La partie adverse ne peut dès lors pas s'appuyer sur ce premier avis pour asseoir son appréciation du risque de déni flagrant de justice.

Enfin, contrairement à ce que soutient la partie adverse, le moyen n'invite pas le Conseil d'État à se prononcer sur la légalité de l'avis donné par la Chambre des mises en accusation ni sur la manière dont elle a rendu son avis mais bien à constater qu'au moment de prendre sa décision, la partie adverse n'était pas en possession d'un avis la Chambre des mises en accusation, relatif au risque de déni flagrant de justice et actualisé à la lumière des pièces complémentaires transmises par la Suisse. Du reste, s'agissant d'un avis rendu dans le cadre d'une procédure administrative, la partie adverse ne démontre pas que le Conseil d'État serait sans compétence pour juger de la légalité, tant interne qu'externe, d'un arrêté ministériel

d'extradition, en ce compris les motifs d'un avis qui figure au dossier administratif, particulièrement lorsque les motifs de cet arrêté trouvent appui dans cet avis. De la même manière, rien n'interdit au Conseil d'État de veiller au respect de la procédure prescrite, notamment, par la loi du 15 mars 1874 sur les extraditions. Un tel contrôle fait, au contraire, partie de l'essence même de la mission du juge de la légalité des actes administratifs. Sur ce point, le moyen n'est donc pas irrecevable à défaut d'intérêt.

En l'espèce, il semble donc, *prima facie*, qu'arrivé à la conclusion que la prescription de la peine en droit belge ne pouvait constituer un motif de refus d'extradition, la partie adverse aurait dû solliciter un avis complémentaire de la Chambre des mises en accusation.

Le deuxième moyen est sérieux en ce qu'il est pris de la violation de l'article 3, alinéa 4, de la loi du 15 mars 1874 sur les extraditions.

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

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

Article 1^{er}.

La suspension de l'exécution de l'arrêté du ministre de la Justice du 26 novembre 2024 autorisant l'extradition de la partie requérante vers la Suisse est ordonnée.

Article 2.

L'exécution immédiate du présent arrêt est ordonnée.

Article 3.

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

Ainsi prononcé à Bruxelles le 20 décembre 2024, par la XI^e chambre du Conseil d'État siégeant en référé, composée de :

Emmanuel Jacubowitz,	conseiller d'État, président f.f.,
Katty Lauvau,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Katty Lauvau

Emmanuel Jacubowitz