

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

LE PRÉSIDENT DE LA XI^e CHAMBRE SIÉGEANT EN RÉFÉRÉ

ARRÊT

n° 263.111 du 25 avril 2025

A. 244.674/XI-25.114

En cause : **V. P.**,
 ayant élu domicile chez
 M^e Olivier DUPONT, avocat,
 rue des Guillemins 139
 4000 Liège,

 contre :

 l'État belge, représentée
 par la 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 18 avril 2025, la partie requérante demande la suspension, selon la procédure d'extrême urgence, de l'exécution de « la décision de Madame Annelies VERLINDEN, Ministre de la Justice, du 24 mars 2025, qui arrête que "L'extradition du nommé [P.V.] est accordée aux autorités ukrainiennes pour les faits visés à la demande" (pièce n° 01), du chef de violation des formes substantielles ou prescrites à peine de nullité, excès ou détournement de pouvoir ».

II. Procédure

Par une ordonnance du 18 avril 2025, le calendrier de la procédure a été déterminé et l'affaire a été fixée à l'audience du 25 avril 2025.

La note d'observations et le dossier administratif ont été déposés dans le respect du calendrier de la procédure.

M. Emmanuel Jacobowitz, président de chambre f.f., a exposé son rapport.

M^e Olivier Dupont, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Bernard Renson, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Benoit Cuvelier, premier auditeur chef de section 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. Faits

Le 1^{er} septembre 2023, la partie requérante est condamnée à une peine de cinq ans d'emprisonnement par le Tribunal du district municipal de Slovyansk, de la région de Donetsk Kozatchok en Ukraine, du chef d'infraction de coups et blessures volontaires ayant entraîné une incapacité de travail permanente.

Elle bénéficie de la protection temporaire en Belgique en application de la décision d'exécution (UE) 2022/382 du Conseil du 4 mars 2022. Le 14 février 2024, elle reçoit une carte A, valable initialement jusqu'au 4 mars 2025, prolongée automatiquement jusqu'au 4 mars 2026 par la décision d'exécution (UE) 2024/1836 du Conseil du 25 juin 2024.

Le 15 mai 2024, Interpol émet un signalement à charge de la partie requérante au titre de « fugitif recherché pour exécution d'une peine ».

Le 16 août 2024, la partie requérante est arrêtée en état d'ivresse à vélo. Les agents de la Zone de police Houille-Semois constatent que la partie requérante fait l'objet d'un signalement d'Interpol, l'arrêtent et l'auditionnent. A cette occasion, la partie requérante expose les circonstances ayant menées à sa condamnation et déclare avoir quitté l'Ukraine pour ne « pas aller en prison ni rester dans un pays en guerre, ni combattre ».

Le même jour, l'ambassade d'Ukraine à Bruxelles transmet au S.P.F. Affaires étrangères une demande d'extradition de la partie requérante.

Le 27 août 2024, la Chambre du Conseil du Tribunal de Première instance de Namur rejette la requête de mise en liberté déposée par la partie requérante.

Le 12 septembre 2024, le Tribunal du district de la ville de Slovyansk de la région de Donetsk formule une demande d'extradition en vue d'exécuter le jugement du 1^{er} septembre 2023.

Le 25 septembre 2024, la partie requérante est entendue par le Substitut du Procureur du Roi près le Tribunal de Première instance de Namur. Elle ne marque pas son accord pour être remise aux autorités ukrainiennes et ne renonce pas au bénéfice du principe de la spécialité de l'extradition.

Le 28 octobre 2024, la Chambre des mises en accusation de la Cour d'appel de Liège rend un avis favorable à l'extradition de la partie requérante, sur réquisitions conformes du Procureur général près la Cour d'appel de Liège, ce « sous réserve de l'obtention par le gouvernement belge d'une copie conforme du jugement du tribunal de district municipal de Slovyansk de la région de Donetsk du 1^{er} septembre 2023 condamnant [la partie requérante] à une peine d'emprisonnement de 5 ans ».

Le 18 novembre 2024, le Ministre ukrainien de la Justice adresse une demande d'extradition au Ministre belge de la Justice sur base du jugement du 1^{er} septembre 2023 précité et expose les garanties offertes par l'Ukraine dans le cadre de cette demande.

Le 24 mars 2025, la Ministre de la Justice accorde l'extradition de la partie requérante aux autorités ukrainiennes.

Cette décision est notifiée à la partie requérante par le directeur de la prison de Namur le 16 avril 2025.

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Procédure gratuite

La partie requérante produit une décision du bureau d'aide juridique du Barreau de Liège-Huy 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.

Il y a dès lors de lui accorder le bénéfice de la procédure gratuite dans la procédure en suspension d'extrême urgence.

V. Conditions de la suspension d'extrême urgence

Conformément à l'article 17, § 1^{er}, alinéa 3, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la suspension de l'exécution d'une décision administrative en extrême urgence suppose deux conditions, une urgence incompatible avec le délai de traitement de l'affaire en annulation et l'existence d'un moyen sérieux dont l'examen se prête à un traitement accéléré et qui est susceptible *prima facie* de justifier l'annulation de la décision attaquée. Le paragraphe 5 de ce même article vise l'hypothèse où l'affaire doit être traitée en extrême urgence, ce qui doit être précisé dans l'intitulé de la requête, c'est-à-dire dans un délai égal ou inférieur à quinze jours.

VI. La condition de l'extrême urgence

VI.1. Thèse de la partie requérante

La partie requérante justifie le recours à la procédure de suspension d'extrême urgence comme suit :

« L'extrême urgence résulte, en l'espèce, de ce que le requérant a fait l'objet d'un arrêté d'extradition et qu'il est actuellement placé en détention en vue de poursuivre l'exécution forcée de l'acte attaqué, qui peut intervenir à tout moment. La procédure en suspension ordinaire ne permettrait pas une intervention effective et utile du Conseil d'État, car il est certain que la partie adverse entend extraditer le requérant à brève échéance. Susceptible de se voir remis aux autorités ukrainiennes à tout moment, il ne peut être attendu de la part du requérant qu'il saisisse le Conseil d'État au tout dernier moment, de sorte que seul un recours en extrême urgence permet de garantir son droit à un recours effectif (une fois remis aux autorités ukrainiennes, la suspension ou l'annulation de l'acte attaqué sera sans effet réel sur le requérant, dont le retour en Belgique serait illusoire). L'acte attaqué lui ayant été signifié le 16 avril 2025, le requérant a, au vu de la date d'introduction du présent recours, fait toute diligence pour saisir le Conseil d'État dès que possible.

Quant aux préjudices encourus, l'extradition du requérant entraînerait, dans son chef, une violation de ses droits fondamentaux, dont son droit fondamental à ne pas être soumis à des traitements inhumains et dégradants, et probablement de son droit fondamental à la vie. Il va sans dire que la mort constitue le préjudice ultime, qui absolument irréparable. Quant à la soumission à des traitements inhumains et dégradants, elle constitue en elle-même un préjudice d'une extrême gravité, et difficilement réparable, compte tenu du traumatisme qu'elle induit dans le chef de la personne qui en est victime. »

VI.2. Appréciation

Le recours à une procédure d'extrême urgence, visé au paragraphe 5 de l'article 17, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, doit rester exceptionnel dès lors que cette procédure réduit à un strict minimum les droits de la défense et l'instruction de la cause. Un tel recours ne peut être admis que lorsque cette procédure est seule en mesure de prévenir utilement le dommage craint par la partie requérante alors même que le référé ordinaire ne le pourrait pas. Celle-ci doit aussi avoir fait toute diligence pour prévenir le dommage et saisir le Conseil d'État dès que possible. Cette double condition de diligence et d'imminence du péril sont des conditions de recevabilité de la demande de suspension d'extrême urgence.

Depuis l'entrée en vigueur, le 1^{er} janvier 2025, de la loi du 11 juillet 2023 modifiant les lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, l'article 17, § 4, de ces lois coordonnées prévoit qu'en cas de demande de suspension qui ne précise pas dans son intitulé que l'affaire doit être traitée en extrême urgence et, par conséquent, dans un délai égal ou inférieur à quinze jours, un calendrier de la procédure est fixé dans un délai de sept jours ouvrables et l'audience doit se tenir au plus tard dans les soixante jours de la fixation de ce calendrier. Ainsi qu'il ressort des travaux préparatoires de cette loi, l'exposé de l'urgence qui doit figurer dans la requête « [permet] à la chambre saisie de l'affaire de fixer une date d'audience en fonction du degré de cette urgence » (Projet de loi modifiant les lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, Doc., Ch., 2022-2023, n° 55-3220/001, p. 10).

L'article 17, § 5, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, dans sa version applicable à partir du 1^{er} janvier 2025, dispose comme suit :

« Lorsque la demande précise dans son intitulé que l'affaire doit être traitée en extrême urgence, et par conséquent, dans un délai égal ou inférieur à quinze jours, le président de la chambre saisie ou le conseiller d'État qu'il désigne détermine, à bref délai, le calendrier de la procédure, en concertation avec l'auditeur, par une ordonnance qui fixe le jour du dépôt du dossier administratif, celui de la note d'observations et, le cas échéant, de la requête en intervention ainsi que le jour de l'audience. L'ordonnance désigne les éventuels tiers intéressés sur la base des indications de l'auditeur. Cette ordonnance peut être modifiée si d'autres tiers intéressés sont identifiés ou se sont manifestés après son adoption. L'auditeur donne un avis oral à l'audience. L'arrêt est prononcé au plus tard dans les cinq jours ouvrables de l'audience. Si le délai de fixation est particulièrement bref, la suspension ou les mesures provisoires peuvent être ordonnées sans que toutes les parties aient été convoquées à l'audience. Dans ce cas, l'arrêt qui ordonne la suspension provisoire ou les mesures provisoires convoque les parties à bref délai devant la chambre qui statue sur la confirmation de la suspension ou des mesures provisoires ».

Les travaux préparatoires de cette disposition confirment l'intention du législateur selon laquelle « la procédure d'extrême urgence doit rester exceptionnelle et se limiter, en tout état de cause, aux affaires dans lesquelles un requérant démontre la nécessité d'agir dans un délai de quinze jours maximum » (Projet de loi modifiant les lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, Doc., Ch., 2022-2023, n° 3220/001, pp. 11-12).

Il s'ensuit que l'extrême urgence doit être explicitée par la partie requérante dans sa demande de suspension d'extrême urgence en se fondant sur des éléments précis et concrets de nature à démontrer que si l'affaire était traitée dans un délai excédant quinze jours, l'arrêt du Conseil d'État interviendrait de manière irrévocablement tardive pour prévenir les inconvénients graves dont elle se prévaut. Il ne peut être tenu compte que des éléments qu'elle fait valoir dans sa requête.

Il lui revient ainsi d'exposer dans sa requête les raisons précises et concrètes pour lesquelles la procédure de suspension ordinaire ne serait pas de nature à remédier en temps utile au péril qu'elle invoque, en tenant compte des nouveaux délais de traitement prévus à l'article 17, § 4, des lois coordonnées sur le Conseil d'État précitées, dans sa version applicable à partir du 1^{er} janvier 2025.

En l'espèce, la partie requérante a estimé nécessaire de recourir à la procédure de suspension en extrême urgence pour la raison suivante :

« La procédure en suspension ordinaire ne permettrait pas une intervention effective et utile du Conseil d'État, car il est certain que la partie adverse entend extraditer le requérant à brève échéance. Susceptible de se voir remis aux autorités ukrainiennes à tout moment, il ne peut être attendu de la part du requérant qu'il saisisse le Conseil d'État au tout dernier moment, de sorte que seul un recours en extrême urgence permet de garantir son droit à un recours effectif (une fois remis aux autorités ukrainiennes, la suspension ou l'annulation de l'acte attaqué sera sans effet réel sur le requérant, dont le retour en Belgique serait illusoire) ».

La partie adverse a fait savoir au Conseil d'État « qu'aucune date n'a été arrêtée pour l'extradition étant donné que l'intéressé est toujours sous protection internationale temporaire ».

Dans sa note d'observations, la partie adverse confirme qu'à ce jour « aucune modalité d'extradition n'est encore formellement arrêtée avec les autorités ukrainiennes. Aucune date d'extradition n'a encore été fixée ».

Dans un courrier électronique du 24 avril 2025 à Monsieur le Premier auditeur – chef de section, la partie adverse a notamment indiqué que « les modalités concrètes de l’extradition du requérant appartiennent au Parquet ».

Or, dans un courrier électronique du 18 avril 2025, le parquet près la Cour d’appel de Liège a fait savoir qu’ « avant d’envisager sa remise, on a vérifié s’il bénéficiait encore de la protection temporaire accordée à tous les ukrainiens. La réponse de l’OE de ce 16 avril étant positive, le parquet de Namur a mis son dossier en attente à 3 mois, date à laquelle il comptait révéifier la situation ».

Ce faisant, le parquet dément l’affirmation de la partie requérante selon laquelle « il est certain que la partie adverse entend extraditer le requérant à brève échéance ». La décision du parquet crée également une légitime expectative dans le chef de la partie requérante – sur laquelle il ne saurait revenir sans un nouveau motif d’intérêt général justifiant un revirement d’attitude ni sans en informer la partie requérante en temps utile, au risque de violer le principe de confiance légitime et le droit de la partie requérante à un recours effectif – selon lequel aucune décision de mettre l’acte attaqué à exécution ne sera prise avant le 18 juillet 2025, ce qui laisse à la partie requérante le temps d’introduire une requête en suspension selon la procédure ordinaire et au Conseil d’État le temps d’instruire une telle requête.

Dans ces circonstances, la nécessité pour la partie requérante d’obtenir la suspension de l’exécution de l’acte attaqué dans un délai de maximum 15 jours suivant l’introduction de sa requête en suspension n’est pas démontrée.

Partant, le recours à la procédure de suspension d’extrême urgence n’est pas justifié.

Une des conditions requises par l’article 17, §§ 1^{er} et 5, 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 selon la procédure de l’extrême urgence fait défaut.

Il résulte de ce qui précède que la demande de suspension introduite en extrême urgence est irrecevable.

VII. Indemnité de procédure et dépens

La partie adverse sollicite de mettre les dépens à charge de la partie requérante et de la condamner au paiement d’une indemnité de procédure de 770 euros.

Dès lors qu'en l'espèce, la partie requérante n'était pas informée de la décision du parquet de remettre l'examen de son dossier à trois mois au moment où elle a introduit sa requête, il n'y a, dans ces circonstances particulières, pas lieu de la condamner au paiement d'une indemnité de procédure.

**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 procédure en suspension 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.

La partie requérante supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 25 avril 2025, par la XI^e chambre du Conseil d'État siégeant en référé, composée de :

Emmanuel Jacobowitz,	président de chambre f.f.,
Xavier Dupont,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Xavier Dupont

Emmanuel Jacobowitz