

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

LE PRÉSIDENT DE LA XI^e CHAMBRE SIÉGEANT EN RÉFÉRÉ

A R R Ê T

n° 263.880 du 3 juillet 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 2 mai 2025, la partie requérante demande, d'une part, la suspension de l'exécution de « l'arrêté ministériel pris le 24 mars 2025 par Madame le Ministre de la Justice, décidant que "L'extradition du nommé [P.V.] est accordée aux autorités ukrainiennes pour les faits visés à la demande", notifié le 16 avril 2025 (pièce n° 01) », et, d'autre part, l'annulation de cette décision.

II. Procédure

Par une ordonnance du 8 mai 2025, le calendrier de la procédure a été déterminé et l'affaire a été fixée à l'audience du 30 juin 2025.

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

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

M^e Jean Francis Delpérée, *loco* M^e Olivier Dupont, avocat, 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. 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. Conditions de la suspension

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 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 dont l'examen se prête à un traitement accéléré et qui est susceptible, *prima facie*, de justifier l'annulation de cette décision.

V. Les moyens

V.1. Le premier moyen

V.1.1. Thèse de la partie requérante

Le premier moyen est pris de la « [v]iolation de la Directive 2001/55/CE du Conseil du 20 juillet 2001 (spécialement les articles 1^{er}, 8, et 20), violation de la loi du 15 décembre 1980 (spécialement l'article 57/30), violation de la Directive [lire : décision] d'exécution (UE) 2022/382 du Conseil du 4 mars 2022, et violation de la Directive [lire : décision] d'exécution (UE) 2024/1836 du 25 juin 2024 ».

En substance, la partie requérante estime qu'il résulte des dispositions visées au moyen que pendant la durée de la protection temporaire, et à défaut de révocation de ce statut, elle dispose d'un droit à se maintenir sur le territoire belge et ne peut être contrainte, fut-ce par une extradition, à en être éloignée.

V.1.2. Thèse de la partie adverse

La partie adverse expose qu'aucune des dispositions visées au moyen ne la contraint à refuser l'extradition d'une personne qui bénéficie d'une protection temporaire.

A titre surabondant, elle ajoute que « la protection temporaire est radicalement différente de la protection internationale » en ce que « le principe de non-refoulement, qui est reconnu en matière d'asile, ne s'applique pas à la protection temporaire ».

Enfin, elle estime que dans l'hypothèse même où la protection temporaire empêcherait la remise de la partie requérante aux autorités ukrainiennes, *quod non* selon elle, il ne s'agirait que d'un problème d'exécution, et non de légalité, de l'acte attaqué.

V.1.3. Appréciation prima facie

Par un courrier électronique du 25 juin 2025, le conseiller rapporteur a demandé aux parties de bien vouloir répondre « à la question de savoir si les articles 1^{er}, 8 et 20 de la Directive 2001/55/CE du Conseil du 20 juillet 2001 'relative à des normes minimales pour l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées et à des mesures tendant à assurer un équilibre entre les efforts

consentis par les États membres pour accueillir ces personnes et supporter les conséquences de cet accueil’ ont, ou non, été transposés en droit belge et de bien vouloir prendre position quant à la recevabilité du premier moyen dans la mesure où il est pris de la violation de ces dispositions ».

A l’audience, la partie requérante a exposé pouvoir invoquer l’effet direct de la directive si celle-ci a été transposée de manière incomplète ou incorrecte. D’après elle, si le Conseil d’État estime que la directive a été transposée correctement, il doit vérifier si les dispositions qui la transposent n’ont pas été violées. En l’espèce, selon elle, l’article 1^{er} de la directive a un effet direct, l’article 8 a été transposé dans la loi du 15 décembre 1980 sur l’accès au territoire, le séjour, l’établissement et l’éloignement des étrangers et l’article 20 n’a pas d’effet direct mais peut servir de base pour une interprétation du droit à un recours effectif comme visé à l’article 8. Elle fait valoir que les articles précités de la directive sont invoqués à titre complémentaire, comme ligne directrice, pour assurer l’effet utile de la directive et renforcer la cohérence du régime de protection temporaire.

Pour sa part, la partie adverse expose que la directive 2001/55/CE a été transposée en droit belge par la loi du 18 février 2003 ‘modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l’accès au territoire, le séjour, l’établissement et l’éloignement des étrangers’. Plus particulièrement, l’article 1^{er} de la directive a été transposé par l’article 57/29 de la loi du 15 décembre 1980, l’article 8 de la directive par l’article 57/30 de cette loi et l’article 20 par les articles 57/33 et 57/36 de cette loi. Selon elle, la directive n’a pas d’effet direct et le moyen est irrecevable en ce qu’il vise les dispositions de la directive plutôt que celles de la loi du 15 décembre 1980.

La violation de dispositions d’une directive européenne ne peut être invoquée que si ces dispositions n’ont pas été correctement transposées en droit belge et si elles sont directement applicables, c’est-à-dire si elles comportent des obligations claires et précises qui ne sont subordonnées, dans leur exécution ou dans leurs effets, à l’intervention d’aucun acte ultérieur.

En l’espèce, les articles 1^{er}, 8 et 20 de la Directive 2001/55/CE du Conseil du 20 juillet 2001 ‘relative à des normes minimales pour l’octroi d’une protection temporaire en cas d’afflux massif de personnes déplacées et à des mesures tendant à assurer un équilibre entre les efforts consentis par les États membres pour accueillir ces personnes et supporter les conséquences de cet accueil’, visés au moyen, disposent comme suit :

« CHAPITRE I. Dispositions générales

Article premier. La présente directive a pour objet d'instaurer des normes minimales relatives à l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées en provenance de pays tiers qui ne peuvent rentrer dans leur pays d'origine et de contribuer à un équilibre entre les efforts consentis par les États membres pour accueillir ces personnes et supporter les conséquences de cet accueil.

[...]

CHAPITRE III. Obligations des États membres envers les bénéficiaires de la protection temporaire

Article 8.1. Les États membres adoptent les mesures nécessaires afin que les bénéficiaires disposent de titres de séjour pendant toute la durée de la protection temporaire. Des documents ou d'autres pièces justificatives équivalentes sont délivrés à cette fin.

2. Quelle que soit la durée de validité des titres de séjour visés au paragraphe 1, le traitement accordé par les États membres aux personnes bénéficiant de la protection temporaire ne peut être inférieur à celui défini aux articles 9 à 16.

3. Les États membres accordent, le cas échéant, aux personnes qui seront admises à entrer sur leur territoire en vue de la protection temporaire, toute facilité pour obtenir les visas nécessaires, y compris les visas de transit. Les formalités doivent être réduites au minimum en raison de la situation d'urgence. Les visas devraient être gratuits ou leur coût réduit au minimum.

[...]

CHAPITRE V. Retour et mesures après la protection temporaire

Article 20. Lorsque la protection temporaire prend fin, le droit commun en matière de protection et concernant les étrangers dans les États membres s'applique, sans préjudice des articles 21, 22 et 23 ».

Prima facie, il semblerait que ces dispositions soient transposées en droit belge par les articles 57/29, § 1^{er}, 57/30 et 57/36 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, telle que modifiée par la loi du 18 février 2003 précitée, lesquels disposent comme suit :

« CHAPITRE II*bis*. Bénéficiaires de la protection temporaire, sur la base de la directive 2001/55/CE du Conseil de l'Union européenne du 20 juillet 2001 relative à des normes minimales pour l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées et à des mesures tendant à assurer un équilibre entre les efforts consentis par les États membres pour accueillir ces personnes et supporter les conséquences de cet accueil.

Art. 57/29. § 1. En cas d'afflux massif ou d'afflux massif imminent de personnes déplacées vers les États membres de l'Union européenne, constaté par une décision du Conseil de l'Union européenne prise en application de la directive 2001/55/CE du Conseil de l'Union européenne du 20 juillet 2001, relative à des normes minimales pour l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées et à des mesures tendant à assurer un équilibre entre les efforts consentis par les États membres pour accueillir ces personnes et supporter les

conséquences de cet accueil, les personnes qui appartiennent aux groupes spécifiques décrits par cette décision bénéficient, à partir de la date fixée par celle-ci, d'une protection temporaire.

Art. 57/30. § 1. Sous réserve de l'application du § 2 ou de l'article 57/32, le ministre ou son délégué autorise le bénéficiaire de la protection temporaire visé à l'article 57/29 au séjour pour une durée d'un an. Cette autorisation est renouvelée, par périodes de six mois, tant qu'il n'est pas mis fin à la protection temporaire dans un des cas prévus à l'article 57/36, § 1. La durée de l'autorisation peut toutefois être réduite à la durée restant à courir avant la fin automatique de la protection temporaire mise en œuvre par la décision du Conseil de l'Union européenne visée à l'article 57/29, § 1, ou prorogée par la décision du Conseil de l'Union européenne visée à l'article 57/29, § 2, alinéa 2.

Le Roi détermine les modalités d'introduction de la demande de cette autorisation de séjour, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres.

Lors de la demande d'autorisation de séjour, il est remis au bénéficiaire de la protection temporaire un document, rédigé dans une langue qu'il comprend, dans lequel les dispositions relatives à la protection temporaire qui lui sont applicables sont clairement exposées.

L'inscription au registre des étrangers du bénéficiaire de la protection temporaire autorisé au séjour et la délivrance du titre de séjour faisant foi de celle-ci ont lieu conformément aux dispositions de l'article 12.

Le titre de séjour délivré est valable jusqu'au terme de validité de l'autorisation. Il est prorogé ou renouvelé, à la demande de l'intéressé, par l'administration communale du lieu de résidence, à condition que cette demande ait été introduite avant l'expiration du titre et pour autant que le ministre ou son délégué n'ait pas mis fin à l'autorisation sur la base de l'article 57/32, § 1, ou de l'article 57/36, § 2. Le Roi détermine les délais et les conditions dans lesquels le renouvellement ou la prorogation du titre de séjour doit être demandé.

§ 2. Le ministre ou son délégué peut refuser l'autorisation de séjour au bénéficiaire de la protection temporaire visée à l'article 57/29 :

1° lorsque la demande d'autorisation de séjour est introduite à l'étranger et que le nombre de personnes bénéficiant de la protection temporaire dans le Royaume excède la capacité d'accueil de la Belgique indiquée dans la décision du Conseil de l'Union européenne visée à l'article 57/29, § 1 ;

2° lorsque celui-ci est autorisé à séjourner dans un autre Etat membre de l'Union européenne tenu d'appliquer la décision du Conseil de l'Union européenne visée à l'article 57/29, § 1, sans préjudice des dispositions de l'article 57/35.

L'alinéa 1, 1°, n'est pas applicable aux étrangers bénéficiant des dispositions de l'article 57/34.

En cas de refus de l'autorisation de séjour sur la base de l'alinéa 1, 1°, le ministre ou son délégué veille à ce que le bénéficiaire de la protection temporaire soit accueilli dans les meilleurs délais dans un autre Etat membre de l'Union européenne tenu d'appliquer la décision du Conseil de l'Union européenne visée à l'article 57/29, § 1.

Art. 57/36. § 1. Le régime de protection temporaire accordé prend fin lorsque la durée maximale prévue à l'article 57/29, § 2, a été atteinte ou à la date fixée par une décision du Conseil de l'Union européenne mettant fin à la protection temporaire, adoptée conformément à la directive 2001/55/CE du Conseil de l'Union européenne du 20 juillet 2001 visée à l'article 57/29, § 1.

§ 2. Le ministre ou son délégué peut, lorsque le régime de protection temporaire prend fin dans les cas prévus au § 1, mettre fin à l'autorisation de séjourner plus de trois mois dans le Royaume octroyée au bénéficiaire de la protection temporaire sur la base de l'article 57/30 ou 57/34, lui retirer le titre de séjour délivré et, sous réserve de l'application des dispositions du chapitre II, lui donner l'ordre de quitter le territoire.

Il peut prendre la même mesure à l'égard des membres de sa famille qui ont été autorisés à séjourner dans le Royaume sur la base de l'article 57/34/1. L'ordre de

quitter le territoire indique qu'il a été fait application des dispositions du présent article et le délai dans lequel l'étranger doit quitter le territoire ne peut être inférieur à un mois.

Le ministre ou son délégué proroge l'autorisation de séjour d'un étranger qui a bénéficié de la protection temporaire lorsqu'on ne saurait raisonnablement, en raison de son état de santé, s'attendre à ce que celui-ci voyage.

Le ministre ou son délégué peut en outre proroger l'autorisation de séjour d'un étranger qui a bénéficié de la protection temporaire lorsque cet étranger fait partie d'une famille dont les enfants mineurs poursuivent une scolarité dans le Royaume, afin de permettre à ceux-ci de terminer l'année scolaire en cours.

Dans les cas visés aux alinéas précédents, les dispositions relatives aux bénéficiaires de la protection temporaire ne sont plus d'application. »

La partie requérante n'affirme ni ne démontre que les articles 1^{er}, 8 et 20 de la Directive 2001/55/CE précitée auraient été mal transposés. A supposer même, comme l'a soutenu la partie requérante à l'audience, que l'article 20 de la directive 2001/55/CE n'a pas d'effet direct mais peut servir de base pour une interprétation du droit à un recours effectif comme visé à l'article 8 de cette directive, encore faudrait-il constater que la partie requérante n'a pas soulevé cet argument dans sa requête en sorte qu'il serait tardif.

Le moyen est irrecevable en tant qu'il invoque la violation de ces dispositions de la Directive 2001/55/CE précitée.

Contrairement à ce qu'affirme la partie requérante, en cas de transposition correcte d'une directive européenne, il ne revient pas au Conseil d'État d'examiner d'office si les normes de transposition n'ont pas été violées par l'acte attaquée.

Toutefois, le premier moyen est également pris de la violation de l'article 57/30 de la loi du 15 décembre 1980 précitée, ainsi que de la violation de la décision d'exécution (UE) 2022/382 du Conseil du 4 mars 2022 'constatant l'existence d'un afflux massif de personnes déplacées en provenance d'Ukraine, au sens de l'article 5 de la directive 2001/55/CE, et ayant pour effet d'introduire une protection temporaire' et de la violation de la décision d'exécution (UE) 2024/1836 du 25 juin 2024 'prorogeant la protection temporaire introduite par la décision d'exécution (UE) 2022/382'. Dans cette mesure, il est recevable.

La décision d'exécution (UE) 2022/382 du Conseil du 4 mars 2022 précitée constate « [l]'existence d'un afflux massif dans l'Union de personnes déplacées qui ont dû quitter l'Ukraine en raison d'un conflit armé » (article 1^{er}) et détermine les personnes auxquelles la protection temporaire s'applique (article 2) ainsi que les règles de coopération et de suivi entre les Etats membres (article 3).

La décision d'exécution (UE) 2024/1836 du 25 juin 2024 précitée décide que « [l]a protection temporaire accordée aux personnes déplacées en provenance d'Ukraine visées à l'article 2 de la décision d'exécution (UE) 2022/382, et prorogée par la décision d'exécution (UE) 2023/2409, est prorogée pour une nouvelle période d'un an, jusqu'au 4 mars 2026 » (article 1^{er}).

L'article 57/30 de la loi du 15 décembre 1980 précitée et les décisions d'exécution du 4 mars 2022 et du 25 juin 2024 permettent notamment à la partie requérante de bénéficier d'un titre de séjour pendant la durée de la protection temporaire, et ce sans devoir respecter les dispositions ordinairement applicables de la loi du 15 décembre 1980 précitée. Elles confèrent ainsi un caractère légal au séjour de la partie requérante en Belgique.

Prima facie, il ne semble pas que, par elles-mêmes, ces dispositions fassent obstacle à l'extradition de la partie requérante. A première vue, la question de la légalité du séjour d'un étranger en Belgique est en effet étrangère aux conditions de légalité d'une décision d'extradition et la légalité du séjour d'un étranger n'empêche pas qu'il puisse faire l'objet d'une telle mesure.

La légalité d'une décision d'extradition doit en effet être appréciée au regard des normes applicables à une telle décision, normes dont la violation n'est pas invoquée dans le cadre du premier moyen. L'acte attaqué indique en effet trouver son fondement juridique dans « la Convention européenne d'extradition du 13 décembre 1957 » et « les lois sur les extraditions des 1^{er} octobre 1833 et 15 mars 1874 ». Or, aucune de ces normes ne pose en condition que la personne dont l'extradition est demandée soit en séjour illégal en Belgique et aucun moyen n'est pris de la violation de ces normes.

La question du caractère exécutoire, ou non, de l'acte attaqué en l'absence de décision d'exclusion de la partie requérante du bénéfice de la protection temporaire est étrangère à celle de la légalité de cet acte. Il n'y a dès lors pas lieu de la trancher.

Si, par contre, il est vrai que le renvoi vers le pays d'origine ne peut pas avoir lieu s'il méconnaissait les articles 2 et 3 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, tel est cependant l'objet des deuxième et troisième moyens qui seront examinés ci-dessous.

Le premier moyen n'est pas sérieux.

V.2. Les deuxième et troisième moyens réunis

V.2.1. Thèse de la partie requérante

Le deuxième moyen est pris de la « [v]iolation de l'article 3 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ».

Il est divisé en deux branches.

Dans une première branche, la partie requérante expose que c'est à tort que l'acte attaqué énonce qu'en cas d'extradition vers l'Ukraine, elle ne serait pas soumise à la torture, ni à des peines ou traitements inhumains et dégradants, et ce en raison de l'état de guerre en Ukraine qui, d'après elle, « ne laisse aucun doute quant à la violation systématique des droits fondamentaux, dont sont victimes les détenus de ce pays » et qui « rend concret, et individuel, le sort que sera celui du requérant s'il devait être extradé ». A l'appui de sa thèse, elle cite un article d'Euronews et des communiqués du « Bureau d'Etat d'Investigation » ukrainien, concernant les colonies pénitenciaires de Bojkivska, de Bozhovska et de Berdiansk, ainsi qu'un arrêt de la Cour Suprême de Suède du 31 octobre 2023.

Dans une seconde branche, la partie requérante expose qu'en cas d'extradition vers l'Ukraine, elle serait exposée à un risque élevé d'être menée sur le front et d'être capturée par les belligérants russes dont les exactions systématiques sont connues.

Le troisième moyen est pris de la « [v]iolation de l'article 2 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ».

Pour les mêmes raisons que celle exposées dans le cadre de la seconde branche du deuxième moyen, la partie requérante estime qu'en cas d'extradition vers l'Ukraine, elle risquerait de perdre la vie.

V.2.2. Thèse de la partie adverse

Quant à la première branche du deuxième moyen, la partie adverse expose qu'il ne suffit pas qu'il existe dans un pays une situation de violations graves et massives des droits de l'homme pour conclure qu'une personne risque d'être torturée en cas d'expulsion ou d'extradition vers ce pays. Citant l'arrêt de la Cour Européenne des Droits de l'Homme du 28 février 2008, en cause Saadi c./ Italie (ECLI:CE:ECHR:2008:0129JUD001322903), ainsi que deux arrêts du Conseil d'État,

elle rappelle notamment qu'il « appartient en principe au requérant de produire des éléments susceptibles de démontrer qu'il y a des raisons sérieuses de penser que, si la mesure incriminée était mise à exécution, il serait exposé à un risque réel (c'est la partie adverse qui souligne) de se voir infliger des traitements contraires à l'article 3 (N. c. Finlande, no 38885/02, § 167, 26 juillet 2005). Lorsque de tels éléments sont produits, il incombe au Gouvernement de dissiper les doutes éventuels à leur sujet ». Selon elle, « [p]our établir en l'espèce l'existence d'une violation de l'article 3 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme, il faut donc la réunion de deux conditions: l'existence de circonstances présentes qui attesteraient de l'existence systématique de mauvais traitements à l'égard de personnes détenues et l'existence de circonstances personnelles qui démontreraient que la partie requérante risquerait, en cas d'extradition, d'être soumise à de tels mauvais traitements par les autorités ukrainiennes ». Or, elle estime qu'en l'espèce la partie requérante n'apporte pas pareille démonstration.

La partie adverse cite ensuite les engagement pris à son égard par les autorités ukrainiennes dont elle conclut que la partie requérante sera détenue « en dehors des zones de conflit en cas d'extradition » et que « si les autorités ukrainiennes ont reconnu des difficultés rencontr[e]s dans le passé en matière de conditions de détention, elles détaillent avec clarté et précision les efforts substantiels actuellement déployés pour y remédier ».

Elle estime n'avoir commis aucune erreur d'appréciation en considérant que les assurances données par les autorités ukrainiennes sont suffisantes et qu'il n'y a aucune raison de croire que les garanties données ne seront pas respectées.

Elle fait également état d'un arrêt de la Cour de cassation italienne du 1^{er} juillet 2024, laquelle aurait décidé « qu'un ressortissant ukrainien peut être extradé vers l'Ukraine malgré la guerre en cours, se fondant sur les garanties fournies par les autorités ukrainiennes ».

Enfin, d'après elle, lors de son audition du 18 avril 2025, la partie requérante n'a fait état d'aucun « élément concret et individualisé susceptible d'établir un risque réel de traitements contraires à l'article 3 de la Convention » et a admis chercher à « se soustraire à l'exécution de la peine prononcée à son encontre ».

Concernant la seconde branche du deuxième moyen, la partie adverse rappelle que l'Ukraine a sollicité l'extradition de la partie requérante en vue de l'exécution d'une peine privative de liberté, et non pour l'envoyer sur le front. Elle estime qu'aucun élément du dossier ne permet d'affirmer que la partie requérante serait

enrôlée de force dans l'armée ou transférée sur le front. Il s'agit, d'après elle, d'une « hypothèse purement spéculative ».

Elle répète que « les autorités ukrainiennes ont fourni des garanties précises et détaillées concernant les établissements pénitentiaires dans lesquels le requérant sera susceptible d'être placé ».

Enfin, elle estime que la partie requérante ne peut pas invoquer les crimes de guerre commis par la Russie à l'encontre de prisonniers ukrainiens à défaut de démontrer qu'elle sera exposée à un risque de capture par les forces russes.

Quant au troisième moyen, la partie adverse renvoie à sa réfutation de la seconde branche du deuxième moyen.

V.2.3. Appréciation prima facie

Les articles 2 et 3 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales disposent comme suit :

« Titre I – Droits et libertés.

Article 2 – Droit à la vie.

1 Le droit de toute personne à la vie est protégé par la loi. La mort ne peut être infligée à quiconque intentionnellement, sauf en exécution d'une sentence capitale prononcée par un tribunal au cas où le délit est puni de cette peine par la loi.

2 La mort n'est pas considérée comme infligée en violation de cet article dans les cas où elle résulterait d'un recours à la force rendu absolument nécessaire:

a pour assurer la défense de toute personne contre la violence illégale;

b pour effectuer une arrestation régulière ou pour empêcher l'évasion d'une personne régulièrement détenue;

c pour réprimer, conformément à la loi, une émeute ou une insurrection.

Article 3 – Interdiction de la torture.

Nul ne peut être soumis à la torture ni à des peines ou traitements inhumains ou dégradants. »

Par l'arrêt rendu en Grande Chambre le 29 avril 2022 dans l'affaire *Khasanov et Rakhmanov c. Russie* (ECLI:CE:ECHR:2022:0429JUD002849215), la Cour européenne des droits de l'homme, saisie d'une question semblable, a considéré ce qui suit :

« C. Appréciation de la Cour

1. Principes généraux établis dans la jurisprudence de la Cour

a) Interdiction d'exposer les étrangers menacés d'éloignement à un risque de mauvais traitement

93. Les États contractants ont, en vertu d'un principe de droit international bien établi et sans préjudice des engagements découlant pour eux de traités, y compris la Convention, le droit de contrôler l'entrée, le séjour et l'éloignement des non-nationaux (voir, par exemple, *Hirsi Jamaa et autres c. Italie* [GC], n° 27765/09, § 113, CEDH 2012, *Üner c. Pays-Bas* [GC], n° 46410/99, § 54, CEDH 2006-XII, *Abdulaziz, Cabales et Balkandali c. Royaume-Uni*, 28 mai 1985, § 67, série A n° 94, et *Boujlifa c. France*, 21 octobre 1997, § 42, Recueil des arrêts et décisions 1997-VI). Toutefois, l'éloignement d'un étranger par un État contractant peut soulever un problème au regard de l'article 3, et donc engager la responsabilité de l'État en cause au titre de la Convention, lorsqu'il y a des motifs sérieux et avérés de croire que l'intéressé courra, dans le pays de destination, un risque réel d'être soumis à un traitement contraire à l'article 3. Dans ce cas, l'article 3 implique l'obligation de ne pas expulser la personne en question vers ce pays (voir, parmi d'autres, *Saadi c. Italie* [GC], n° 37201/06, §§ 124-125, CEDH 2008).

94. Dans les affaires d'extradition, les États contractants voient peser sur eux une obligation de coopérer en matière pénale internationale. Toutefois, cette obligation est assujettie à l'obligation faite aux mêmes États de respecter le caractère absolu de l'interdiction posée par l'article 3 de la Convention. Dès lors, toute allégation relative à l'existence d'un risque réel d'être soumis à un traitement contraire à l'article 3 en cas d'extradition vers tel ou tel pays doit faire l'objet du même degré de contrôle quelle que soit la base juridique de l'éloignement.

b) Champ de l'appréciation : situation générale et circonstances individuelles

95. L'appréciation du risque doit se concentrer sur les conséquences prévisibles du renvoi de la personne concernée vers le pays de destination, compte tenu de la situation générale dans celui-ci et des circonstances propres à l'intéressé (voir, par exemple, *Salah Sheekh c. Pays-Bas*, n° 1948/04, § 136, 11 janvier 2007, et *Vilvarajah et autres c. Royaume-Uni*, 30 octobre 1991, §§ 107-108, série A n° 215). Il faut rechercher si, eu égard à l'ensemble des circonstances de la cause, il y a des motifs sérieux et avérés de croire que l'intéressé courra, dans le pays de destination, un risque réel d'être soumis à un traitement contraire à l'article 3. Si l'existence d'un tel risque est établie, le renvoi du requérant emporterait nécessairement violation de l'article 3, que le risque émane d'une situation générale de violence, d'une caractéristique propre à l'intéressé, ou d'une combinaison des deux (*F.G. c. Suède* [GC], n° 43611/11, § 116, 23 mars 2016).

96. Le point de départ dans cette démarche est l'analyse de la situation générale dans le pays de destination. À cet égard, et s'il y a lieu, la Cour examinera s'il existe une situation générale de violence dans ce pays (*Sufi et Elmi c. Royaume-Uni*, n°s 8319/07 et 11449/07, § 216, 28 juin 2011). Toutefois, une situation générale de violence n'est en principe pas à elle seule de nature à entraîner une violation de l'article 3 en cas d'expulsion vers le pays en question, sauf si la violence est d'une intensité telle que tout renvoi dans ce pays emporterait une pareille violation. La Cour n'adopterait pareille approche que dans les cas de violence générale les plus extrêmes où l'intéressé courrait un risque réel de subir des mauvais traitements du seul fait que son retour dans le pays en question l'exposerait à cette violence (*ibidem*, § 218, et *NA. c. Royaume-Uni*, n° 25904/07, § 115, 17 juillet 2008).

97. Dans les affaires où un requérant allègue faire partie d'un groupe systématiquement exposé à des mauvais traitements, la Cour considère que la protection de l'article 3 de la Convention entre en jeu lorsque l'intéressé démontre, éventuellement en s'appuyant sur les sources disponibles, qu'il y a des motifs

sérieux et avérés de croire que la pratique en question existe et qu'il appartient au groupe visé (F.G. c. Suède, précité, § 120).

98. Les allégations de cette nature ne s'apprécient pas de la même façon que, d'une part, celles se rapportant à une situation générale de violence dans tel ou tel pays et, d'autre part, celles se rapportant aux circonstances individuelles.

99. La première étape de cette démarche consiste à examiner si l'existence d'un groupe systématiquement exposé à des mauvais traitements a été établie, question qui relève du volet de l'analyse du risque consacré à la "situation générale". Les requérants qui appartiendraient à un groupe vulnérable ciblé doivent évoquer non pas la situation générale mais l'existence d'une pratique ou d'un risque accru de mauvais traitements visant le groupe auquel ils disent appartenir. L'étape suivante consiste pour eux à établir qu'ils appartiennent chacun au groupe concerné, sans qu'ils aient besoin de faire état d'autres circonstances individuelles ou caractéristiques distinctives (J.K. et autres c. Suède [GC], n° 59166/12, §§ 103-105, 23 août 2016).

100. Dans les cas où, nonobstant l'existence d'une crainte de persécutions pouvant être bien fondée en raison de certaines circonstances aggravant les risques, on ne peut pas établir qu'un groupe est systématiquement exposé à des mauvais traitements, les requérants sont tenus de démontrer l'existence d'autres caractéristiques distinctives particulières qui les exposeraient à un risque réel de mauvais traitements, faute de quoi la Cour conclura à l'absence de violation de l'article 3 de la Convention (voir, par exemple, A.S.N. et autres c. Pays-Bas, nos 68377/17 et 530/18, 25 février 2020, concernant les Sikhs en Afghanistan, A.S. c. France, n° 46240/15, 19 avril 2018, concernant les personnes liées au terrorisme en Algérie, et A. c. Suisse, n° 60342/16, 19 décembre 2017, concernant les chrétiens en Iran).

101. Lorsqu'il y a des motifs sérieux et avérés de croire que l'intéressé, si on l'expulse, courra un risque réel d'être soumis à un traitement contraire à l'article 3, la Cour examine ensuite si les assurances obtenues dans le cas d'espèce suffisent à lever tout risque réel de mauvais traitements (Othman (Abu Qatada) c. Royaume-Uni, n° 8139/09, § 192, CEDH 2012). Toutefois, les assurances ne sont pas en elles-mêmes suffisantes pour garantir une protection satisfaisante contre le risque de mauvais traitements : il faut absolument vérifier qu'elles prévoient, dans leur application pratique, une garantie suffisante que le requérant sera protégé contre le risque de mauvais traitements. Le poids à leur accorder dépend, dans chaque cas, des circonstances prévalant à l'époque considérée (ibidem, § 187).

[...]

d) Répartition de la charge de la preuve

109. L'appréciation de l'existence d'un risque réel appelle nécessairement l'application de critères rigoureux (Chahal, précité, § 96, et Saadi, précité, § 128). C'est en principe au requérant qu'il incombe de produire des éléments susceptibles de démontrer qu'il existe des motifs sérieux de croire que, si la mesure incriminée était mise à exécution, il serait exposé à un risque réel de faire l'objet d'un traitement contraire à l'article 3 (voir, par exemple, Saadi, précité, § 129, et N. c. Finlande, n° 38885/02, § 167, 26 juillet 2005). S'il le fait, il appartient ensuite au Gouvernement de dissiper tout doute à ce sujet (F.G. c. Suède, précité, § 120).

110. Lorsque l'existence d'un risque réel individuel est alléguée, c'est aux personnes qui affirment que leur expulsion emporterait violation de l'article 3 qu'il incombe de produire, dans toute la mesure du possible, des pièces et informations permettant aux autorités de l'État contractant concerné ainsi qu'à la Cour

d'apprécier le risque allégué (Said c. Pays-Bas, n° 2345/02, § 49, CEDH 2005-VI). Même si certains facteurs individuels peuvent ne pas constituer un risque réel quand on les examine séparément, ils sont néanmoins susceptibles d'engendrer un risque réel lorsqu'ils sont pris cumulativement et considérés dans le cadre d'une situation de violence générale et de sécurité renforcée (NA. c. Royaume-Uni, précité, § 130).

111. De la même manière, lorsqu'un requérant soutient que la situation générale dans le pays est telle qu'elle fait obstacle à tout renvoi, il lui incombe en principe d'en apporter la preuve. Concernant toutefois les allégations fondées sur un risque général bien connu, lorsque les informations sur un tel risque sont faciles à vérifier à partir d'un grand nombre de sources, les obligations découlant pour les États des articles 2 et 3 de la Convention impliquent que les autorités évaluent ce risque d'office (F.G. c. Suède, précité, §§ 126-127, avec d'autres références).

112. Les mêmes principes s'appliquent aux allégations fondées sur l'appartenance à un groupe vulnérable, qui requièrent la preuve de l'existence de mauvais traitements systématiques, en tant qu'élément de la situation générale dans un pays, et de l'appartenance du requérant à ce groupe (paragraphe 99 ci-dessus). »

Par l'arrêt, également rendu en Grande Chambre le 3 novembre 2022 dans l'affaire *Sanchez-Sanchez* c. *Royaume-Uni* (ECLI:CE:ECHR:2022:1103JUD002285420), la Cour européenne des droits de l'homme, a encore confirmé ce qui suit :

« 83. Dans les affaires d'extradition, les États contractants voient peser sur eux une obligation de coopérer en matière pénale internationale. Toutefois, cette obligation est assujettie à l'obligation faite aux mêmes États de respecter le caractère absolu de l'interdiction posée par l'article 3 de la Convention (Khasanov et Rakhmanov c. Russie [GC], n°s 28492/15 et 49975/15, § 94, 29 avril 2022).

84. La Cour a dit à maintes reprises que, la prohibition de la torture et des peines et traitements inhumains ou dégradants étant absolue, l'extradition d'une personne par un État contractant peut soulever un problème au regard de l'article 3 de la Convention, et donc engager la responsabilité de l'État en cause, lorsqu'il y a des motifs sérieux de croire que l'intéressé sera exposé dans l'État requérant à un risque réel d'être soumis à pareils mauvais traitements (Soering c. Royaume-Uni, 7 juillet 1989, § 88, série A n° 161 ; voir aussi López Elorza c. Espagne, n° 30614/15, § 102, 12 décembre 2017).

85. Pour vérifier l'existence d'un risque de mauvais traitements, la Cour doit examiner les conséquences prévisibles du renvoi du requérant dans le pays de destination (F.G. c. Suède [GC], n° 43611/11, § 120, 23 mars 2016, et Saadi c. Italie [GC], n° 37201/06, § 130, CEDH 2008). À cette fin, elle ne peut éviter d'apprécier la situation dans ce pays à l'aune des exigences de l'article 3. Il ne s'agit pas pour autant de faire de la Convention un instrument régissant les actes d'un État tiers ni de prétendre exiger des États contractants qu'ils imposent des normes à pareil État (Soering, § 86, et López Elorza, § 104, tous deux précités). Dans la mesure où une responsabilité se trouve ou peut se trouver engagée sur le terrain de la Convention, c'est celle de l'État contractant qui extrade, à raison d'un acte qui a pour résultat direct d'exposer une personne à des mauvais traitements prohibés (Soering, § 91, Saadi, § 126, et López Elorza, § 104, tous précités).

86. La perspective que l'intéressé constitue une menace grave pour la collectivité s'il n'est pas expulsé ne diminue en rien le risque qu'il subisse des mauvais traitements s'il est refoulé, et elle ne peut donc peser dans la balance, compte tenu du caractère absolu de l'article 3 (Saadi, précité, §§ 137-139).

87. En ce qui concerne la charge de la preuve, c'est en principe au requérant qu'il appartient de produire des éléments susceptibles de démontrer qu'il existe des raisons sérieuses de penser que, si la mesure incriminée était mise à exécution, il serait exposé à un risque réel de se voir infliger des traitements contraires à l'article 3. Lorsque de tels éléments sont produits, il incombe au gouvernement de dissiper les doutes éventuels à leur sujet (voir, par exemple, F.G. c. Suède, § 120, et Saadi, § 129, tous deux précités). »

Dans un arrêt du 9 avril 2024, la Cour de cassation a également confirmé qu'il revient à la partie requérante de démontrer de manière crédible et concrète l'existence d'un risque réel et sérieux de violation de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans son cas personnel et que la seule possibilité d'une menace de torture ou de traitements inhumains ou dégradants ne suffit pas (ECLI:BE:CASS:2024:ARR.20240409.2N.10).

En l'espèce, lors de son audition du 18 août 2024, assistée d'une interprète jurée et de son avocat, la partie requérante a notamment déclaré :

« [...] Ma fille se trouve en Irlande avec ma sœur. Mon fils quant à lui, se trouve en Ukraine avec sa maman. Je précise que j'ai eu mes enfants avec deux femmes différentes. Je suis arrivé en Belgique en octobre 2023 de manière illégale. Je suis passé par la Moldavie et puis j'ai pris un avion qui a atterri à Bruxelles. Lors de ce trajet, j'étais accompagné de ma maman, [L.A.]. A notre arrivée, nous nous sommes rendus chez FEDASIL pour obtenir de l'aide (protection temporaire). [...] Vous m'expliquez que je fais l'objet d'un signalement à rechercher émanant de l'Ukraine et me demandez ce que j'ai à dire par rapport à cela. Qu'est-ce que vous voulez que je vous dise à part que je ne veux pas retourner là-bas !
[...]
Question : Parlez-moi de ce que vous avez fait ?
Réponse : J'ai poignardé un voisin avec un couteau. J'étais ivre et mon voisin aussi, nous avons eu une altercation et une bagarre a commencé entre nous. Lors de la bagarre nous sommes échangés des coups. A un moment donné, je me suis emparé d'un couteau et j'ai poignardé mon voisin au niveau de l'épaule, côté gauche. J'ai fait appel à l'ambulance car mon voisin était blessé. Après cet épisode, chacun est rentré chez lui. Le lendemain, une autre personne a de nouveau fait appel à l'ambulance car mon voisin ne se sentait pas bien. Je reconnais avoir donné un coup de couteau à mon voisin. De ce que je sais, mon voisin est toujours vivant.
Question : Avez-vous été condamné en Ukraine pour cela ?
Réponse : J'ai été condamné par la justice ukrainienne à cinq ans de prison. Je précise qu'en Ukraine nous avons un mois pour nous "préparer" à la prison C'est à ce moment que j'ai quitté l'Ukraine. Je ne voulais pas aller en prison ni rester dans un pays en guerre, ni combattre.
Question : Avez-vous des choses à nous expliquer par rapport à tout cela ?
Réponse : Je vous ai déjà tout expliqué plus haut.
Question : Avez-vous eu d'autres condamnations ?
Réponse : Oui, j'ai été condamné à sept ans de prison pour des coups aggravés, quatre ans et deux mois de prison pour des vols ainsi qu'un mois car je ne me suis pas présenté auprès de l'inspecteur.
Je n'ai rien à ajouter. »

Lors de son audition du 25 septembre 2024, assistée des mêmes interprète et avocat, la partie requérante a encore déclaré :

« [...] Après avoir entendu vos explications, je ne marque pas mon accord pour être remis directement aux autorités ukrainiennes et je ne renonce pas au bénéfice du principe de la spécialité de l'extradition.
Je tiens à préciser que c'est très dangereux de retourner en Ukraine car les autorités veulent qu'on aille au front. Ici, j'ai une maman âgée de 73 ans et malade. Je suis contre cette extradition et préfère me suicider que d'aller au front. [...] ».

Ce faisant, la partie requérante a fait valoir son refus de retourner en Ukraine ainsi que sa crainte d'être envoyée au front mais elle n'a fait état d'aucune violation systématique des droits fondamentaux dont seraient victimes les détenus de ce pays. Elle n'a pas non plus apporté d'élément concret permettant de penser qu'elle serait soumise à la torture ou à des peines ou traitements inhumains ou dégradants dans une prison ukrainienne.

Dans sa requête, la partie requérante fait notamment état d'articles de presse concernant des violences et mauvais traitements dans les colonies pénitentiaires de Bojkivska, de Bozhovska et de Berdiansk.

Dans sa lettre du 18 novembre 2024 au SPF Justice, le Ministère de la Justice ukrainien expose notamment qu'en cas d'extradition, la partie requérante serait détenue dans un établissement figurant sur la liste des institutions pénitentiaires approuvées par le Ministre de la Justice afin d'y incarcérer les personnes extradées vers l'Ukraine à des fins de poursuites ou d'exécution d'une peine, à savoir les colonies pénitentiaires de Drohobyska, Kolomyiska, Zhytomyrska et Bilotserkivska. *Prima facie*, il ne semble pas que l'une de ces institutions pénitentiaires fasse partie de celles que la partie requérante considère comme dangereuse.

Les autorités ukrainiennes assurent aussi aux autorités belges faire tout ce qui est en leur pouvoir pour respecter leurs obligations internationales, en ce compris assurer la sécurité et les droits des détenus. Elles précisent également que les dérogations partielles apportées à certaines obligations internationales en temps de guerre ne sont appliquées qu'aux territoires occupés d'Ukraine, et non sur l'ensemble de l'Etat. Elles ajoutent que malgré la guerre, toutes les autorités chargées de veiller au respect des droits de l'homme et des libertés sont opérationnelles en Ukraine, que des mesures sont prises pour assurer la sécurité et les bonnes conditions de détention des détenus et que les personnes extradées sont détenues dans des lieux de détention situés loin du front. Deux établissements pénitentiaires destinés aux personnes extradées auraient été rénovés fin 2024 et pourraient être considérés comme sûres.

L'Ukraine reconnaît des difficultés passées mais estime avoir pris les mesures nécessaires pour y pallier.

Dans son avis favorable à l'extradition du 28 octobre 2024, la Chambre des mises en accusation de Liège a estimé qu' « il n'est pas démontré qu'il existe des indices sérieux que si [V.P.] était extradé, il serait soumis dans l'Etat requérant à un déni flagrant de justice, à des faits de torture ou de traitement inhumains et dégradants ».

Prima facie, la partie requérante n'apporte aucun élément concret permettant de remettre en cause cette conclusion.

La première branche du deuxième moyen n'est pas sérieuse.

La seconde branche du deuxième moyen et le troisième moyen ne sont pas soulevés à titre subsidiaire. Elles partent pourtant d'un postulat inconciliable avec celui qui préside à la première branche du deuxième moyen, à savoir que la partie requérante sera envoyée sur le front plutôt que d'être incarcérée pour purger la peine de prison à laquelle elle a été condamnée.

De plus, la partie requérante n'apporte aucune preuve à l'appui de son affirmation.

Les autorités ukrainiennes ont demandé l'extradition de la partie requérante dans le but d'exécuter la peine de cinq ans d'emprisonnement à laquelle elle a été condamnée.

Le Conseil d'État ne dispose d'aucun élément permettant de penser que l'extradition éventuelle de la partie requérante serait détournée de son objectif et que cette dernière serait envoyée sur le front russe.

Les deuxième et troisième moyens ne sont pas sérieux.

Une des conditions requises par l'article 17, § 1^{er}, alinéa 2, 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 fait défaut. La demande de suspension ne peut en conséquence être accueillie.

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

Article 1^{er}.

La demande de suspension est rejetée.

Article 2.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 3 juillet 2025, par la XI^e chambre du Conseil d'État siégeant en référé, composée de :

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

Le Greffier,

Le Président,

Xavier Dupont

Emmanuel Jacubowitz