

EXTRADITION, CONSEIL D'ETAT ET AUTORITE DES DECISIONS D'IRRECEVABILITE DE LA COMMISSION EUROPEENNE DES DROITS DE L'HOMME

par

Yves LEJEUNE

Assistant à la Faculté de Droit de Louvain

n° 16968 (III), 11 avril 1975

MM. Rémion, Sarot et Tapie (R)

Aud. : M. Rousseaux

n° 18703 (III), 20 janvier 1978

MM. Sarot, Tapie (R) et van den Bossche

Aud. : M. Rousseaux

e.c. RODRIGUEZ MARTINEZ C.E.B. JUSTICE

EXTRADITION - DECISION GOUVERNEMENTALE
D'EXTRADITION - AUTORITE ADMINISTRATIVE -
COLLABORATION A L'ADMINISTRATION DE LA
JUSTICE EN MATIERE PENALE - COMPETENCE
CONTENTIEUSE - ACTE SOUS TRAIT AU CONTROLE
DU POUVOIR JUDICIAIRE - COMPETENCE DU
CONSEIL D'ETAT.

CONVENTION DE SAUVEGARDE DES DROITS DE
L'HOMME ET DES LIBERTES FONDAMENTALES -
COMMISSION EUROPEENNE DES DROITS DE
L'HOMME - REQUETE INTRODUITE DEVANT LA
COMMISSION - REQUETE MANIFESTEMENT MAL
FONDEE - DECISION D'IRRECEVABILITE - AUTO-
RITE DE LA DECISION EN DROIT INTERNE - DECE-
SION DEPOURVUE D'AUTORITE DE LA CHOSE JUGEE
VIS-A-VIS DU CONSEIL D'ETAT - PREUVE - DECISION
DE LA COMMISSION - PREUVE SUFFISANTE DU DE-
FAUT DE FONDEMENT.

I. - Lorsque le ministre de la Justice, en qualité de représentant du gouvernement, accorde l'extradition d'un étranger trouvé sur le territoire belge (L. 15 mars 1874, art. 1er modifié par L. 22 février 1956), il ne concourt qu'en fait et indirectement, dans les limites tracées par la loi belge, à la répression des délits par les autorités judiciaires du pays requérant. Acte d'une autorité administrative, cette décision du ministre est soustraite au contrôle du pouvoir judiciaire, dont la compétence relative audit acte n'est que consultative (L. 15 mars 1874, art. 3). Aucune disposition légale ne soustrait cet acte à la compétence d'annulation du Conseil d'Etat (L.C. 12 janvier 1973, art. 14).

II. - La décision par laquelle la Commission européenne des droits de l'homme a rejeté comme "manifestement mal fondée" au sens de l'article 27, § 2, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales une requête présentée par la même personne, ayant le même objet et invoquant les mêmes circonstances de fait et le même moyen unique de droit que le recours sur lequel il appartient au Conseil d'Etat de statuer, ne s'impose pas à celui-ci en tant que chose jugée. Elle apporte toutefois, en l'espèce, une preuve suffisante de ce que le moyen unique manque en fait.

Premier arrêt (n° 16968)

Vu la requête introduite le 27 avril 1973, par laquelle Jésus Rodriguez Martinez sollicite l'annulation de la décision du ministre de la Justice de le «livrer ... aux» autorités espagnoles», décision prise le 30 mars 1973 et relatée dans une lettre du 16 avril 1973 du dit ministre au ministre des Affaires étrangères ;

.....
Considérant que le requérant, né à Bilbao (Espagne), le 12 mars 1949, de nationalité espagnole, déclare être entré en Belgique à la fin de janvier 1971 ; que, le 25 février 1971, il demanda à être reconnu en qualité de réfugié politique ; que cette qualité lui fut toutefois refusée par une décision du délégué du haut commissariat pour les réfugiés, décision communiquée au ministre de la Justice par une lettre du 13 septembre 1971 ;

Considérant que par jugement du tribunal correctionnel de Bruxelles du 6 mars 1972, Jésus Rodriguez Martinez fut condamné à un total de 18 mois de prison pour vol qualifié, recel, coups à la police avec effusion de sang et rébellion ;

Considérant qu'il est, d'autre part, constant
- qu'en France, le 23 avril 1969, le requérant a été condamné par le tribunal de grande instance de Mont-de-Marsan à trois mois de prison pour vol de bicyclette, recel et complicité ;
- qu'en Espagne, il a fait l'objet des poursuites ou condamnations suivantes :

1. dans une affaire répertoriée sous le numéro 108/69, une déclaration d'inculpation et de mise en détention préventive (28 novembre 1969) et un arrêt de contumace (9 février 1971) émanant des juridictions militaires de la zone maritime de la Méditerranée à Carthagène, du chef du vol, le 28 octobre 1969, dans diverses embarcations de plaisance ancrées au «Club Nautique» de Palma de Majorque, d'un magnétophone avec sept bandes magnétiques, d'un appareil de radio à transistors, de trois couvertures de voyage et d'un couteau de pêche sous-marine, le tout représentant une valeur approximative de cinq mille deux cent quarante pesetas ;

2. dans une affaire répertoriée sous le numéro 230/69, une décision du 2 juillet 1970 de la Cour territoriale («audiencia territorial») de Palma de Majorque le condamnant à huit peines de 4 ans, 2 mois et 1 jour chacune et à deux peines de 3 mois chacune de détention majeure («arresto mayor») pour dix faits de vols perpétrés entre la mi-septembre et la fin octobre 1969 dans un hôtel, un bar, des magasins, des bureaux et des chalets, à concurrence de montants variant entre quelques dizaines de pesetas et une douzaine de milliers de pesetas ;

Considérant que, selon une lettre du 10 janvier 1973 du greffier («secretario de sala») de la Cour territoriale de Palma de Majorque, la sentence précitée du 2 juillet 1970 ayant été

confirmée par le Tribunal suprême et l'accomplissement des peines ordonné, le requérant, «étant sujet à des devoirs militaires», fut incarcéré, puis transféré, pour raisons de santé, à l'hôpital naval de Carthagène, d'où il réussit à s'évader le 18 octobre 1970 ;

Considérant que, par une note du 29 décembre 1971, l'ambassadeur d'Espagne à Bruxelles fit parvenir au ministre des Affaires étrangères une demande d'extradition «à la requête de l'Amiral et Capitaine général de la Zone Maritime de la Méditerranée, de Cartagena» ; que cette demande vise uniquement l'affaire ci-dessus répertoriée sous le n° 108/69, en énonçant les fins de l'extradition dans les termes ci-après (traduction de l'ambassade d'Espagne à Bruxelles) :

«Que par les autorités correspondantes soit sollicitée l'extradition de l'inculpé, sujet espagnol, Jésus Rodriguez Martinez, né le 12.03.49 à Bilbao, fils de Jésus et de Mercedes, actuellement détenu à la prison de Bruxelles (Belgique) pour manque de documents, devant intégrer la Prison Navale Préventive de cette Zone Maritime de Carthagène, où il se trouvait, en attendant de comparaître devant le Conseil de guerre qui doit entendre et juger l'affaire 108/69 qui lui est instruite par cette Juridiction Militaire de Marine pour délit supposé de vol avec effraction, en cours à caractère plénier, individu qui s'enfuit de l'Hôpital Militaire de Marine de cette ville, où il se trouvait interné, le 18 octobre 1970» ;

Considérant que l'arrêt d'inculpation prononcé le 28 novembre 1969 par le juge de Palma de Majorque fut rendu exécutoire par une ordonnance du 26 juin 1972 de la Chambre du Conseil du tribunal de première instance de Bruxelles ; que la cause, fixée à l'audience du 17 août 1972 de la chambre des mises en accusation par application de l'article 3 de la loi du 15 mars 1874 sur les extraditions, fut remise quatre fois afin de permettre à la défense de produire la preuve de l'affirmation faite dans ses conclusions écrites que Rodriguez Martinez «étant Basque, avait été condamné pour délits politiques par le tribunal militaire de Majorque, à une peine totalisant 34 ans de prison» ; que, le 7 novembre 1972, la chambre des mises en accusation émit un avis favorable à l'extradition, motif pris de ce que «nonobstant les quatre remises accordées par la Cour à la demande de l'étranger, celui-ci n'apporte aucun élément permettant de croire à une condamnation pour délit politique en Espagne» ; qu'après que cet avis eut été émis, le conseil du requérant produisit une lettre à lui adressée, le 10 janvier 1973, par le greffier de la Cour territoriale de Palma de Majorque, lettre fournissant à propos de l'affaire répertoriée sous le numéro 230/69 les indications de fait et de droit relatées ci-avant, en précisant toutefois que, selon la loi espagnole, le cumul de peines multiples ne peut excéder le triple de la peine la plus lourde, soit en l'espèce douze ans, six mois et trois jours de détention majeure, mais que l'évasion du requérant lui avait fait perdre le bénéfice de ces dispositions, de même que celui des grâces ultimes du chef de l'Etat ; que, se fondant sur cette lettre, le conseil du requérant sollicita qu'un nouvel avis fût demandé à la chambre des mises en accusation, compte tenu des réserves que contenait l'avis du 7 novembre 1972 ; que, le 30 mars 1973, le ministre refusa de faire droit à cette demande et prit la décision attaquée ;

Considérant que, dès le 5 janvier 1973, Rodriguez Martinez avait introduit contre la Belgique auprès de la Commission européenne des droits de l'homme une requête que, dans l'éventualité où son extradition serait accordée aux autorités espagnoles, il fondait sur ce qu'il aurait été condamné en Espagne, pour des délits politiques, à 34 ans de prison ; qu'à

la demande du Président de la Commission, le gouvernement belge accepta de surseoir à l'exécution de la décision attaquée, jusqu'à ce que la Commission se soit prononcée sur la recevabilité de la requête ; que celle-ci fut déclarée non recevable le 12 décembre 1973 ;

Considérant que, selon le dernier mémoire déposé au nom du requérant, ce dernier a été remis aux autorités françaises le 31 janvier 1974 «en vue de le livrer à la frontière espagnole» ;

Considérant que la partie adverse conteste la compétence du Conseil d'Etat par rapport à l'objet du recours ; qu'elle soutient «qu'il est de jurisprudence constante du Conseil d'Etat de se déclarer incompétent pour connaître des recours tendant à l'annulation des décisions prises par les autorités administratives collaborant à la répression des infractions et à l'exécution de décisions judiciaires» et que «le ministre de la Justice en demandant ou en accordant l'extradition d'un individu prête son concours à la répression des délits par les autorités judiciaires» ;

Considérant que, lorsqu'il accorde, comme en l'espèce, l'extradition d'une personne trouvée sur le territoire belge, le ministre de la Justice agit en qualité de représentant du gouvernement et en vertu des pouvoirs que l'article 1er de la loi du 15 mars 1874 sur les extraditions, modifié par la loi du 22 février 1956, définit en ces termes :

«Le gouvernement pourra livrer aux gouvernements des pays étrangers, à charge de réciprocité, tout étranger poursuivi ou mis en prévention ou en accusation ou condamné par les tribunaux des dits pays, comme auteur ou complice, pour l'un des faits ci-après énumérés, qui auront été commis sur leur territoire : ...» ;

Considérant que, s'il est vrai qu'en exerçant ces pouvoirs, le ministre de la Justice prête son concours à la répression des délits par les autorités judiciaires du pays requérant, ce n'est qu'en fait et indirectement, puisqu'il ne lui appartient pas d'apporter son concours à ces autorités étrangères en dehors des limites tracées par la loi ; que, suivant celle-ci, il lui incombe seulement d'apprécier s'il convient ou non de déférer à la requête présentée par le gouvernement étranger reconnu par la Belgique ; que cette décision du ministre est l'acte d'une autorité administrative ; que cet acte est soustrait au contrôle du pouvoir judiciaire, dont la compétence relative au dit acte est consultative, en vertu de l'article 3 de la loi précitée du 15 mars 1874 ; que la partie adverse n'indique - et qu'il n'existe - aucune disposition législative dont la portée serait de soustraire un tel acte administratif à la compétence que le Conseil d'Etat, section d'administration, tient des termes généraux de l'article 14 des lois coordonnées le 12 janvier 1973 ; que le déclinatoire ne peut être accueilli ;

Considérant que le requérant prend un moyen unique de la violation par l'acte attaqué de l'article 3 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales approuvée par la loi du 13 mai 1955, disposition aux termes de laquelle : «Nul ne peut être soumis à la torture ni à des peines ou traitements inhumains ou dégradants» ; qu'il fait valoir que, comme il l'a déclaré dès son entrée en Belgique, il a été condamné à une peine totalisant 34 ans de prison pour des vols ayant un mobile politique ; que cette condamnation «pour des vols même avec effraction est un abus de politique et ne constitue pas des délits pouvant entraîner une peine aussi grave ; que le ministre de la Justice était au courant de ce que l'Espagne, si elle reprenait l'exposant par voie d'extradition, n'aurait pas seulement jugé l'exposant pour les délits mineurs 108/69, mais également pour son évasion, délit 94/70, et l'aurait retenu pour purger sa peine dans l'af-

faire 230/69 » ;

Considérant que, le 5 janvier 1973, le requérant a saisi la Commission européenne des droits de l'homme d'une requête qui est relatée comme suit dans la décision rendue par la Commission le 12 décembre 1973 :

« Le requérant affirme que le Gouvernement espagnol demande son extradition pour des motifs d'ordre politique. Dans ces circonstances, il risque d'être soumis à des traitements inhumains ou dégradants.

Le requérant conteste l'affirmation du Gouvernement selon laquelle l'Audience provinciale de Palma serait un tribunal civil. Selon le requérant, il s'agit d'un tribunal militaire. Le requérant prétend d'autre part que les vols retenus à sa charge auraient été commis dans des baraquements militaires dans le but politique de nuire à l'Etat espagnol.

Les autorités espagnoles ont demandé avec insistance l'extradition du requérant en raison de l'affaire assez bénigne numéro 108/69, mais elles ont passé sous silence l'affaire dans laquelle le requérant avait été condamné à trente-quatre ans.

Le requérant reproche au Gouvernement mis en cause qu'il n'a pas sollicité un nouvel avis de la chambre des mises en accusation. Contrairement au principe de la spécialité de l'extradition auquel croit le Gouvernement belge, les autorités espagnoles ne relâchent les inculpés.

En conséquence, le requérant demande à la Commission de lire que la décision du Gouvernement belge d'extrader le requérant est contraire à l'article 3 de la Convention » ;

Considérant que la Commission a tranché le litige qui lui était soumis en décidant que l'examen du dossier ne permettait pas de « déceler, même d'office, aucune apparence de violation des droits et libertés garantis par la Convention », avec la conséquence que la requête était sous ce rapport, manifestement mal fondée au sens de l'article 27, § 2, de la Convention » ; que ces motifs sont inséparables du dispositif par lequel la Commission déclare la requête non recevable ;

Considérant que le litige introduit par la requête du 27 avril 1973 au Conseil d'Etat, section d'administration, oppose, comme celui que la Commission a tranché, le requérant à l'Etat belge ; que le requérant a fondé l'un et l'autre recours sur la violation prétendue de l'article 3 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme ; que l'un et l'autre recours avaient pour objet le même acte et tendaient à priver celui-ci de tout effet ;

Considérant que le Conseil d'Etat ne peut dès lors statuer sur le moyen unique de la requête sans examiner l'incidence, en l'espèce, de la décision rendue le 12 décembre 1973 par la Commission européenne des droits de l'homme ; qu'il y a lieu de rouvrir les débats.

Vu le rapport après instruction de M. Rousseaux, auditeur au Conseil d'Etat ;

Considérant que les faits de la cause ont été relatés dans l'arrêt du Conseil d'Etat n° 16.968 du 11 avril 1975 ; que, par ce même arrêt, les débats ont été rouverts afin de permettre au membre de l'auditorat désigné par M. l'auditeur général de faire rapport et aux parties, le cas échéant, de s'expliquer sur « l'incidence, en l'espèce, de la décision rendue le 12 décembre 1973 par la Commission européenne des droits de l'homme » ;

Considérant que, par sa décision du 12 décembre 1973, la Commission européenne des droits de l'homme a rejeté comme « manifestement mal fondée au sens de l'article 27, § 2, de la Convention (de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales) » la requête que Jésus Rodriguez Martinez lui avait présentée le 5 janvier 1973 et qui invoquait les mêmes circonstances de fait et le même moyen unique de droit - violation prétendue de l'article 3 de la Convention précitée - que le recours sur lequel il appartient au Conseil d'Etat de statuer en l'espèce ; que ce rejet était notamment fondé sur la constatation que, dans les circonstances de la cause, « l'affirmation du requérant selon laquelle le gouvernement espagnol demanderait son extradition pour des motifs d'ordre politique et que, dans ces circonstances, il risquerait d'être soumis à des traitements inhumains ou dégradants, semble dénuée de tout fondement » et que « l'examen du dossier ne permet donc de déceler, même d'office, aucune apparence de violation des droits et libertés garantis par la Convention et notamment par l'article 3 » ;

Considérant que cette décision de la Commission européenne des droits de l'homme ne s'impose pas au Conseil d'Etat en tant que chose jugée ;

Considérant toutefois que, dans son dernier mémoire introduit le 13 février 1974, le requérant n'a ni critiqué en droit l'application faite par la Commission de l'article 3 de la Convention, ni allégué de fait précis auquel la Commission n'aurait pas eu - ou n'aurait pas pu avoir - égard ; qu'il s'est borné à écrire, en termes généraux, « que si la Commission européenne des droits de l'homme de Strasbourg avait rendu sa décision en janvier 1974, la publicité donnée aux peines ou traitements inhumains et dégradants infligés en Espagne et révélés fin décembre 1973, cette commission aurait émis un autre avis » ;

Considérant que, dans ces conditions, la décision de la Commission européenne des droits de l'homme du 12 décembre 1973 apporte une preuve suffisante de ce que le moyen unique manque en fait, (Arrêt de rejet)

OBSERVATIONS

Les deux décisions rendues par la IIIème Chambre du Conseil d'Etat le 11 avril 1975¹ et le 20 janvier 1978² sont fort importantes. Elles précisent en effet les limites de la jurisprudence inaugurée en 1953 par l'arrêt Celouï³ quant à

Deuxième arrêt (n° 18703)

Vu la requête introduite le 27 avril 1973, par laquelle Jésus Rodriguez Martinez poursuit l'annulation de la décision du ministre de la Justice de l'extrader vers l'Espagne, décision prise le 29 mars 1973 et relatée dans une lettre du 16 avril 1973 dudit ministre au ministre des Affaires étrangères ;

Vu l'arrêt n° 16.968 du 11 avril 1975 rouvrant les débats et chargeant le membre de l'auditorat désigné par M. l'auditeur général de devoirs d'instruction ;

¹ Rec., pp. 320-324.

² A.P., 1977-1978, M. 6, p. 84 (extraits) et M. 7, p. 95.

³ C.E., 22 mai 1953, Celouï, n° 2491, Rec., 687 et Pas., 1954, IV, 116 (mesure de libération conditionnelle).

l'incompétence du juge de l'excès de pouvoir à l'égard des décisions des autorités administratives qui concourent directement à l'exécution des décisions des juridictions judiciaires⁴. D'autre part, elles dénie, dans l'ordre juridique belge, l'autorité de la chose jugée à la décision par laquelle la Commission européenne des droits de l'homme déclare irrecevable une requête individuelle qu'elle estime manifestement mal fondée en application de l'article 27, § 2, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales⁵.

x x
x

Le requérant, Basque de nationalité espagnole, s'était livré en Espagne au cambriolage d'hôtel, de bar, de magasins, de bureaux et de chalets. Condamné le 2 juillet 1970 à plusieurs années de prison par l'*audiencia territorial* de Palma de Majorque, il fut incarcéré puis transféré pour raisons de santé à l'hôpital naval de Carthagène, d'où il s'évada le 18 octobre 1970. Parvenu en Belgique au début de 1971, il saisit aussitôt le délégué du haut commissariat des Nations Unies pour les réfugiés d'une requête tendant à obtenir sa reconnaissance en qualité de réfugié politique, requête qui fut rejetée.

Le 29 décembre 1971, le gouvernement espagnol présenta aux autorités belges une demande d'extradition de M. Rodriguez Martinez, à l'appui de laquelle il ne produisit qu'un arrêt d'inculpation prononcé le 28 novembre 1969 par une juridiction militaire de la Zone maritime de la Méditerranée à Carthagène, du chef de vol dans diverses embarcations de plaisance à Palma. Ledit arrêt fut rendu exécutoire par ordonnance de la chambre du conseil du tribunal de première instance de Bruxelles, le 26 juin 1972.

Entretiens⁶, le tribunal correctionnel de Bruxelles avait condamné l'intéressé à 18 mois d'emprisonnement "pour vol qualifié, recel, coups à la police avec effusion de sang et rébellion".

Conformément à l'article 3 de la loi du 15 mars 1874 sur les extraditions, la chambre des mises en accusation fut saisie. Elle émit, le 7 novembre 1972, un avis favorable à l'extradition. Celle-ci fut accordée le 30 mars 1973 par le ministre de la Justice.

Après avoir, dès le 5 janvier 1973, introduit un recours contre la Belgique auprès de la Commission européenne des droits de l'homme, M. Rodriguez Martinez demanda le 27 avril 1973 au Conseil d'Etat d'annuler la décision ministérielle. Les deux requêtes invoquaient le même moyen, pris de la violation de l'article 3 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme⁷. Elles faisaient valoir que l'extradition

était réclamée "pour des motifs d'ordre politique" et que les autorités espagnoles ne se borneraient pas à poursuivre le requérant pour l'unique affaire qui motivait leur demande.

Le 12 décembre 1973, la Commission européenne des droits de l'homme rejeta la requête du sieur Rodriguez Martinez comme "manifestement mal fondée". Le gouvernement belge, qui avait sursis à l'exécution de la décision attaquée, mit alors l'intéressé à la disposition des autorités françaises en vue de le livrer à la frontière espagnole. A cette date⁸, le Conseil d'Etat n'avait pas encore statué.

Par le premier arrêt rapporté, cette haute juridiction écarte le déclinatoire de compétence fondé sur la collaboration qu'apporte le gouvernement à la répression des infractions par les tribunaux judiciaires ; elle constate toutefois que la requête dont a été saisie la Commission a été présentée par la même personne, a pour objet le même acte et invoque les mêmes circonstances de fait et le même moyen unique de droit que le recours formé devant le juge belge de l'excès de pouvoir. Le second arrêt considère que la décision de la Commission "ne s'impose pas au Conseil d'Etat en tant que chose jugée" mais apporte une preuve suffisante de ce que le moyen manque en fait.

I. LA CENSURE DU CONSEIL D'ETAT

La décision ministérielle d'extradition, déclare le Conseil d'Etat, est un acte d'une autorité administrative susceptible d'un recours en annulation (A). L'ouverture de pareil recours soulève la question de l'étendue du contrôle exercé (B).

A. La compétence du Conseil d'Etat

C'est la première fois, à notre connaissance, qu'une décision d'extradition est déferée à la censure du Conseil d'Etat. A ce jour, seules avaient été attaquées devant le juge administratif deux demandes d'extradition formulées par le gouvernement belge en exécution d'un jugement rendu par une juridiction répressive ou d'un mandat d'arrêt. Par deux fois, la haute juridiction s'était refusée à vérifier la légalité de l'acte entrepris⁹.

Lorsque le gouvernement de la Belgique sollicite l'extradition d'un individu en vue de le poursuivre en justice ou de lui faire subir sa peine, il agit à cette occasion comme auxiliaire du pouvoir judiciaire et échappe pour ce motif à la compétence du Conseil d'Etat¹⁰. Pour que celui-ci accueille une requête en annulation, il ne suffit pas en effet que l'acte taxé d'illégalité émane d'une autorité administrative, c'est-à-dire d'une autorité relevant organiquement du pouvoir exécutif. Il faut en outre qu'il présente certains caractères complémentaires, notamment qu'il ne s'agisse pas d'un acte par lequel l'autorité administrative collabore à l'exécution de décisions judiciaires¹¹. Cette réserve s'explique à la fois par le souci extrême de la haute juridiction de ne pas s'immiscer dans le domaine réservé aux cours et tribunaux, et par l'influence durable de la jurisprudence française. Elle a malheureusement

⁸ Le 31 janvier 1974.

⁹ C.E., 4 mai 1962, Geldof, n° 9342, Rec., 371 et Pas., 1963, IV, 38 ; - C.E., 26 mars 1969, Van den Branden, n° 13464, Rec., 323.

¹⁰ Voy. Y.LEJEUNE, noté sous C.E.fr., 21 janvier 1972, Legros, Rev. droit pén. et crim., 1974-1975, 78-86.

¹¹ Y.LEJEUNE, "En marge de l'organisation judiciaire traditionnelle : les commissions de défense sociale", J.T., 1974, 1-7, pp. 1-2.

⁴ La formule utilisée par le Conseil d'Etat a varié : concours apporté (prête) à l'exécution des jugements rendus par les juridictions de l'ordre judiciaire (par le juge ordinaire), collaboration à l'exercice (à l'activité) du pouvoir judiciaire, collaboration à l'administration de la justice... Voy. C.E., 13 novembre 1953, Lamaille, n° 2906, Rec., 1282 ; 27 septembre 1955, Serste, n° 4572, Rec., 762 ; 17 février 1956, Cordy, n° 5063, Rec., 279 ; 15 juin 1956, Chamart-Houssa, n° 5204, Rec., 468 ; 25 janvier 1967, Brandts, n° 12182, Rec., 101 ; 21 avril 1967, Retourné, n° 12341, Rec., 410 ; 16 juin 1967, Vierlinck, n° 12466, Rec., 635 ; 17 décembre 1968, Lacroix, V, n° 13279, Rec., 925 ; 30 avril 1969, Rammelaere, n° 13529, Rec., 464 ; 28 novembre 1969, Anoro, n° 13813, Rec., 1016 ; et l'arrêt Geldof du 4 mai 1962, cité en note 9.

⁵ Convention signée à Rome le 4 novembre 1950 (loi belge d'assentiment du 13 mai 1955, Mon., 19 août 1955 ; err., 29 juin 1961).

⁶ Le 6 mars 1972.

⁷ "Nul ne peut être soumis à la torture ni à des peines ou traitements inhumains ou dégradants".

ment abouti à créer, au point de vue de la compétence, un "no man's land" entre nos deux ordres juridictionnels. La carence de contrôle contentieux en la matière, qui frise le déni de justice, a déjà été critiquée en doctrine. Une évolution jurisprudentielle est d'ailleurs en cours. Elle tend à la suppression complète de cette règle prétorienne¹².

En revanche, lorsque le gouvernement belge, en position d'Etat requis selon la terminologie pénaliste, accorde l'extradition que demande un Etat étranger, il ne prête pas son concours à l'exécution de décisions judiciaires belges, mais décide souverainement, "sous sa propre et exclusive responsabilité"^{12bis}, s'il y a lieu ou non "de déférer à la requête présentée par (un) gouvernement étranger reconnu par la Belgique"¹³. Le premier arrêt Rodriguez Martinez le souligne : en exerçant ces pouvoirs, le ministre de la Justice, agissant en qualité de représentant du gouvernement, ne concourt qu' "en fait et indirectement" à la répression des délits par les autorités judiciaires du pays requérant. Cette circonstance n'est pas de nature à laisser le contentieux de l'extradition en dehors de la compétence du Conseil d'Etat.

Sans doute le pouvoir judiciaire belge intervient-il dans la procédure extraditionnelle, souvent en rendant exécutoire le mandat d'arrêt (ou tout autre acte ayant la même force) décerné par le juge étranger, toujours en donnant au gouvernement son avis sur l'extradition. La première intervention citée, qui se réalise par ordonnance d'exequatur de la chambre du conseil du tribunal de première instance, permet de placer l'étranger sous écrou lorsqu'il n'a pas encore été condamné par les tribunaux de l'Etat requérant¹⁴. Quant à l'avis de la chambre des mises en accusation de la cour d'appel, il constitue en vertu de la loi un élément essentiel de la procédure¹⁵.

Mais on ne peut soutenir que le gouvernement collabore à l'exécution de la décision de la chambre du conseil ou à l'avis de la chambre des mises en accusation. A vrai dire, c'est la conclusion inverse qu'appelle la nature des choses :

- "l'extradition n'est pas une conséquence de l'emprisonnement" qu'autorise fréquemment l'exequatur ; "elle est simplement rendue possible grâce à celui-ci"¹⁶ ;

- "la chambre des mises en accusation intervient, en l'occurrence, ... comme collaboratrice d'une autorité administrative. Son avis ne saurait avoir une valeur juridique différente de celle de l'avis de n'importe quelle commission"¹⁷.

Le décision ministérielle s'analyse donc en une mesure administrative prise après avis d'une juridiction agissant

comme "auxiliaire du pouvoir administratif"¹⁸. La circonstance que cet avis est émis par un organisme collégial qui fait partie de l'ordre judiciaire ne s'oppose pas à ce que le Conseil d'Etat exerce son contrôle, car la confiance ainsi témoignée par le législateur à la chambre des mises en accusation ne saurait avoir pour effet de priver les justiciables de la protection que leur assurent les termes généraux de l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat.

Acte d'une autorité administrative, la décision d'extradition ne devrait être regardée comme insusceptible d'un recours pour excès de pouvoir que si la loi en avait déferé le contrôle à des juridictions qui relèvent du pouvoir judiciaire ou si, plus fondamentalement, cette décision s'apparentait à un acte de gouvernement, échappant par sa nature à tout contrôle juridictionnel.

En considérant au cas d'espèce que le litige relève de sa compétence¹⁹, la haute juridiction administrative n'empiète pas sur les attributions des cours et tribunaux. Dès lors que, selon la jurisprudence de la Cour de cassation, l'avis de la chambre des mises en accusation "ne présente pas le caractère d'une décision pouvant donner ouverture à cassation"²⁰, il n'a ni la nature d'un jugement²¹, ni l'autorité de la chose jugée. Le contrôle de la légalité de l'extradition consentie à un Etat étranger ne revient pas au pouvoir judiciaire, dont la compétence n'est que consultative. Il appartient en principe au Conseil d'Etat.

Il sied toutefois de réserver l'hypothétique application de la théorie des "actes de gouvernement". D'origine française, cette théorie groupe en une catégorie "relative à l'ordre politique" certains actes administratifs qui donnent toujours lieu en France aux mêmes déclarations d'incompétence "dans une matière pour laquelle normalement le juge devrait être compétent"²². Au nombre de ces "actes de haute administration" figuraient autrefois les arrêtés d'expulsion des étrangers²³ et les décrets d'extradition²⁴. Depuis la fin du XVIII^e siècle, la liste des actes de gouvernement tend à se raccourcir²⁵, à telle enseigne qu'aujourd'hui une partie de la doctrine leur dénie

¹² Sur tous ces points, voy. notre note (citée) sous C.E.fr., 21 janvier 1972, spéc. n° 1 (pp. 78-79) et n°s 9-10 (pp. 83-84), ainsi que "...les commissions de défense sociale" (citée), spéc. pp. 2 et 4-6.

^{12bis} Cass., 8 avril 1963, *Pas.*, I, 861.

¹³ Voy. le texte de l'arrêt, *supra*. Le Conseil d'Etat considérerait-il comme irrégulière l'extradition accordée à un gouvernement non reconnu ? L'on se perd en conjectures. La condition de reconnaissance internationale ne figure pas dans la loi sur les extraditions.

¹⁴ Les autorités belges peuvent également écrouer l'étranger, dans l'attente de son extradition éventuelle, sur production d'un jugement étranger de condamnation ou d'autres actes énumérés à l'article 3, alinéa 1er, de la loi du 15 mars 1874 sur les extraditions, délivrés en original ou en copie authentique.

¹⁵ L. 15 mars 1874, art. 3, al. 3 et ss.

¹⁶ Avis (inédit) de M. l'auditeur C. Rousseaux, p. 11.

¹⁷ P. LAROQUE, note sous C.E. fr., 28 mai 1937, *Decerf*, S. 1937. III. 73 (à propos de l'avis de la chambre d'accusation, requis par la loi française du 10 mars 1927).

¹⁸ La Cour de cassation a ainsi qualifié l'intervention du juge de paix qui décide de mettre un vagabond à la disposition du gouvernement en application de l'article 16 de la loi du 27 novembre 1891 (*Cass.*, 27 décembre 1905, *Pas.*, 1906, I, 68).

¹⁹ Voy., depuis lors, dans le même sens : C.E., 3 décembre 1976, *Petrovski*, n° 17977, *Rec.*, 939.

²⁰ Cass., 8 avril 1963, *Pas.*, I, 861 ; 27 décembre 1965, *Pas.*, 1966, I, 127 ; 22 janvier 1974, *Pas.*, I, 542 ; 23 avril 1974, *Pas.*, I, 860. La jurisprudence française est similaire : la Cour de cassation y a toujours refusé de connaître des pourvois formés par les intéressés contre les avis de la chambre d'accusation (*Cass. Crim.*, 19 décembre 1931, *Bull. crim.*, n° 300, p. 571 ; *Cass. crim.*, 6 décembre 1951, *Bull. crim.*, n° 333, p. 562 ; *Cass. crim.*, 25 juin 1964, *Bull. crim.*, n° 218, p. 466).

²¹ En effet, la loi n'ouvre de pourvoi que contre les seuls jugements (anciennement : L. 4 août 1832, art. 15 et L. 25 mars 1876, art. 19 ; - aujourd'hui : C. jud., art. 609).

²² P. DUEZ, *Les actes de gouvernement* Paris, Sirey, 1935, spéc. pp. 13 et 20. Pour une bonne esquisse de la notion, voy. P. MERTENS, *Le droit de recours effectif devant les instances nationales en cas de violation d'un droit de l'homme*, éd. de l'Univ. de Bruxelles, 1973, pp. 111-114.

²³ C.E. fr., 2 août 1836, *Naundorff*, *Leb.*, p. 379 ; 22 janvier 1867, *Radziwill*, *Leb.*, p. 94.

²⁴ C.E. fr., 2 juillet 1836, *Boidron*, *Leb.*, p. 330.

²⁵ Ce n'est toutefois qu'en 1937 que le Conseil d'Etat de France admit la recevabilité du recours pour excès de pouvoir contre un décret d'extradition (C.E. fr., 28 mai 1937, *Decerf*, S. 1937. III. 73, note P. Laroque).

toute spécificité, soulignant à juste titre que l'attitude du juge s'explique, pour chacune de ces mesures, par les nombreuses règles jurisprudentielles qui régissent dans ce pays la compétence de la juridiction administrative²⁶.

En Belgique, la notion appartient plus à la doctrine qu'à la jurisprudence²⁷. La grande majorité des auteurs s'y déclare hostile. Quant au Conseil d'Etat, il a rejeté, par trois arrêts du 19 mai 1950²⁸, en termes à la fois laconiques et très nets, l'exception d'incompétence tirée du caractère d'acte de gouvernement d'arrêtés d'expulsion qui lui étaient déférés. Cependant, il lui est arrivé quelquefois de décliner sa compétence à l'égard de décisions qui émanent indubitablement d'autorités administratives, mais se rattachent de près ou de loin à la composition des Chambres législatives^{28bis}. Le souci de ne pas censurer, fût-ce indirectement, les assemblées politiques ne réintroduit-il pas de la sorte une espèce particulière d'acte de gouvernement ?

En l'espèce, l'auditeur, M. Rousseaux, a soulevé d'office²⁹ la question pour constater aussitôt la faillite de la théorie dans la jurisprudence belge, notamment celle relative aux expulsions d'étrangers³⁰. Le Conseil d'Etat considère qu'aucune disposition légale ne soustrait la décision d'extradition à sa compétence. Il décide ainsi, de façon implicite mais certaine, que pareille mesure administrative n'est pas un acte de gouvernement, puisque cette dernière notion désigne un acte considéré comme répugnant, par sa nature, au contrôle d'un juge.

B. L'étendue du contrôle du Conseil d'Etat

Quelle est la portée pratique d'un tel recours ? La haute

²⁶ Voy. par ex. M. VIRALLY, "L'introuvable 'acte de gouvernement'", *R.D.P.*, 1952, 317-358 ; - G. VEDEL, *Droit administratif*, 5ème éd., coll. Thémis, Paris, P.U.F., 1973, pp. 305-310.

²⁷ Voy. Ch. HUBERLANT, "Les actes de gouvernement. L'état de la question en droit belge", *A.D.S.P.V.*, 1954, 45 ss. ; - du même auteur, "les garanties de procédure et de recours actuellement accordées aux étrangers", *Ann. Droit*, XXX, 1970, 479-524, pp. 505-507. *Adde* P. MERTENS, *op.cit.*, pp. 116-117 ; - *Novelles*, t.VI : "Le Conseil d'Etat" (1975), n° 1034.

²⁸ C.E., 19 mai 1950, Bertoldi, Garatti et Saretto, n° 358 à 360, *R.J.D.A.*, 202, note A. Simonard. Voy. aussi C.E., 4 juillet 1952, Alpi et autres, n° 1707 à 1715, *R.J.D.A.*, 1953, 36 ; 13 juillet 1953, Cazier et autres, n° 2670 à 2677, *R.J.D.A.*, 288. *Adde* note L.A. WAUTIER *sub* C.E., 21 mars 1952, Gianotis, *R.J.D.A.*, 227.

^{28bis} C.E., 13 janvier 1970, Claessens et *csrts*, n° 13893, *Rec.*, 39 ; 15 mai 1973, Verheugen, n° 15876, *Rec.*, 384 (contentieux des élections provinciales). *Rapp.* C.E., 25 novembre 1975, Février, n° 17303, *Rec.*, 1022 (litige relatif à la composition des conseils régionaux sous l'empire de la loi du 1er août 1974 créant des institutions régionales à titre préparatoire à l'application de l'article 107 *quater* de la Constitution).

(Cons. que) "la décision (par laquelle le conseil provincial valide les élections provinciales) est un acte d'une autorité administrative ; qu'il se dégage toutefois des travaux préparatoires de la loi du 23 décembre 1946 que certains actes, tels ceux du gouvernement dans ses rapports avec le pouvoir législatif, bien qu'émanant d'organes du pouvoir exécutif, devaient, dans l'esprit du législateur, demeurer hors de portée du pouvoir d'annulation du Conseil d'Etat parce qu'ils touchent essentiellement au fonctionnement des institutions politiques et, dès lors, ne sauraient être placés sur le même pied que les décisions administratives susceptibles d'annulation par le Conseil d'Etat" (arrêt Claessens). Dans son arrêt Verheugen qui adopte la même solution, le Conseil d'Etat ne reprend pas entièrement les considérants de l'arrêt Claessens ; il semble considérer que le litige dont il est saisi est connexe à la vérification des pouvoirs des parlementaires et ne pourrait relever à ce titre que de la compétence juridictionnelle des Chambres législatives (Const., art. 34).

²⁹ La compétence est d'ordre public.

³⁰ Voy. les arrêts cités en note 28.

juridiction peut-elle exercer son entier contrôle sur la légalité de la décision d'extradition ?

L'interrogation étonnera peut-être. Elle découle du concours apporté au gouvernement par la chambre des mises en accusation. S'il est certain que l'avis émis par la formation judiciaire n'exclut pas la compétence du Conseil d'Etat, il n'est pas aussi évident que l'on puisse discuter devant celui-ci l'appréciation à laquelle se livre celle-là sur la point de savoir si les conditions légales de l'extradition sont réunies. Le fait que les moyens tirés de l'irrégularité de la procédure suivie devant la chambre des mises de accusation tendent le plus souvent à remettre en cause indirectement le bien-fondé de l'appréciation effectuée pourrait également restreindre sur ce point le champ du contrôle du juge administratif. La loi n'a-t-elle pas en effet réservé à la seule chambre des mises en accusation le pouvoir de faire porter son examen sur les conditions de fond et de forme qui doivent être remplies lorsque la demande lui est soumise ?

La jurisprudence française a longtemps témoigné de préoccupations semblables. Après s'être refusé à statuer sur un moyen tiré de la violation d'un traité international lorsque l'extradition a été accordée en vertu d'un tel traité³¹, le Conseil d'Etat de France a surmonté, par son arrêt Dame Kirkwood, l'obstacle qu'il avait lui-même opposé à l'exercice de sa juridiction³². Il a néanmoins estimé qu'il lui appartenait de connaître *uniquement* des irrégularités apparues dans la procédure postérieure à l'avis de la chambre d'accusation³³. Comme on l'a relevé récemment, pareille solution repose sur l'idée "que le législateur a entendu confier à la chambre d'accusation des attributions qui, n'étant pas de la nature de celle appartenant à un organisme consultatif, se rattachent au rôle dévolu à l'autorité judiciaire"³⁴.

Mais le 24 juin 1977, la Haute Assemblée annule un décret d'extradition au motif "qu'il ressort de l'ensemble des circonstances de l'affaire que l'extradition du requérant a été demandée ... dans un but politique"³⁵. Elle se range ainsi aux conclusions du commissaire du gouvernement, M. Genevois, qui l'invitait à exercer un contrôle complet de légalité en vérifiant désormais la régularité de la procédure suivie devant la chambre d'accusation et l'exactitude de l'appréciation faite par celle-ci des conditions justifiant l'extradition. Toutefois, pour éviter d'introduire une note discordante dans l'interprétation de la loi pénale par la Chambre criminelle de la Cour de cassation, il fallait, selon M. Genevois, s'en tenir au

³¹ C.E. fr., 28 mai 1937, Decerf, cité en notes 17 et 25. Le contrôle du Conseil d'Etat se limitait donc au cas où l'extradition était consentie en dehors de toute obligation conventionnelle, sur la base de la loi du 10 mars 1927 qui détermine les conditions, la procédure et les effets de l'absence de traité. Cette jurisprudence procédait de la particularité du régime juridique traditionnellement applicable aux actes qui se rattachent aux rapports internationaux.

³² C.E. fr., 30 mai 1952, Dame Kirkwood, *Leb.*, p. 291 ; *R.D.P.*, 1952, 781, concl. Letourneur et note Waline ; S. 1953.III.33, note Bouzat ; *Gaz.Pal.* 1952.2.14 ; *J.C.P.* 1952.II.7238 ; *Clunet*, 1953, 122, note Sialelli.

³³ Outre la décision Dame Kirkwood, voy. C.E. fr., 5 janvier 1957, Popov, *Leb.*, p. 13 ; 8 janvier 1964, Dedoff, *Leb.*, tables, p. 958 ; 24 octobre 1973, Rendel, *Leb.*, p. 583.

³⁴ M. NAUWELAERS et O. DUTHEILLET de LAMOTHE, "Chronique générale de jurisprudence administrative française", *A.J.D.A.*, 1977, 490-494, p. 491.

³⁵ C.E. fr., 24 juin 1977, Astudillo Calleja, D., 1977, 695-699, concl. B. Genevois ; *R.D.P.*, 1978, 263-369, note J. Robert ; *A.J.D.A.*, 1977, 516 et *chron.*, 490-494.

seul contrôle judiciaire quant à la qualification des faits au regard de la loi pénale française. Le gouvernement n'ayant pas contesté l'entière compétence du Conseil d'Etat, la décision du 24 juin 1977 ne contient aucun considérant de principe et ne permet donc pas de savoir si le Conseil a fait totalement sien la théorie de M. Genevois, notamment la réserve de l'application de la loi pénale française.

Le fondement ultime de la réticence du Conseil d'Etat de France à mettre en cause l'avis de la chambre d'accusation réside, nous paraît-il, dans l'autonomie du droit administratif français conçu comme une dérogation globale au droit privé. En effet, alors que ce droit a été élaboré en grande partie par une juridiction particulière dont la naissance est elle-même liée à des contingences historiques³⁶, on a plutôt tendance de nos jours, en France, à justifier la dualité juridictionnelle par la nécessité de confier la résolution des litiges à des juges spécialisés en fonction du droit applicable³⁷. La qualification des infractions étant une opération de nature pénale, devrait à ce titre demeurer du ressort exclusif du juge pénal³⁸.

Semblable problématique n'est pas transposable en Belgique, dont le droit administratif n'accuse qu'une autonomie relative. L'avis d'un organisme collégial, fût-il judiciaire, ne limite par *per se* l'étendue du contrôle du Conseil d'Etat sur la décision d'extradition. Dès l'instant où des irrégularités entacheront la procédure suivie devant la chambre des mises en accusation et seront de nature à rendre illégale la décision du gouvernement, la haute juridiction acceptera d'en prononcer l'annulation³⁹. Dès l'instant où la légalité interne de la décision lui paraîtra douteuse, elle n'hésitera pas à en tirer les conséquences, lors même qu'elle devrait contester le bien-fondé de l'opinion que s'est faite la chambre sur le fond de l'extradition.

Nous avouons néanmoins quelque perplexité à l'endroit de la détermination des chefs d'accusation ou de condamnation pour lesquels l'extradition est consentie. Quoiqu'il n'existe *en droit* aucun obstacle à l'exercice de pareil contrôle sur les incriminations retenues et juridiquement qualifiées par la chambre des mises en accusation⁴⁰, il y a là une réelle

difficulté *pratique* au maniement de la censure directe de l'illégalité. Sans entendre promouvoir une question préjudicielle sans texte, nous croyons que la technicité de la qualification pénale est telle qu'il serait plus sage de s'en remettre à l'avis des juges spécialisés, sauf erreur manifeste.

Tous les aspects de la légalité externe de la décision d'extradition pourront également être appréciés. La haute juridiction vérifiera si la mesure a été prise par l'autorité compétente⁴¹; si cette dernière n'a pas, par extraordinaire, statué sans avoir pris l'avis de la formation judiciaire⁴²; si, en cas de survenance de faits nouveaux postérieurement à cet avis, la décision gouvernementale peut être arrêtée sans que soit à nouveau consultée la chambre des mises en accusation⁴³...

Au demeurant, l'efficacité du recours pour excès de pouvoir en pareille matière reste limitée. "Quand le requérant a été extradé *manu militari* dès la signature du décret d'extradition, comme cela s'est récemment passé dans une affaire retentissante⁴⁴, de quelle utilité peut bien être ensuite l'arrêt d'annulation du décret?", s'est demandé l'annotateur français⁴⁵. Que dire alors du recours auprès du Conseil d'Etat de Belgique qui, lui, ne peut ordonner le sursis à exécution de la décision attaquée même si l'exécution de celle-ci "risque d'entraîner des conséquences difficilement réparables et si les moyens énoncés dans la requête paraissent, en l'état de l'instruction, sérieux et de nature à justifier l'annulation de la décision attaquée"⁴⁶? Le pourvoi devant la haute juridiction n'a jamais d'effet suspensif. Il ne peut mettre en échec le caractère exécutoire de l'acte administratif⁴⁷. L'institution d'un sursis à exécution qui serait soumis à des conditions restrictives similaires à celles en vigueur en France serait de nature à ménager à la fois les intérêts du requérant et ceux de l'Administration^{47bis}.

⁴¹ Rapp. C.E. fr., 30 mai 1952, Dame Kirkwood, cité en note 32.

⁴³ Rapp. C.E. fr., 18 novembre 1955, Petalas, *Leb.*, p. 548; *J.C.P.*, 1956.II.9184, note Vitu; *Gaz. Pal.* 1955.2.418. - Pareil moyen eût pu être soulevé en l'espèce, mais il eût été vraisemblablement inefficace. Se fondant sur une lettre du greffier de l'*audiencia territorial* de Palma de Majorque qui précisait que "l'évasion du requérant lui avait fait perdre le bénéfice (du plafond imposé au cumul des peines multiples) de même que celui des grâces ultimes du chef de l'Etat", le conseil de M. Rodriguez Martinez avait sollicité qu'un nouvel avis fût demandé à la chambre des mises en accusation, compte tenu des réserves que contenait l'avis initial. Le ministre refusa de faire droit à cette demande.

⁴⁴ Allusion à l'affaire Croissant (Paris, Ch. d'accus., 16 novembre 1977, *J.T.*, 1978, 47-52).

⁴⁵ J. ROBERT, "Une extradition ne peut être légalement accordée quand elle est demandée dans un but politique", note devant C.E. fr., 24 juin 1977, Astudillo Calleja, *R.D.P.*, 1978, 263-269, p. 268.

⁴⁶ Décret français du 30 juillet 1963, art. 54, al. 4. Voy. un arrêt accordant le sursis à l'exécution d'une décision d'expulsion d'un étranger dans *R.D.P.*, 1978, 292 (C.E. fr., 6 juillet 1977, Demoiselle Adjali).

⁴⁷ Dans le cas d'espèce, la décision d'extradition a été prise le 30 mars 1973 mais son exécution retardée jusqu'à ce que la Commission européenne des droits de l'homme se soit prononcée sur la recevabilité de la requête dont elle a été saisie. L'intéressé est extradé le 31 janvier 1974. Le premier arrêt du Conseil d'Etat est rendu quinze mois plus tard. Le second arrêt est prononcé quatre ans après l'extradition.

^{47bis} Sur la question, voy. Ch. HUBERLANT, "Le problème du sursis à exécution des décisions administratives en Belgique", *R.J.D.A.*, 1975, 81-118; - P. LEWALLE, "Une adjonction nécessaire aux compétences du Conseil d'Etat : le pouvoir d'ordonner le sursis à exécution?", *Ann. Fac. Droit Liège*, 1975, 289-311.

³⁶ La conception dogmatique de la séparation des pouvoirs et la défiance des Révolutionnaires français envers les corps judiciaires. - Pour un bref résumé de l'origine du régime administratif français, voy. par ex. Y. LEJEUNE, "La phase non contentieuse du litige administratif", *Revue algérienne des sciences juridiques, économiques et politiques*, XIV, 1977, 135-151, pp. 136-137.

³⁷ Cela étant, il n'est pas contestable que le juge administratif français applique le Code civil lorsqu'il l'estime adapté à certaines questions dont il est compétemment saisi (voy. J. WALINE, *L'application du droit privé par le juge administratif*, thèse Paris, 1962).

³⁸ Dans ses conclusions, le commissaire du gouvernement s'est employé à écarter les objections qui pourraient être tirées du caractère pénal d'autres questions examinées par la chambre d'accusation : application de la loi pénale de l'Etat requérant (question de fait et non de droit en vertu d'une jurisprudence constante de la Cour de cassation); but politique de la demande d'extradition; caractère politique de l'infraction qui motive la demande d'extradition (appréhendée en droit extraditionnel en fonction des intentions de son auteur).

³⁹ C'est pourquoi le Conseil d'Etat examine le grief de violation des droits de la défense devant la chambre des mises en accusation, formulé à l'appui d'un recours en annulation d'une décision d'extradition (C.E., 3 décembre 1976, Petrovski, n° 17977, cité en note 19). Rapp. C.E., 6 février 1970, Vannuvel, n° 13946 (*R.J.D.A.*, 1971, 101, avis et extraits du rapport de M. J. Ligot), qui annule un arrêté royal de nomination aux fonctions de commis-greffier d'une justice de paix pour irrégularité de la présentation faite par le juge de paix.

⁴⁰ Rappelons que l'avis ne s'impose pas au Conseil d'Etat en tant que chose jugée.

II. L'AUTORITE EN DROIT INTERNE DES DECISIONS D'IRRECEVABILITE DE LA COMMISSION EUROPEENNE DES DROITS DE L'HOMME

Le 12 décembre 1973, la Commission européenne des droits de l'homme déclare irrecevable pour défaut manifeste de fondement la requête dont l'a saisie le sieur Rodriguez Martinez^{47ter}. Le requérant affirmait que le gouvernement espagnol demandait son extradition pour des motifs d'ordre politique. Dans l'éventualité où la Belgique l'extraderait malgré le caractère prétendument politique des vols retenus à sa charge⁴⁸, il risquait d'être soumis à des traitements inhumains ou dégradants. La décision de l'extrader aurait été contraire à l'article 3 de la Convention de Sauvegarde. Après avoir constaté que pareille affirmation "semble dénuée de tout fondement", la Commission, prenant en considération l'ensemble des faits de la cause, relève d'office que l'examen du dossier ne permet pas non plus de dégager l'apparence de la violation de l'un des autres droits et libertés garantis par la Convention⁴⁹.

Devant le Conseil d'Etat, l'argumentation du requérant est identique⁵⁰ : la demande est fondée sur la même cause puisque le moyen soulevé à l'appui du pourvoi repose sur un raisonnement semblable. Le litige oppose les mêmes parties : l'étranger à l'Etat belge. Les conclusions au soutien desquelles le moyen unique est développé tendent à procurer à leur auteur le même avantage : priver l'acte querellé de tout effet soit par son annulation contentieuse, soit par son retrait consécutif au règlement amiable proposé par la Commission ou à l'engagement de l'Etat de se conformer à l'arrêt rendu par la Cour européenne dans tout litige auquel la Belgique est partie et, à défaut de saisine de la Cour, aux décisions du Comité des ministres⁵¹.

La réunion de la triple identité de la cause, des parties et de l'objet définit l'autorité relative de la chose jugée selon l'article 23 du Code judiciaire⁵². Mais la décision de la Commission ne s'imposerait au Conseil d'Etat que si elle était de

nature juridictionnelle (A) et si la Belgique lui rattachait un tel effet en droit interne (B). Aussi le juge belge de l'excès de pouvoir n'a-t-il statué, dans un premier temps, que sur sa compétence. Il a rouvert les débats pour examiner l'autorité qui s'attache à la décision par laquelle la Commission européenne des droits de l'homme rejette une requête qu'elle considère comme manifestement mal fondée.

A. L'autorité des décisions d'irrecevabilité vis-à-vis des organes de la Convention

La Commission est l'un des organes auxquels la Convention de Sauvegarde confie la mise en oeuvre de ce système de protection internationale des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Son rôle est multiple : écarter les requêtes, tant étatiques qu'individuelles, qu'elle estime irrecevables ; établir les faits de la cause et tenter de parvenir à un règlement amiable qui s'inspire du respect des droits de l'homme ; dresser un rapport dans lequel elle constate les faits et, si une solution n'a pu intervenir, « formuler un avis sur la question de savoir si les faits constatés révèlent, de la part de l'Etat intéressé, une violation des obligations qui lui incombent aux termes de la Convention »⁵³ ; saisir de l'affaire la Cour européenne des droits de l'homme, si la Commission l'estime opportun⁵⁴.

Toute Partie contractante, toute personne physique, toute organisation non gouvernementale ou tout groupe de particuliers peut saisir la Commission de tout manquement aux dispositions de la Convention dans les formes et sous les conditions édictées par celle-ci. Les requêtes doivent satisfaire à diverses conditions de recevabilité, les unes communes aux requêtes étatiques et individuelles, les autres particulières aux requêtes individuelles. L'article 26 énonce deux conditions communes : les voies de recours internes doivent avoir été épuisées ; la Commission doit être saisie dans les six mois qui suivent la décision interne définitive. L'article 27 énonce cinq conditions propres aux requêtes individuelles : la requête ne peut être anonyme ; la Commission (ou toute autre "instance internationale d'enquête ou de règlement") ne peut avoir précédemment examiné une requête essentiellement semblable, sauf si des faits nouveaux sont de nature à modifier la base juridique de sa décision antérieure ; la requête doit être compatible avec les dispositions de la Convention ; elle ne peut être abusive ; elle doit présenter à première vue un certain fondement.

L'examen de cette dernière question déborde le cadre habituel de la recevabilité et recouvre nécessairement des problèmes qui relèvent du fond. Pour déterminer si une requête lui apparaît suffisamment fondée, la Commission est conduite à "examiner la réalité et la nature des faits dont se plaint le particulier, et à apprécier l'argumentation juridique de celui-ci"⁵⁵.

"Cette extension inhabituelle du concept de recevabilité s'explique par le souci des Parties contractantes d'opposer un barrage efficace aux plaintes indignes de retenir l'attention de la Commission"⁵⁶.

^{47ter} Requête n° 6102/73, décision du 12 déc. 1973, *Recueil de décisions* de la Commission, vol. 45, pp. 121-122 (extraits).

⁴⁸ On sait que la non-extradition pour délit politique constitue un principe fondamental du droit extraditionnel (L. 1er octobre 1833, art. 6).

⁴⁹ Cette compétence de la Commission a été confirmée par la Cour européenne des droits de l'homme (*Affaire Neumeister*, arrêt du 27 juin 1968, Publication de la Cour, sér. A, En droit, § 16).

⁵⁰ Aux termes de l'article 26 de la Convention, la Commission ne peut être saisie qu'après l'épuisement des voies de recours internes, tel qu'il est entendu selon les principes de droit international généralement reconnus. Encore que la compétence du Conseil d'Etat fût douteuse et l'efficacité du recours contestable, l'intéressé a sans doute présenté sa requête au juge belge pour éviter une fin de non-recevoir devant la Commission. Il est en effet admis que l'article 26 ne s'oppose pas à ce que la Commission soit saisie avant que la juridiction nationale ait rendu un arrêt définitif dans son affaire, pour autant que le délai séparant l'introduction de la requête auprès de la Commission de la fin de la procédure devant les tribunaux, soit raisonnable. Toutefois la procédure interne doit avoir pris fin quand la Commission procède effectivement à l'examen de l'affaire. Tel ne fut pas le cas en l'espèce.

⁵¹ Sur le système de protection mis en place par la Convention, voy. *infra*.

⁵² "L'autorité de la chose jugée n'a lieu qu'à l'égard de ce qui a fait l'objet de la décision. Il faut que la chose demandée soit la même ; que la demande soit fondée sur la même cause ; que la demande soit entre les mêmes parties et formée par elles et contre elles en les mêmes qualités".

⁵³ Convention de Sauvegarde, art. 31, § 1.

⁵⁴ Sur la triple fonction de la Commission, voy. F. MONCONDUIT, *La Commission européenne des droits de l'homme*, Leyde, A.W. Sijthoff, 1965, pp. 297-539.

⁵⁵ F. MONCONDUIT, *op.cit.*, p. 346.

⁵⁶ *Affaire De Becker*, Publication de la Cour européenne des droits de l'homme, sér. B, p. 62.

Cependant, l'appréciation demeure, à ce stade, superficielle. Elle n'autorise pas la Commission à rejeter les requêtes "dont le mal-fondé ne tombe pas sous le sens" ou qui révèlent "des problèmes... suffisamment complexes pour que leur solution doive relever de l'examen du fond de l'affaire".

Dans l'affaire Rodriguez Martinez, la Commission n'a pas dû examiner la question de l'épuisement des voies de recours internes⁵⁷. Elle se borne à constater l'irrecevabilité de la requête parce qu'un premier examen des faits de la cause ne permet pas de déceler l'apparence même d'une violation de la Convention. Elle apparaît en l'espèce, nonobstant le caractère cursif de pareil examen, comme un véritable juge du fond.

La Commission est sans conteste investie en la matière d'un pouvoir de décision. Il en va de même de tous ses actes qui constituent l'aboutissement d'une délibération relative à la recevabilité des requêtes⁵⁸. Ont-ils pour autant le caractère juridictionnel ? Faute d'une disposition expresse leur attachant l'autorité de la chose jugée, la question ne saurait recevoir de réponse qu'en fonction d'une théorie élémentaire des décisions de justice.

Organe de tri préalable des plaintes, sorte d' "instance d'instruction" dont l'opinion autorise ou interdit le débat au fond selon que la requête lui paraît devoir ou non recevoir une suite quelconque, la Commission européenne des droits de l'homme tranche un litige par la stricte application de la règle de droit, en pleine indépendance et dans le respect de formes qui assurent aux parties des garanties fonctionnelles. Dotée de la sorte d'un statut et d'une procédure comparables à ceux d'une juridiction, rendant des décisions obligatoires, elle exerce, quand elle vérifie si les conditions de recevabilité des requêtes sont remplies, une fonction juridictionnelle. Les membres de la Commission l'ont proclamé dès le début de leurs travaux et l'ont sans cesse réaffirmé depuis lors⁵⁹.

Si la fonction exercée s'apparente bien à la fonction juridictionnelle, il ne s'ensuit pas nécessairement que la décision qui statue sur la recevabilité au sens de l'article 27 de la Convention de Sauvegarde soit, en droit positif, un véritable *jugement*⁶⁰. Il n'en irait ainsi que si cette décision bénéficiait de l'autorité de la chose jugée vis-à-vis des organes européens de protection des droits de l'homme. Or, elle ne lie ni la Cour européenne des droits de l'homme, ni le Comité des ministres

du Conseil de l'Europe, ni même (sous certaines réserves), la Commission européenne des droits de l'homme.

La décision ne lie ni la Cour, ni le Comité des ministres. Sans doute commande-t-elle le déroulement de la suite de la procédure. Mais dès que la Cour ou le Comité sont régulièrement saisis de l'affaire, ils peuvent exercer la plénitude de leur compétence respective sans avoir égard au dispositif de la décision et aux motifs qui en forment le support inséparable. Dans les affaires de Vagabondage, la Cour a rappelé⁶¹ que la décision de "retenir"⁶² une requête a pour effet d'amener la Commission à établir les faits, à proposer un règlement amiable et à rédiger un rapport ; elle permet aussi la saisine éventuelle de la Cour mais ne lie pas celle-ci⁶³, pas plus que ne la lie l'avis formulé par la Commission dans son rapport final. Quant au Comité des ministres, il ne se prononce pas sur la recevabilité : lorsqu'il est saisi de l'affaire, il se borne à décider au fond⁶⁴.

La décision de la Commission ne la lie elle-même qu'à la triple condition que l'irrecevabilité ne soit pas due à l'existence d'un recours non épuisé dans l'ordre interne, qu'une nouvelle requête relative à une affaire qui a déjà donné lieu à une décision définitive ne contienne pas de faits nouveaux et que la Commission n'ait pas constaté, au cours de son examen au fond, l'existence d'un motif de "non-recevabilité" prévu à l'article 27 de la Convention de Sauvegarde.

Dans le cas où la Commission a rejeté une première requête parce que l'intéressé n'a pas au préalable épuisé toutes les voies internes de droit, la décision d'irrecevabilité ne s'oppose pas à ce que le requérant revienne devant la Commission en soutenant soit qu'il a épuisé depuis lors toutes les voies qui lui étaient offertes, soit qu'il existe des circonstances particulières de nature à le dispenser de cette obligation⁶⁵. Dans le cas où la Commission estime que la nouvelle requête contient des "faits nouveaux" pertinents, la décision d'irrecevabilité rendue au sujet d'une plainte antérieure n'interdit pas à l'instance internationale d'accueillir derechef le recours, lors même qu'il y aurait identité de parties, de cause et d'objet⁶⁶.

⁵⁷ Sur l'irrespect de la règle de l'épuisement préalable des voies de recours internes en l'espèce, voy. *supra*, note 50.

⁵⁸ Ph. VÉGLERIS, "La fonction de décision et de sanction" in "Etude fonctionnelle des organes européens de protection internationale des droits de l'homme", *R.D.H.*, 11, 1969, 234-251, p. 239.

⁵⁹ Relevons la déclaration toujours citée de Sir Humphrey Waldock, premier Président de la Commission : "Au stade initial de la procédure, lorsque nous décidons de la recevabilité d'une requête, nous sommes purement et simplement des juges" (discours prononcé à Bruxelles à l'occasion du 5e anniversaire de l'entrée en vigueur de la Convention de Sauvegarde, Publication du Conseil de l'Europe, pp. 36-37).

⁶⁰ *Contra* : F. MONCONDUIT (*op.cit.*, pp. 300-301) selon lequel "deux éléments permettent d'attribuer le caractère juridictionnel aux décisions prises par la Commission sur la recevabilité des requêtes : le fait qu'elles sont la stricte application d'une règle de droit, et leur caractère obligatoire". Et d'ajouter que la Commission "se trouve ainsi dans la situation d'un juge d'instruction qui prononce un jugement avant dire-droit". Dans le même sens, voy. par ex. E. MÜLLER - RAPPARD, "Le droit d'action en vertu des dispositions de la Convention européenne des droits de l'homme", dans *La protection internationale des droits de l'homme*, éd. de l'Univ. de Bruxelles, 1977, 31-63, p. 46, note 37.

⁶¹ *Affaires De Wilde, Ooms et Versyp ("Vagabondage")*, arrêt du 18 juin 1971, Publication de la Cour, sér. A, En droit, § 51, p. 30, cité par J. VELU, "Les voies de droit ouvertes aux individus devant les instances nationales en cas de violation de la Convention européenne des droits de l'homme" dans *Les recours des individus devant les instances nationales en cas de violation du droit européen*, Actes du colloque organisé les 24 et 25 avril 1975 par l'Institut d'études européennes de l'U.L.B., Bruxelles, F. Larcier, 1978, 187-243, pp. 223-224.

⁶² Selon la terminologie de l'article 27 de la Convention de sauvegarde.

⁶³ Selon sa propre jurisprudence, la Cour peut revenir sur cette décision de recevabilité (voy. les observations d'E. KNOPS dans *Les recours des individus...* (cité), pp. 290-291).

⁶⁴ Voy. le texte de l'article 32 de la Convention de sauvegarde.

⁶⁵ Requête n° 347/58, décision du 30 août 1959, *Annuaire de la Convention européenne des droits de l'homme*, vol. II, p. 410 (cité par F. MONCONDUIT, *op.cit.*, p. 343).

⁶⁶ Convention de Sauvegarde, art. 27, § 2, litt. b. "Considérant le domaine dans lequel elle exerce sa tâche et ses attributions, la Commission estime qu'elle ne doit pas, dans la matière de la sauvegarde des Droits de l'Homme, suivre des règles strictes qui aboutiraient à revêtir ses décisions de l'autorité de la chose jugée, comme il en est devant les tribunaux de droit commun lorsqu'il y a identité d'objet, de parties et de cause ; Que l'existence de la cause d'irrecevabilité prévue au susdit paragraphe 1b de l'article 27 ne saurait résulter que de l'examen même de la requête qui permettra, dans chaque cas, d'apprécier si ce paragraphe s'applique ou non en l'espèce" (requête n° 202/56, décision du 28 septembre 1956, *Annuaire...*, vol. I, p. 191).

Dans le cas où la Commission, après avoir retenu une requête individuelle, considère, à la suite d'un examen plus approfondi au cours de la procédure d'établissement des faits, qu'en définitive la demande est irrecevable au sens de l'article 27 de la Convention, la requête peut être rejetée à l'unanimité⁶⁷.

Les décisions que prend la Commission européenne des droits de l'homme sur le terrain de la recevabilité des requêtes "n'ont d'autre finalité que celle qui se rattache à la procédure devant la Commission"⁶⁸ et au filtrage des plaintes, lequel élimine certains recours et facilite ainsi la tâche de la Cour ou du Comité des ministres. Le mécanisme de l'autorité de la chose jugée est bel et bien inadapté au système européen de protection des libertés fondamentales, du moins lorsqu'il s'agit de décider de la recevabilité des demandes⁶⁹. La question n'a d'ailleurs qu'une portée réduite, puisque la Convention contient des prescriptions particulières qui règlent les effets des interventions de ses organes. Dépouillées de la force obligatoire spécifique qui s'attache aux jugements⁷⁰, les décisions d'irrecevabilité de la Commission ne sauraient être considérées comme des actes de juridiction même si, statuant au fond, elles rejettent ces requêtes pour défaut manifeste de fondement.

B. L'autorité des décisions d'irrecevabilité vis-à-vis des autorités publiques nationales

La Convention de Sauvegarde ne contient aucune stipulation expresse relative à l'autorité des décisions de ses organes en droit interne. En particulier, "aucune de ses dispositions n'impose aux Etats de se conformer aux décisions de la Commission prises en application de l'article 27, ou de leur reconnaître à tout le moins l'autorité de la chose jugée"⁷¹. "Elles ne sont pas destinées, de par leur nature même, à déployer un effet juridique quelconque dans l'ordre interne des Etats"⁷².

⁶⁷ Convention de Sauvegarde, art. 29 nouveau, inséré par le protocole additionnel n° 3 du 6 mai 1963, art. 1er. On remarquera que cette compétence, exercée après la déclaration de recevabilité, prolonge en quelque sorte le rôle judiciaire que joue la Commission avant d'examiner l'affaire au fond. Elle peut amener la Commission à prendre une décision qui concerne le fond même du litige, puisqu'au nombre des motifs d'irrecevabilité prévus à l'article 27 figurent l'incompatibilité avec les dispositions de la Convention et le défaut manifeste de fondement.

⁶⁸ H. GOLSONG, "L'effet direct, ainsi que le rang en droit interne, des normes de la Convention européenne des droits de l'homme et des décisions prises par les organes institués par celle-ci, dans *Les recours des individus devant les instances nationales en cas de violation du droit européen*, Bruxelles, F. Larcier, 1978, 59-83, pp. 80-81.

⁶⁹ Comp. G. JANSSEN-PEVTSCHIN, J. VELU et A. VANWELKENHUYZEN, "La convention de sauvegarde des Droits de l'homme et des libertés fondamentales et le fonctionnement des juridictions belges", *Chronique de politique étrangère*, vol. XV, 1962, n° 3, 199 ss., qui écrivent en page 236 : "les décisions de la Commission prises en application de l'article 27 ne sont pas... dépourvues de toute autorité de chose jugée puisqu'en vertu du même article 27, la Commission ne peut retenir une requête qui, en l'absence de faits nouveaux, apparaît être essentiellement la même qu'une requête précédemment examinée". Adde J. VELU, "Les voies de droit ouvertes aux individus devant les instances nationales en cas de violation de la Convention européenne des droits de l'homme", dans *Les recours des individus...* (cité), p. 223, note 110.

⁷⁰ La chose jugée doit être considérée comme l'expression définitive et irréfutable de la vérité (*res judicata pro veritate habetur*).

⁷¹ G. JANSSEN-PEVTSCHIN, J. VELU et A. VANWELKENHUYZEN, *op.cit.*, p. 236.

⁷² H. GOLSONG, *op.cit.*, p. 81.

Il appartient donc aux autorités nationales d'attribuer les effets qu'elles déterminent aux actes de la Commission, ceux-ci conditionnant alors l'applicabilité du dispositif de la norme interne⁷³. Mais à ce jour, aucun prolongement de ce genre n'a été donné en droit belge à une décision d' (ir)recevabilité.

Dans l'ordre international où elle se meut, la Commission n'accomplit aucun acte qui ait l'autorité de la chose jugée. Dans l'ordre juridique belge, les décisions qu'elle prend sur la recevabilité des requêtes n'ont pas été revêtues par le législateur de semblable autorité. C'est ainsi que le requérant qui a été débouté par la Commission au motif qu'il n'a pas préalablement épuisé les voies de recours offertes par le système national de juridiction peut s'adresser, si les délais ne sont pas encore expirés en droit belge, à l'organe juridictionnel compétent sans se voir opposer la décision de l'instance internationale. Le juge interne peut déclarer irrecevable un recours que la Commission a déclaré ouvert devant lui⁷⁴.

Par son second arrêt Rodriguez Martinez, le Conseil d'Etat considère que la décision de la Commission "ne s'impose pas (à lui) en tant que chose jugée"⁷⁵. Il étend de la sorte à bon droit au cas de l'irrecevabilité due au manque manifeste de fondement de la requête, la solution généralement admise à l'égard d'une décision d'irrecevabilité fondée sur l'existence d'un recours préalable dans l'ordre interne.

Est-ce à dire que pareille décision n'a aucune incidence sur le débat qui se déroule devant la haute juridiction administrative ? Nullement.

Au cas d'espèce, le Conseil d'Etat juge que la décision de la Commission européenne des droits de l'homme du 12 décembre 1973 "apporte une preuve suffisante de ce que le moyen unique manque en fait" parce que l'intéressé, dans son dernier mémoire, n'a ni allégué des erreurs de droit ou de fait commises par la Commission dans son appréciation de l'affaire à la lumière de l'article 3 de la Convention de Sauvegarde, ni allégué de fait nouveau qui modifie - ou serait susceptible de modifier - la substance de son argumentation antérieure⁷⁶. Dans ces conditions, le Conseil d'Etat s'en remet à l'appréciation de la Commission mais se réserve le droit d'en vérifier l'exactitude si le requérant critique en droit la décision d'irrecevabilité ou produit de nouveaux éléments de fait à l'appui de ses griefs. La haute juridiction adopte ainsi une position qui n'est pas sans rappeler celle de la Commission en cas de survenance de "faits nouveaux" devant elle, sans toutefois s'y identifier⁷⁷.

⁷³ H. GOLSONG (*op.cit.*, p. 81) cite la loi autrichienne du 26 mars 1963 donnant le droit de se pourvoir à nouveau devant la Cour Suprême d'Autriche à tous les requérants qui avaient dirigé leurs requêtes, déclarées recevables par la Commission, contre une disposition de procédure pénale aujourd'hui abrogée. Voy. *Annuaire de la Convention*, vol. VI, p. 805.

⁷⁴ J. VELU, *op.cit.*, p. 224 et, déjà, G. JANSSEN-PEVTSCHIN, J. VELU et A. VANWELKENHUYZEN, *op.cit.*, p. 236.

⁷⁵ Il convient de remarquer qu'en utilisant cette formule, le Conseil d'Etat décide non seulement qu'aucune autorité de chose jugée ne s'attache, pour une juridiction belge, à la décision d'irrecevabilité de la Commission, mais encore que cette décision n'est pas "chose jugée", c'est-à-dire ne peut être qualifiée jugement.

⁷⁶ Le Conseil d'Etat fait observer que le requérant s'est borné à écrire, en termes généraux, "que si la Commission européenne des droits de l'homme de Strasbourg avait rendu sa décision en janvier 1974, la publicité donnée aux peines ou traitements inhumains et dégradants infligés en Espagne et révélés fin décembre 1973, (sic) cette commission aurait émis un autre avis".

⁷⁷ La Commission a développé une pratique restrictive au sujet des "faits nouveaux" qui l'autorisent à accueillir une requête essentielle-

On a également rapproché cette forme de motivation par référence des présomptions de l'homme que le juge belge a la faculté de puiser, lorsqu'elles sont admises comme moyen de preuve, dans une décision judiciaire bien que les conditions auxquelles la loi subordonne l'autorité de la chose jugée ne soient pas réunies⁷⁸. Ici encore, l'analogie n'est que partielle. La décision dont le Conseil d'Etat s'approprie les constatations résulte d'un examen au fond assez restreint. Elle ne comporte qu'une motivation sommaire⁷⁹ dans laquelle le juge de l'excès de pouvoir déclare puiser sa conviction. En outre, elle est prise par une instance internationale et ne s'intègre pas à l'ordonnancement juridique interne. A ce double point de vue, il nous eût paru formellement plus heureux que le Conseil d'Etat ait motivé sa propre décision de rejet en constatant lui-même l'inanité concrète des allégations du requérant. S'il ne lui est pas interdit d'avoir égard à l'opinion de la Commission, il est en revanche souhaitable qu'il révèle les motifs de droit et de fait qui le déterminent à déclarer la requête mal fondée.

On ne fera cependant pas grief à la haute juridiction d'avoir considéré *en l'espèce* que la décision de la Commission apporte une preuve suffisante du non fondement de la requête : les faits parlaient d'eux-mêmes.

x x
x

ment semblable à une autre précédemment examinée (Convention de Sauvegarde, art. 27, § 1, *litt. b.*). Peu d'éléments nouveaux sont regardés par la Commission comme des "faits nouveaux" au sens de l'article 27.

⁷⁸ Cass., 4 mars 1974, *Pas.*, I, 683 ; - Cass., 7 octobre 1976, *Pas.*, 1977, I, 150. Voy. A.P., 1977-1978, M. 7, p. 95.

⁷⁹ "L'affirmation du requérant... semble dénuée de tout fondement". Selon la Commission, il ressort du dossier «que les autorités espagnoles ont demandé l'extradition du requérant en raison de l'affaire n°... concernant des délits de droit commun (et que) le requérant, 'de mauvaise conduite', 'possédant un casier judiciaire', n'a pas été condamné pour des délits politiques» (*Recueil de décisions* de la Commission, vol. 45, p. 121).

Après avoir admis sa compétence à l'égard de la décision d'extradition du sieur Rodriguez Martinez, le Conseil d'Etat s'est heurté à la décision de rejet prise par la Commission européenne des droits de l'homme dans la même affaire. Reconnaisant que les dispositions contenues dans la loi belge concernant l'autorité de la chose jugée ne valent qu'en droit interne, il conclut qu'elles ne s'appliquent pas à l'autorité de la décision de la Commission qui a déclaré la plainte manifestement mal fondée.

Ces solutions doivent être approuvées. La première a été suscitée par un déclinatoire de compétence. La seconde l'a été par une exception que la haute juridiction soulève d'office : la "chose jugée" par la Commission. Sans doute la portée du premier arrêt Rodriguez Martinez est-elle, sur ce point, de permettre à l'auditorat et aux parties de s'expliquer sur l'autorité de la décision de l'instance internationale vis-à-vis du Conseil d'Etat. Il n'en reste pas moins que le Conseil a estimé ne pouvoir statuer sur le moyen unique de la requête sans examiner la mesure dans laquelle la décision d'irrecevabilité pourrait s'imposer à lui en ce qui a trait au fond du litige. Or, en principe le juge ne soulève pas l'exception de chose jugée⁸⁰ ; les parties doivent l'invoquer. Aux yeux du Conseil d'Etat, la matière est donc d'ordre public. La juridiction administrative supérieure a vraisemblablement voulu reconnaître un tel caractère à l'ensemble du litige en raison de la nature pénale du contentieux de l'extradition. Mais serait-il présomptueux de croire qu'elle attache également une valeur d'ordre public à la Convention européenne des droits de l'homme et au système de protection que celle-ci organise ?

⁸⁰ C. jud., art. 27, al. 2.