

DERNIER ÉTAT

DE LA JURISPRUDENCE INTERNATIONALE

EN MATIÈRE D'EXTRADITION

Les questions d'extradition, si importantes, si ardues et qui excitent si vivement l'intérêt public, comme on l'a vu dans l'affaire Sipido (1), ont donné lieu, en ces dernières années, à diverses solutions de la jurisprudence internationale. Elles ont servi à mettre en relief certains principes essentiels qui font l'objet d'une savante étude de M. Moscatelli, dans la *Rivista penale* d'octobre 1900.

(1) Le jeune et trop célèbre Sipido, après avoir tenté d'assassiner S. A. R. le prince de Galles, a failli renverser un Ministère (*Revue*, 1900, p. 1545). Par 306 voix contre 196, la Chambre a adopté une motion « regrettant la remise irrégulière de Sipido aux autorités belges ». A la suite de ce débat, et dans le but surtout de préciser la situation des mineurs au point de vue de l'extradition, le Ministre de la Justice a élaboré un projet de loi sur l'extradition, dont le Sénat vient d'être saisi.

L'exposé des motifs indique en ces termes les principes inscrits dans le projet de loi : D'abord, le projet pose le principe que les traités d'extradition ne pourront être conclus que dans les conditions prévues par la loi. L'action gouvernementale se trouvera donc désormais parfaitement délimitée par la loi que vous aurez votée.

La remise des mineurs non condamnés, ou acquittés à raison de leur âge, ne pourra être faite qu'après que les intéressés auront saisi de leur demande la juridiction civile, laquelle statuera souverainement. Ce sont, en effet, des mesures qu'on ne saurait assimiler aux cas d'extradition et qui doivent se solutionner conformément aux règles relatives à la puissance paternelle.

Nous avons pensé que l'avis de la chambre des mises en accusation, appelée à examiner les demandes d'extradition, devait être décisif. Désormais, lorsque cet avis sera favorable à l'individu soumis à une demande d'extradition, il entraînera pour le Gouvernement l'obligation de ne pas livrer cet individu.

La procédure a été modifiée lorsque l'individu qui est l'objet d'une demande d'extradition déclare formellement consentir à être livré; ce consentement devra être reçu par la chambre des mises en accusation.

Enfin, nous avons voulu que les conventions de toute nature relatives à l'extradition fussent portées à la connaissance de tous par une publication égale à celle qui est donnée aux lois.

Les principaux articles du projet de loi sont les suivants :

ARTICLE PREMIER. — Ne pourront à l'avenir avoir d'effet en France et dans les colonies françaises que les traités d'extradition conformes aux règles établies par la présente loi.

ART. 2. — Aucune remise ne pourra être faite à un gouvernement étranger de personnes non condamnées ni poursuivies pour les infractions prévues par la pré-

La non-rétroactivité n'est pas applicable. Les traités d'extradition sont rétroactifs, si le contraire n'a pas été formellement stipulé, comme, par exemple, dans la convention italo-grecque du 23 mai 1878. Ils sont considérés comme des lois de procédure et de police, qui ne créent pas de nouveaux droits et de nouveaux devoirs, mais qui règlent seulement l'exercice de droits et de devoirs préexistants. Cette doctrine avait été proclamée le 24 décembre 1874 par une Cour de district de New-York et elle a été suivie depuis.

L'interprétation des traités d'extradition ne rentre pas dans la compétence des tribunaux. C'est un acte de souveraineté pour chacun des États contractants et il leur appartient exclusivement de les interpréter. L'accusé n'a donc, à ce point de vue, aucun titre pour réclamer contre son extradition et pour en contester la régularité.

En l'absence d'un traité, un État peut-il demander l'extradition d'un malfaiteur ?

Il y a controverse. Mais nous croyons — et c'est l'opinion qui tend à prévaloir — que, même à défaut de traité ou en dehors des termes du traité, une extradition peut être obtenue, en vertu du principe de la solidarité universelle des nations, dans un but commun de répression des crimes. On admet néanmoins qu'un État est libre de

sente loi. — La remise de mineurs non coupables ou déclarés tels, à leurs parents ou à leurs tuteurs légaux sera demandée aux tribunaux civils et ne pourra être accordée que par eux.

ART. 4. — Les faits qui pourront donner lieu à l'extradition, qu'il s'agisse de la demander ou de l'accorder, sont les suivants :

- 1° Tous les faits punis de peines criminelles par les lois françaises;
- 2° Les faits punis de peines correctionnelles par les lois françaises, lorsque le maximum de la peine est de deux ans et au-dessus. La peine applicable pour les inculpés, la peine appliquée pour les condamnés détermine les cas dans lesquels l'extradition peut être réclamée ou accordée.

Sont comprises dans les dispositions qui précèdent, en matière de crimes, la tentative et la complicité; de même en matière de délits, lorsqu'elles sont punissables d'après les lois françaises.

Ces dispositions comprennent aussi les infractions de droit commun commises par des militaires, marins ou assimilés.

ART. 5. — L'extradition ne sera pas accordée :

- 1° Lorsque les inculpés seront réfugiés sur le territoire de la puissance dont ils sont les nationaux;
- 2° lorsque les crimes ou délits auront un caractère politique;
- 3° lorsque les crimes ou délits à raison desquels elle est requise auront été commis en France;
- 4° lorsque, aux termes soit des lois françaises, soit des lois de la puissance requérante ou requise, la prescription de l'action se sera trouvée acquise antérieurement à la demande d'extradition ou la prescription de la peine antérieurement à l'arrestation de l'individu réclamé.

Elle ne sera pas accordée : 1° lorsque les crimes ou délits à raison desquels elle est réclamée auront été commis en France; 2° lorsque les crimes ou délits, quoique commis hors de France, y auront été poursuivis ou jugés définitivement.

ART. 6. — L'extradition ne sera demandée ou accordée qu'à la condition que l'in-

refuser la demande d'extradition, en dehors d'un traité, et, dans tous les cas, qu'il peut exiger alors la condition de réciprocité.

Ces actes de haute administration, généralement motivés sur des nécessités ou même de simples convenances internationales, échappent d'ailleurs à tout contrôle de l'autorité judiciaire, qui n'a pas à s'enquérir des motifs qui ont déterminé l'extradition. L'extradé livré, soit en vertu de ces mêmes traités, soit spontanément, en vertu d'un acte du Gouvernement sur le territoire duquel il s'était réfugié, n'a aucun titre pour réclamer contre son extradition. Sa fuite pour se soustraire à la justice de son pays ne lui crée aucun droit; l'État étranger auquel il demande asile est toujours maître de le lui refuser.

L'extradition peut atteindre les accusés aussi bien que les condamnés. Dans les condamnés on comprend, en général, les contumaces. Il n'en est pas ainsi pour les traités avec l'Angleterre, les États-Unis. Mais, comme la condition de contumace est toujours équivalente à celle d'accusé, on arrive par voie indirecte à accorder l'extradition.

Quand les traités parlent de poursuites intentées devant les tribunaux ordinaires, doit-on y comprendre les tribunaux militaires?

Le tribunal fédéral suisse s'est prononcé pour l'affirmative, à propos d'une demande d'extradition par l'Italie, sur mandat d'arrêt

dividu extradé ne sera ni poursuivi, ni puni pour une infraction autre que celle ayant motivé l'extradition, à moins d'un consentement spécial donné dans les conditions de la loi par le gouvernement requis.

Sera considéré comme soumis, sans réserve, à l'application des lois de la nation requérante, à raison d'un fait quelconque antérieur à l'extradition et différent de l'infraction qui a motivé cette mesure, l'individu livré qui aura eu, pendant un mois depuis son élargissement définitif, la faculté de quitter le territoire de cette nation.

ART. 7. — L'extradition obtenue par le gouvernement français est nulle si elle est intervenue contrairement aux dispositions de la présente loi. La nullité est prononcée par les tribunaux saisis de la prévention ou de l'accusation.

ART. 12. — Toute demande d'extradition sera adressée au gouvernement français par voie diplomatique et sera accompagnée, soit d'un jugement ou d'un arrêt de condamnation, même par défaut ou par contumace, notifié dans ces derniers cas suivant les formes qui seraient prescrites par la législation du pays requérant, soit d'un acte de procédure criminelle décrétant formellement ou opérant de plein droit le renvoi de l'inculpé ou de l'accusé devant la juridiction répressive, soit d'un mandat d'arrêt ou de tout autre acte ayant la même force et décerné par l'autorité judiciaire, pourvu que ces derniers actes renferment l'indication précise du fait pour lequel ils sont délivrés et la date de ce fait.

Les pièces ci-dessus mentionnées devront être produites en original ou en expédition authentique.

Le gouvernement requérant devra produire en même temps la copie des textes de loi applicables au fait incriminé.

Les art. suivants contiennent l'exposé des règles de la procédure : transmission des pièces au Ministre de la Justice et écrou de l'étranger au chef-lieu de la Cour (art. 13 et 14), interrogatoires par le procureur général et la chambre des mises en accusation (art. 16), transmission de l'avis motivé au Ministre et proposition de décret, s'il y a lieu (art. 18 et 20), etc....

émanant du tribunal militaire de Massaouah. Le traité d'extradition ne limitant pas l'obligation d'extrader aux délits qui relèvent des tribunaux ordinaires, l'extradition ne pouvait être refusée par le seul motif que le mandat d'arrêt émanait d'un tribunal militaire. La compétence des tribunaux de l'État requérant étant établie en principe, il n'appartient pas à l'État requis d'examiner si le tribunal saisi de la poursuite pénale est compétent. La fixation de la compétence entre les différents tribunaux de l'État requérant est une pure question de législation intérieure qui ne regarde pas l'autre pays.

Toute personne, en principe, est passible d'extradition. Il y a cependant certaines exceptions. Ainsi, l'on admet généralement que l'État requis ne doit accorder l'extradition que si l'individu a cherché volontairement un asile sur son territoire. Un malfaiteur jeté sur la côte étrangère par un naufrage ou fait prisonnier de guerre ne doit pas être extradé.

Il est de principe que les États n'accordent pas l'extradition de leurs nationaux, même simplement naturalisés (1). Mais la naturalisation ne doit pas avoir d'effet rétroactif de manière à assurer au coupable l'impunité.

Si l'individu n'appartient, par sa nationalité, ni à l'État requérant ni à l'État requis, mais à un troisième État, que décidera-t-on? Il est d'usage que l'État requis fasse connaître la demande d'extradition à l'État dont l'individu est le sujet. C'est une haute convenance internationale à laquelle on ne saurait se soustraire.

L'extradition n'est admise que pour les délits prévus dans la législation de l'État requis comme dans celle de l'État requérant. Il serait injuste, en effet, qu'un État prêtât son assistance pour la répression d'un fait qu'il considère comme licite. En second lieu, il n'y a pas d'extradition pour les délits qui sont des infractions à certaines obligations prescrites par un système administratif spécial ou par des considérations accidentelles ou temporaires d'utilité publique. Telles sont les infractions aux lois de douanes, d'impôts, de finances. Les délits purement militaires sont également exclus, ainsi que les simples contraventions.

Une des plus graves difficultés de l'extradition est de déterminer, d'une manière précise, les faits qui en sont passibles. Aussi, dans les traités, insère-t-on une énumération détaillée des délits pour lesquels pourra être demandée l'extradition. Certains principes reconnus par la jurisprudence internationale servent à résoudre les cas contestés.

(1) Cf. les discussions du Congrès de Bruxelles (*Revue* 1900, p. 1190 et 1255).

Une règle prédominante est que les magistrats devant lesquels est traduit l'extradé ont le droit de juger tous les délits indiqués dans la demande d'extradition, sans être obligés de s'en tenir à la première qualification. Peu importe que les faits soient qualifiés d'une autre manière, pourvu que ce soient en substance les mêmes faits pour lesquels l'extradition a été accordée.

Il y a divergence sur le point de savoir si l'énumération des délits faite dans un traité est limitative ou énonciative. La jurisprudence française admet qu'elle est énonciative; les jurisprudences anglaise et allemande décident qu'elle est limitative.

La procédure pour arriver à l'extradition est, suivant les pays, administrative, judiciaire ou mixte. En France, l'examen de la demande appartient exclusivement à l'autorité administrative.

En Angleterre et aux États-Unis, c'est le pouvoir judiciaire qui décide, après débat contradictoire. Le système mixte est suivi en Hollande, en Suisse et en Italie.

En Italie, par exemple, il y a un examen préliminaire par l'autorité judiciaire du lieu où réside l'étranger. C'est la Cour d'appel, chambre d'accusation, qui prononce (1). Si elle rejette la demande d'extradition, on n'y donne aucune suite. Si l'avis de l'autorité judiciaire est favorable à l'extradition, c'est le Conseil d'État et, en dernière analyse, le Conseil des Ministres qui statuent.

C'est à l'autorité judiciaire à constater l'identité et la nationalité de l'individu. On examine la nature des faits pour s'assurer qu'ils n'ont pas de caractère politique; mais l'autorité judiciaire de l'État requis ne peut pas exiger la preuve du fait incriminé.

On doit vérifier enfin si l'action pénale et la peine ne sont pas prescrites. Il serait injuste d'accorder l'extradition pour un délit couvert par la prescription.

C'est un principe universellement reconnu que, sauf conventions contraires, l'État qui a obtenu l'extradition n'est autorisé à exercer la répression pénale que dans la mesure où elle a été autorisée. C'est ce qu'on appelle la *spécialité* de l'autorisation. Il serait, en effet, trop commode de ne présenter dans la demande d'extradition que certaines inculpations, sauf à relever, après la remise de l'extradé, d'autres inculpations qui auraient pu soulever des difficultés de la part de l'État requis. On ne pourra juger d'autres faits antérieurs que si l'on a accordé à l'extradé un délai suffisant pour se réfugier à l'étranger et qu'il ait volontairement renoncé à en user.

(1) Cf. ci-dessus (p. 90, note) l'exposé des motifs du projet français sur l'extradition.

Dans sa remarquable étude, M. Moscatelli s'est attaché à dégager, d'une manière précise, les principes dominants. Ce qui engendre les difficultés, c'est la nécessité de concilier à la fois la solidarité entre les nations civilisées pour la répression des malfaiteurs, la souveraineté inhérente à chaque État et les traditions du droit d'asile. Aussi croyons-nous que ces questions d'extradition, toujours si graves, souvent si épineuses, méritent de fixer, d'une manière pour ainsi dire permanente, l'attention des juristes.

CAMOIN DE VENCE.