



This is a digital copy of a book that was preserved for generations on library shelves before it was carefully scanned by Google as part of a project to make the world's books discoverable online.

It has survived long enough for the copyright to expire and the book to enter the public domain. A public domain book is one that was never subject to copyright or whose legal copyright term has expired. Whether a book is in the public domain may vary country to country. Public domain books are our gateways to the past, representing a wealth of history, culture and knowledge that's often difficult to discover.

Marks, notations and other marginalia present in the original volume will appear in this file - a reminder of this book's long journey from the publisher to a library and finally to you.

Usage guidelines

Google is proud to partner with libraries to digitize public domain materials and make them widely accessible. Public domain books belong to the public and we are merely their custodians. Nevertheless, this work is expensive, so in order to keep providing this resource, we have taken steps to prevent abuse by commercial parties, including placing technical restrictions on automated querying.

We also ask that you:

- + *Make non-commercial use of the files* We designed Google Book Search for use by individuals, and we request that you use these files for personal, non-commercial purposes.
- + *Refrain from automated querying* Do not send automated queries of any sort to Google's system: If you are conducting research on machine translation, optical character recognition or other areas where access to a large amount of text is helpful, please contact us. We encourage the use of public domain materials for these purposes and may be able to help.
- + *Maintain attribution* The Google "watermark" you see on each file is essential for informing people about this project and helping them find additional materials through Google Book Search. Please do not remove it.
- + *Keep it legal* Whatever your use, remember that you are responsible for ensuring that what you are doing is legal. Do not assume that just because we believe a book is in the public domain for users in the United States, that the work is also in the public domain for users in other countries. Whether a book is still in copyright varies from country to country, and we can't offer guidance on whether any specific use of any specific book is allowed. Please do not assume that a book's appearance in Google Book Search means it can be used in any manner anywhere in the world. Copyright infringement liability can be quite severe.

About Google Book Search

Google's mission is to organize the world's information and to make it universally accessible and useful. Google Book Search helps readers discover the world's books while helping authors and publishers reach new audiences. You can search through the full text of this book on the web at <http://books.google.com/>



A propos de ce livre

Ceci est une copie numérique d'un ouvrage conservé depuis des générations dans les rayonnages d'une bibliothèque avant d'être numérisé avec précaution par Google dans le cadre d'un projet visant à permettre aux internautes de découvrir l'ensemble du patrimoine littéraire mondial en ligne.

Ce livre étant relativement ancien, il n'est plus protégé par la loi sur les droits d'auteur et appartient à présent au domaine public. L'expression "appartenir au domaine public" signifie que le livre en question n'a jamais été soumis aux droits d'auteur ou que ses droits légaux sont arrivés à expiration. Les conditions requises pour qu'un livre tombe dans le domaine public peuvent varier d'un pays à l'autre. Les livres libres de droit sont autant de liens avec le passé. Ils sont les témoins de la richesse de notre histoire, de notre patrimoine culturel et de la connaissance humaine et sont trop souvent difficilement accessibles au public.

Les notes de bas de page et autres annotations en marge du texte présentes dans le volume original sont reprises dans ce fichier, comme un souvenir du long chemin parcouru par l'ouvrage depuis la maison d'édition en passant par la bibliothèque pour finalement se retrouver entre vos mains.

Consignes d'utilisation

Google est fier de travailler en partenariat avec des bibliothèques à la numérisation des ouvrages appartenant au domaine public et de les rendre ainsi accessibles à tous. Ces livres sont en effet la propriété de tous et de toutes et nous sommes tout simplement les gardiens de ce patrimoine. Il s'agit toutefois d'un projet coûteux. Par conséquent et en vue de poursuivre la diffusion de ces ressources inépuisables, nous avons pris les dispositions nécessaires afin de prévenir les éventuels abus auxquels pourraient se livrer des sites marchands tiers, notamment en instaurant des contraintes techniques relatives aux requêtes automatisées.

Nous vous demandons également de:

- + *Ne pas utiliser les fichiers à des fins commerciales* Nous avons conçu le programme Google Recherche de Livres à l'usage des particuliers. Nous vous demandons donc d'utiliser uniquement ces fichiers à des fins personnelles. Ils ne sauraient en effet être employés dans un quelconque but commercial.
- + *Ne pas procéder à des requêtes automatisées* N'envoyez aucune requête automatisée quelle qu'elle soit au système Google. Si vous effectuez des recherches concernant les logiciels de traduction, la reconnaissance optique de caractères ou tout autre domaine nécessitant de disposer d'importantes quantités de texte, n'hésitez pas à nous contacter. Nous encourageons pour la réalisation de ce type de travaux l'utilisation des ouvrages et documents appartenant au domaine public et serions heureux de vous être utile.
- + *Ne pas supprimer l'attribution* Le filigrane Google contenu dans chaque fichier est indispensable pour informer les internautes de notre projet et leur permettre d'accéder à davantage de documents par l'intermédiaire du Programme Google Recherche de Livres. Ne le supprimez en aucun cas.
- + *Rester dans la légalité* Quelle que soit l'utilisation que vous comptez faire des fichiers, n'oubliez pas qu'il est de votre responsabilité de veiller à respecter la loi. Si un ouvrage appartient au domaine public américain, n'en déduisez pas pour autant qu'il en va de même dans les autres pays. La durée légale des droits d'auteur d'un livre varie d'un pays à l'autre. Nous ne sommes donc pas en mesure de répertorier les ouvrages dont l'utilisation est autorisée et ceux dont elle ne l'est pas. Ne croyez pas que le simple fait d'afficher un livre sur Google Recherche de Livres signifie que celui-ci peut être utilisé de quelque façon que ce soit dans le monde entier. La condamnation à laquelle vous vous exposeriez en cas de violation des droits d'auteur peut être sévère.

À propos du service Google Recherche de Livres

En favorisant la recherche et l'accès à un nombre croissant de livres disponibles dans de nombreuses langues, dont le français, Google souhaite contribuer à promouvoir la diversité culturelle grâce à Google Recherche de Livres. En effet, le Programme Google Recherche de Livres permet aux internautes de découvrir le patrimoine littéraire mondial, tout en aidant les auteurs et les éditeurs à élargir leur public. Vous pouvez effectuer des recherches en ligne dans le texte intégral de cet ouvrage à l'adresse <http://books.google.com>



3 2044 103 166 674

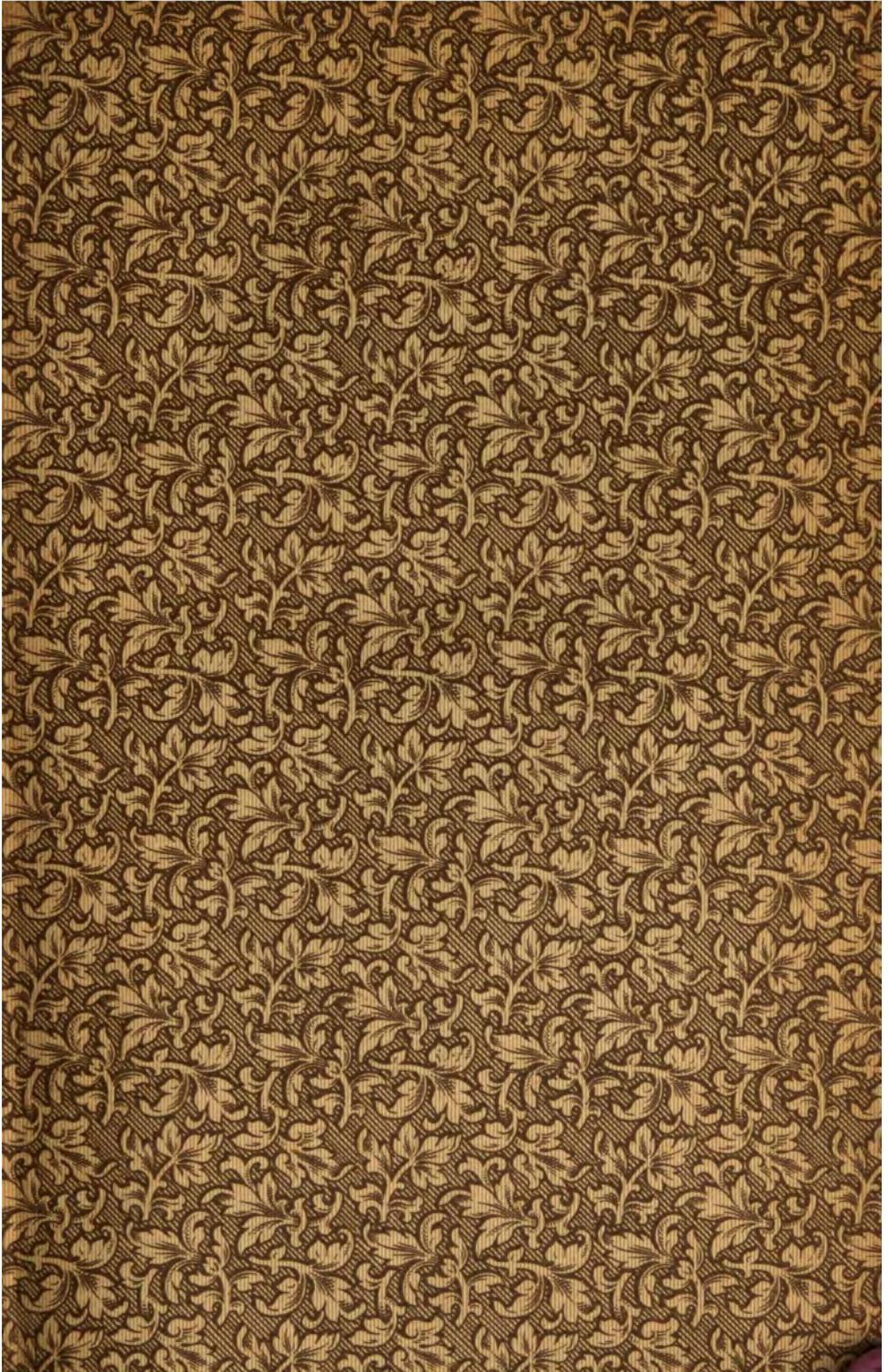
247
15-5



HARVARD LAW LIBRARY.

Received

Aug. 15, 1901





DE LA PROCÉDURE SUIVIE EN SUISSE
POUR
L'EXTRADITION DES MALFAITEURS
AUX
PAYS ÉTRANGERS.

EXPOSE CRITIQUE
EN VUE DE L'ÉLABORATION D'UNE LOI FÉDÉRALE
PAR
JACQUES BERNEY,
LICENCIÉ ET DOCTEUR EN DROIT A LAUSANNE.

Mémoire couronné par la Société suisse des juristes.

Fiat justitia.

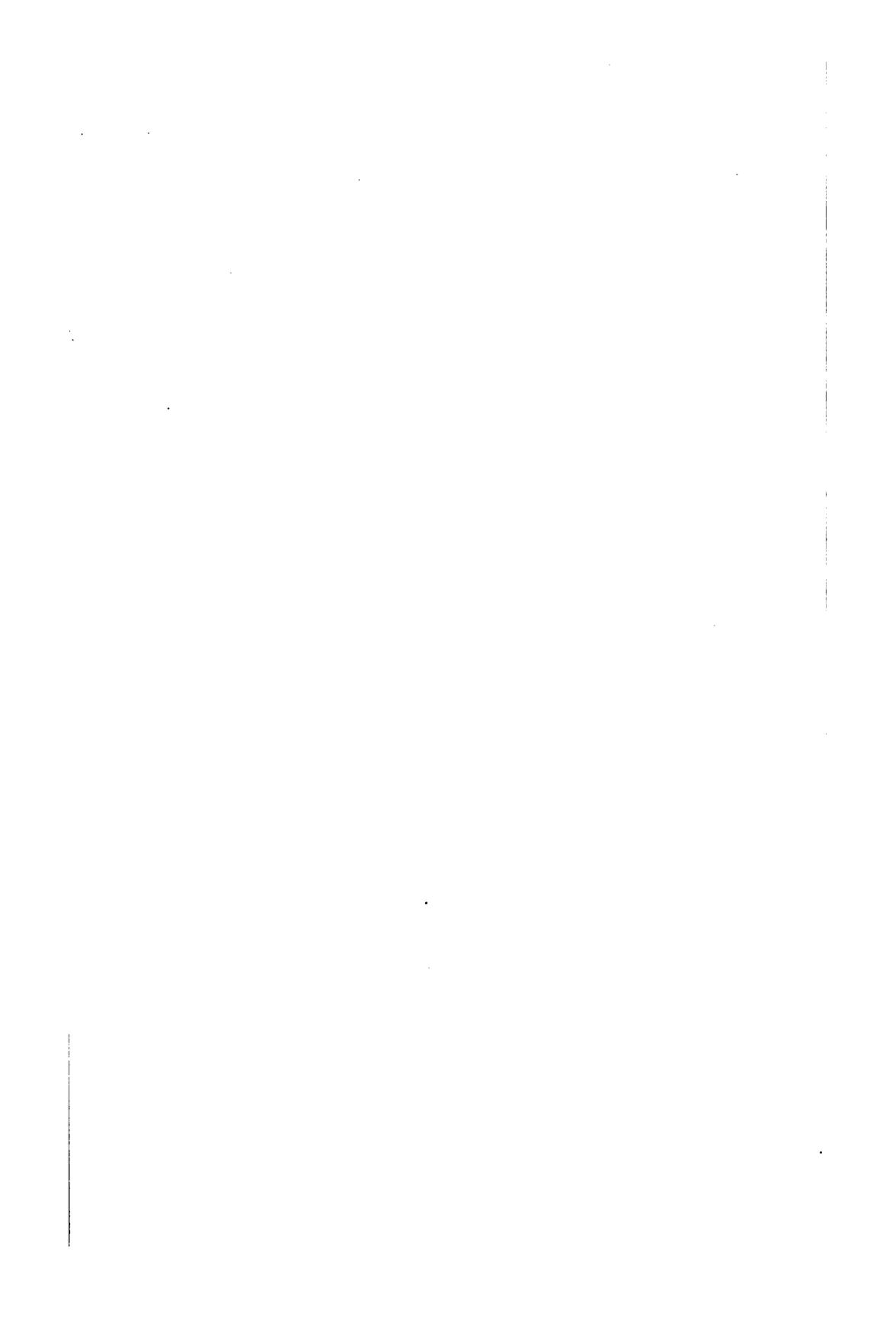
3°
BALE.
LIBRAIRIE C. DETLOFF.
1889.

Rec. Aug. 15, 1901

Le mémoire ci-joint a été, sur la proposition du jury constitué ad hoc et composé de Messieurs *Zurcher*, membre du Tribunal cantonal de Zurich, *Stooss*, membre de la Cour d'Appel et professeur honoraire de l'Université de Berne, et *Jeanhenry*, Procureur-général du canton de Neuchâtel, reconnu digne du second prix et mis à l'impression par décision de la Société suisse des Juristes dans son assemblée tenue à Neuchâtel les 1 et 2 Octobre 1888.

Pour extrait conforme:

(sig.) A. Zeerleder,
Président de la Société.



INTRODUCTION.

Chapitre I. De l'extradition. Notion, nature juridique.

L'extradition est la remise d'un prévenu ou d'un condamné, effectuée par l'état dans lequel il s'est réfugié, à l'état dans lequel il est poursuivi.

Une infraction est commise dans un pays; le malfaiteur s'enfuit. Les autorités de police judiciaire exercent des poursuites, mais le prévenu a passé la frontière. Afin qu'il ne reste pas impuni, les autorités du pays du délit demandent à celles du pays de refuge d'extrader le malfaiteur, c'est à dire de continuer les poursuites sur leur territoire, de se saisir du prévenu et de le remettre entre leurs mains. Ainsi l'extradition, en soi, n'est pas autre chose que la continuation, sur territoire étranger, des poursuites exercées contre un délinquant, l'emploi de la contrainte pour le ramener dans le pays du délit. C'est donc un acte de *police judiciaire*.

Dans l'extradition, les autorités du pays requis se substituent à celles du pays requérant dont le pouvoir expire à la frontière, elles donnent leur concours à l'exercice de la justice d'un *autre* pays, l'extradition est donc un acte *d'assistance internationale*.

L'extradition est un acte d'assistance judiciaire internationale conforme à la justice: La réalisation du droit pénal ne doit pas être entravée par des divisions territoriales; un acte délictueux ne doit pas rester impuni par suite de circonstances extérieures, absolument étrangères à la criminalité de cet acte, telles que les hasards de la fuite du criminel.

Fondée en justice, l'assistance judiciaire internationale en matière de poursuites pénales est conforme à l'intérêt des Etats: Il est de toute importance pour le bon ordre social et la sécurité d'un pays que toutes les infractions à la loi de ce pays soient réprimées. Le prestige de la justice s'affaiblit si elle reste désarmée en face d'un crime et si le malfaiteur peut, en passant une frontière, jouir impuni du bénéfice de son acte. — L'Etat requis a intérêt à extraditer un délinquant pour obtenir les avantages de la réciprocité. Il a intérêt aussi à ne pas garder, à son insu sur son territoire des malfaiteurs dangereux.¹⁾

Si la légitimité et l'utilité de l'extradition ne sont pas contestées, en revanche, la doctrine, la législation et la jurisprudence ne sont pas unanimes pour reconnaître à l'extradition le caractère d'acte d'assistance judiciaire internationale. L'extradition est considérée dans certains Etats, d'une part comme un acte de juridiction du *pays requis*; d'autre part, comme un acte de *haute administration* et de *haute souveraineté*.

Les partisans du système de l'extradition, acte de juridiction du pays requis, estiment que le droit d'extrader a sa source, non dans la nécessité de l'assistance internationale, mais dans la compétence pénale du pays requis. Ils estiment que cette compétence s'étend virtuellement à tous ceux qui se trouvent sur le territoire du pays requis, quel que soit le lieu où le délit a été commis. L'Etat requis usant de contrainte pour extraditer le malfaiteur agirait *dans l'exercice de sa propre juridiction* et non pas seulement pour faciliter l'exercice de la juridiction de l'Etat requérant. Cette doctrine ne paraît pas être en harmonie avec les principes du droit de punir: Le droit de punir d'un Etat a sa source dans une lésion faite par le délinquant à l'ordre social de cet Etat; il faut que l'organisation sociale de l'Etat qui punit ait été directement troublée par l'acte réprimé. L'Etat qui réprime des infractions commises à l'étranger, outrepassé sa compétence pénale. Dés

¹⁾ Cf. Brocher, *Rapport sur l'extradition*. (Annuaire de droit international 1879 et 1880, p. 292.)

lors, l'extradition, comme acte de juridiction nationale, n'est pas fondée en droit. — Une telle conception de l'extradition n'est du reste pas conforme à la nature intime de cet acte, qui n'est autre chose, au fond, que le libre cours donné dans l'Etat requis aux poursuites exercées par l'Etat requérant. L'Etat requis n'a pas un intérêt direct à exercer une contrainte contre le malfaiteur, car une infraction commise à l'étranger ne trouble pas très vivement l'ordre public du pays de refuge.¹⁾

La conception de l'extradition comme acte de juridiction nationale n'a pas exercé une influence très grande sur les règles adoptées en la matière. Il n'en est pas de même de celle qui considère l'extradition comme un acte de *haute administration*. Cette dernière doctrine a été appliquée dans plusieurs états et a conduit à des conséquences graves au point de vue de la liberté individuelle:

Dans les Etats, qui ont adopté ce système, les questions d'extradition sont du ressort du gouvernement, du pouvoir politique. C'est lui qui, par mesure administrative, fait opérer la capture de la personne poursuivie et sa remise à l'Etat requérant. — Par le fait qu'une demande d'extradition est formulée, le Gouvernement acquiert le droit d'effectuer des arrestations et des incarcérations par voie administrative. Les habitants du pays requis, garantis par la constitution et la loi de procédure pénale contre les arrestations arbitraires et les actes de contrainte abusifs, voient toutes ces formes protectrices s'évanouir en présence d'une demande d'extradition.

La doctrine que l'extradition est un acte de haute administration a été appliquée en France d'une manière complète.²⁾ Dans ce pays, les tribunaux ne participent ni directement ni indirectement à l'extradition, la personne poursuivie ne peut invoquer aucune loi contre une arrestation abusive en vue de l'extradition. L'extradé n'est pas non plus admis à se prévaloir devant les Tribunaux des irrégularités de l'extradition accordée par un Etat étranger. Aussi *Garnot* dit-il que bien qu'il

¹⁾ Cf. Albéric Rolin, *Revue de droit international*, t. XIX p. 552.

— v. Liszt, *Zeitschrift für die gesammte Strafrechtswissenschaft*, II. p. 50.

²⁾ Arrêts C. cass. 2 Août 1883, 11 Janvier 1884, 27 Janvier 1887 etc. etc. — Cf. Billot, Bernard, Renault, Dareste.

faillie mettre en mouvement *trois ministres* et le *chef de pouvoir exécutif* pour arriver à la remise de l'extradé, la liberté est moins garantie que dans d'autres pays.¹⁾ — En Suisse, l'extradition est aussi considérée dans la pratique, comme rentrant dans le domaine administratif, avec l'exception toutefois que le réfugié a un droit de recours devant les Tribunaux.

Faire de l'extradition un acte administratif c'est méconnaître la nature de cette institution. Par son but, par son objet et par ses effets, l'extradition est un acte judiciaire. Qu'est-ce que l'extradition? C'est la continuation dans un Etat de poursuites judiciaires exercées contre un fugitif dans un autre Etat. Le caractère juridique de ces poursuites serait-il modifié par le fait que le fugitif a franchi une borne frontière? Nullement. La contrainte exercée par l'Etat requis, en vue de l'extradition et les restrictions à la liberté individuelle que suppose cet acte ne sont pas du ressort de l'administration. Une décision administrative est prise librement, conformément à l'opportunité ou à l'intérêt; une arrestation en vue de l'extradition ne doit avoir lieu que conformément à la loi.

La règle: L'extradition est un acte de haute administration a pour corollaire: C'est un acte *de haute souveraineté*. Dans le premier cas, on considère la situation respective du gouvernement requis et de la personne poursuivie et l'on proclame la toute puissance de celui-là sur celle-ci. Dans le second cas, on envisage les rapports du gouvernement requis avec l'Etat requérant et l'on affirme l'indépendance absolue du premier à l'égard du second en matière d'extradition. — Le gouvernement requis, dit-on, est libre d'adhérer ou de ne pas adhérer à la demande d'extradition. La décision qu'il prend à cet égard est une décision souveraine. D'où la conclusion qu'un malfaiteur ne peut être remis aux autorités requérantes, sans que la demande en soit faite dans les formes diplomatiques que doit observer un Etat souverain adressant une requête à un autre Etat souverain.

C'est faire assurément beaucoup d'honneur aux réfugiés que d'entourer leur extradition, d'autant de formes et d'exiger

¹⁾ Condition de l'étranger en France.

que, pour chaque extradition, les chefs des deux gouvernements entrent solennellement en rapports. Mais ces honneurs sont coûteux et prolongent outre mesure les détentions préventives.

Sans doute, en droit strict et en l'absence de traités, un Etat ne peut être astreint à accéder à une demande d'extradition; sa décision est donc bien acte de souveraineté. Mais en se plaçant à un point de vue plus élevé, on peut se demander si, dans leur prononcé, les Etats sont libres de ne suivre d'autre règle que leur convenance? Bien qu'elle soit sans sanction directe, il existe incontestablement une obligation du droit des gens, pour les Etats, de *ne pas user de leur puissance pour entraver l'exercice de la justice*. Même en l'absence de traité, les Etats ont reconnu depuis des siècles qu'ils ne pouvaient arbitrairement refuser les extraditions. Les décisions qu'ils prennent en cette matière, sont dictées par le droit des gens et ne sont pas prises dans le plein exercice de la souveraineté. L'extradition, dit Brusa ¹⁾, est accordée non en vertu de la souveraineté des Etats, mais en vertu de la souveraineté du droit.

Si l'extradition est réclamée en vertu d'un traité et si les conditions du traité se trouvent réalisées, la remise du malfaiteur n'est que l'exécution d'une obligation, ce n'est plus un acte de souveraineté. Dès lors, il n'est pas indispensable que l'extradition émane du chef de l'Etat, elle peut être accordée par toute autorité apte à apprécier le traité.

Au surplus, ni les intérêts vitaux, ni l'indépendance, ni l'honneur des Etats ne sont directement engagés dans une demande d'extradition. La remise d'un malfaiteur ne saurait être assimilée à une remise d'otages, à l'expulsion d'une personne compromettant ou à un acte analogue. L'état requis n'a, dans la règle, aucun intérêt politique ou diplomatique à refuser une extradition et, s'il la refuse, ce ne sont pas les intérêts de l'état requérant tout entier, mais seulement ceux d'une juridiction locale, qui en souffrent.

Ainsi, l'extradition est bien un acte d'assistance judiciaire internationale. C'est à ce point de vue qu'il faut se

¹⁾ Brusa, *Le délit politique et l'extradition*.

placer pour apprécier la valeur des dispositions prises par les Etats en cette matière et les réformes à apporter à la procédure actuelle.

L'extradition est un acte judiciaire et non administratif. Il convient de soustraire cet acte à l'arbitraire du pouvoir exécutif, de le soumettre à des lois et des traités garantissant les droits individuels, de le faire rentrer dans la compétence exclusive des tribunaux et autorités de police judiciaire. —

L'extradition n'est pas un acte de haute souveraineté, il faut la *dépouiller de l'appareil des formes diplomatiques* qui l'entourent comme une parure d'un autre âge. Les autorités intéressées doivent pouvoir entrer directement en rapport.

L'extradition est un acte d'assistance internationale et non de juridiction nationale. L'assistance doit être aussi efficace que possible. L'idéal serait que les autorités du pays requis coopèrent aux poursuites dans la même mesure que le feraient celles du pays requérant, en un mot: *que le mandat d'arrêt de l'autorité qui poursuit soit exécutoire en pays étranger comme il l'est dans le pays du délit*; que la frontière des états s'abaisse devant la justice comme elle s'abaisse devant le malfaiteur; qu'il n'y ait plus extradition, en tant qu'acte d'une nature spéciale, mais simplement: continuation des poursuites au delà de la frontière.

Mais cet idéal n'est pas entièrement réalisable actuellement: Les Etats ne sont point identiques les uns aux autres; il existe entr'eux des différences considérables de culture intellectuelle, d'organisation sociale et politique, en un mot, de civilisation¹⁾. Ces différences se manifestent d'une manière très sensible dans le domaine de la justice pénale, dans l'organisation judiciaire, le système des délits et des peines, les garanties données à l'accusé etc. Or, l'arrestation et la remise du fugitif nécessitent la coopération directe des autorités de l'état requis et l'emploi de la contrainte. Ces mesures de rigueur ne se justifient plus et froissent le sentiment de l'humanité si elles sont destinées à coopérer à une condamnation ou à une répression que la conscience publique du pays désapprouve comme inutiles, injustes ou excessives.

¹⁾ Albéric Rolin, *Revue de droit international*, t. XIX.

Par suite de ces différences, l'assistance judiciaire ne peut être illimitée, elle doit être restreinte aux cas dans lesquels le fait incriminé *justifierait des poursuites s'il avait été commis dans le pays requis*, et refusée si la peine qui doit lui être appliquée apparaît comme excessive au regard de la législation de ce pays ou si, par suite de circonstances spéciales, les poursuites dans le pays requérant ne présentent pas un caractère d'impartialité suffisant.

De là résulte que les demandes de poursuites ne pourront être accordées sans autre, mais qu'elles devront être examinées par une autorité capable d'apprécier, d'après les traités et les législations des deux pays si les conditions requises pour l'extradition sont réalisées.

Il va sans dire que les restrictions à l'assistance judiciaire internationale ne sont fondées que sur les divergences et les imperfections des institutions pénales des nations, et qu'elles doivent disparaître au fur et à mesure que ces divergences s'affaiblissent et que ces imperfections se corrigent.

Chapitre II. Aperçu historique de l'extradition en Suisse.

Bien que les premières conventions sur l'extradition soient de date assez récente, les seigneurs, villes et communautés du moyen âge reconnaissaient déjà la nécessité de sévir contre les criminels qui s'étaient réfugiés sur leur territoire. L'assistance judiciaire était comprise dans un sens différent de celui qu'elle a de nos jours : L'Etat requis expulsait ou punissait le malfaiteur, plus volontiers qu'il ne l'extradait. En outre, à l'inverse de ce qui se passe de notre temps, l'assistance judiciaire était accordée presque uniquement pour délits politiques. Ce n'est qu'après s'être engagés dans leurs traités d'alliance à ne pas favoriser les tentatives de leurs ennemis réciproques, puis à ne pas leur donner asile, que les Cantons confédérés et le roi de France en sont venus, en les assimilant aux ennemis de l'Etat, à sévir contre les perturbateurs de la paix publique, et enfin contre les criminels de droit commun.¹⁾

¹⁾ *Eidgenössische Abschiede*. — Bluntschli, *Geschichte des schweizerischen Bundesrechts*. — Colombi, *l'Extradition en matière pénale et de police dans les*

Dans les traités d'alliance entre la Suisse et la France du 29 Novembre 1516 et du 24 Septembre 1663, chaque partie s'engage à ne pas souffrir ni donner passage aux ennemis, adversaires et bannis de l'autre, mais à les chasser et expulser. — Le traité de 1715 ajoute à cette stipulation les suivantes: — (*art. 27.*) „et s'il arrivait que criminels d'Etat, assassins et perturbateurs du repos public, déclarés tels par le roi à l'égard de ses sujets, ou par les cantons à l'égard des leurs, vinsent à se réfugier dans le Royaume ou en Suisse, on s'oblige et l'on promet de les saisir et de les remettre de bonne foi à première réquisition . . .“; — (*art. 28.*) „s'il arrivait aussi que des voleurs se réfugiaissent en France ou en Suisse avec des objets volés, on les saisira pour en procurer de bonne foi la restitution et, si ces voleurs étaient domestiques, on livrera leur personne pour être punis sur les lieux où les vols seront faits.“ — Dans le traité du 29. Août 1777 les deux Etats conviennent qu'ils n'extraderont pas leurs sujets, excepté pour crimes graves et publics; ils s'engagent à les punir eux-mêmes.

Sauf celles avec la France, l'ancienne Confédération n'avait pas conclu de conventions d'extradition. Par contre en 1706 Zürich et Berne avaient fait avec Venise un traité qui, le premier, renferme une énumération un peu complète des crimes pour lesquels l'extradition était accordée; ce sont les crimes de *meurtre, sodomie, viol, vol, trahison, brigandage et fausse monnaie*. En outre une convention d'extradition liait le Milanaise et les balliages helvétiques d'Outre-Gothard.

Mais, en l'absence de traités, on n'en extradait pas moins; les recès de la Diète helvétique renferment quelques décisions qui permettent de suivre l'évolution des idées sur cette matière:

Le 21 Octobre 1485, la Diète décide d'accéder à la *demande du roi de Hongrie*, en extradition de son domestique Reneshausser accusé de lui avoir volé une grosse somme d'argent.

En 1543, le gouvernement de Bourgogne accorde l'extradition de deux Bernois, „bien que tel ne soit point l'usage dans le duché et que cela ne puisse se faire dans la règle

relations entre cantons suisses, rapport présenté à la réunion des juristes suisses à Bellinzona les 26 et 27 Septembre 1882.

qu'avec la permission de l'empereur, en considération de l'amitié sincère pour les bons voisins de Suisse et du fait que l'enquête paraît démontrer que le crime a été commis sur territoire bernois, au détriment des confédérés."

Ensuite d'accord intervenu en 1553 entre les baillis de Rheinthal et de Lichtensteig, l'extradition est *obligatoire pour les délits et contraventions, facultative pour les crimes*. D'après une autre décision, l'extradition a lieu pour les délits de minime importance *même s'il s'agit de nationaux*.

Le 19 décembre 1602 la Diète établit, pour l'avenir, le principe que les malfaiteurs qui se réfugient d'un endroit à un autre *devront être arrêtés* par l'autorité du pays dans lequel ils se sont fait voir *et extradés* à l'autorité compétente pour les juger. — A moins que les malfaiteurs n'aient commis *aussi un crime dans le balliage où l'arrestation est opérée*, auquel cas, ils devront être jugés dans ce dernier et ne pourront être livrés à l'autre que pour confrontation, ni torturés de rechef. (Décisions de 1652; 1655.)

Les *déserteurs* ne pourront *jamaïs* être extradés. (Déc. de 1755.)

Avec l'année 1798 s'ouvre l'ère des concordats et des traités. L'extradition intercantonale est réglée par un arrêté de la Diète du 2 Août 1803, suivi des concordats de 1806, 1809 et 1818. — Les traités avec la France du 13 Août 1798, du 27 Septembre 1803 et du 18 Juillet 1828 confirment et précisent les dispositions des traités antérieurs relatives à l'extradition. — Le 30 Août 1808, un traité d'extradition est conclu avec le Grand Duc de Bade. Dès 1820 il a force obligatoire dans tous les cantons, sauf Genève. — De longues négociations aboutissent le 14 Juillet 1828 à la conclusion d'un traité avec l'Autriche. — Il faut également mentionner ici une convention du 12 Décembre 1825 avec le Wurtemberg, concernant le remboursement des frais d'extradition.

Par ces divers traités les états ne prennent que des engagements très restreints: L'extradition ne peut être réclamée que pour *crime grave*. Les infractions telles que les voies de fait le faux en écriture privée, le faux serment, le faux témoignage,

les atteintes à la propriété privée (excepté le vol qualifié), les délits contre les mœurs (excepté le viol, dans le traité avec Bade) ne donnent pas lieu à l'obligation d'extrader. — Font seuls l'objet de l'extradition (le traité avec Bade excepté), *les ressortissants de l'Etat requérant* réfugiés dans le pays requis.

D'autre part, les conventions ne faisaient aucune réserve pour le cas où le crime ne serait pas réprimé, serait prescrit, ou aurait déjà été poursuivi dans le pays requis. Elles renfermaient quelques dispositions contraires aux idées actuelles : L'extradition avait lieu pour crimes politiques, l'Etat requérant supportait les frais d'extradition. De plus le traité avec Bade statuait que, pour les délits moins graves, l'Etat requis s'engageait à faire punir le fugitif d'après ses lois ou à l'expulser de son territoire; il n'avait pas d'effet retroactif.

Une nouvelle période commence avec les traités du 28 Avril 1843 avec la Sardaigne et du 11 Septembre 1846 avec la Belgique. Ces traités renferment des dispositions plus larges que les précédents et appliquent des principes plus rationnels : Les ressortissants d'un tiers Etat peuvent être extradés avec l'autorisation de leur pays d'origine. Ils peuvent l'être pour les crimes punis de peines afflictives et infamantes. Chaque Etat supporte les frais d'extradition sur son territoire.

D'autre part, les *délits politiques* sont exclus désormais des extraditions. Ils l'avaient été du traité avec la France, par convention du 30 Septembre 1833. Ils le furent des traités avec l'Autriche et Bade le 25 Juillet 1848. ¹⁾ — L'extradition n'a pas lieu si le *délit est prescrit* ou a fait l'objet de poursuites dans le pays requis. — Le traité avec la Belgique pose le principe de la *spécialité* de l'extradition, et admet l'arrestation provisoire sur l'exhibition d'un mandat d'arrêt.

Les traités avec la Sardaigne et la Belgique furent les derniers conclus par les Cantons. Dès 1848, la Constitution fédérale réserva à la Confédération seule le droit d'en conclure. Toutefois, les traités antérieurs restèrent en vigueur quelques

¹⁾ Cf. Roguin, *Le droit d'asyle en Suisse*. (Journal de droit international privé, t. VIII, p. 305.)

années, sous le contrôle de la confédération; aujourd'hui, ils sont tous abrogés.

En 1850 la Commission de gestion du Conseil national exprima le désir „que des traités fussent conclus avec d'autres états étrangers et notamment avec un pays qui est devenu le refuge assuré de fonctionnaires coupables qui ont détourné des fonds à eux confiés par l'état.“ Ce fut le signal de la conclusion d'une nouvelle série de traités avec

Les *Etats Unis d'Amérique*, du 26 Novembre 1850, ratifié seulement le 30 Juillet 1855. ¹⁾

La Bavière du 28 Juin 1851 (abrogé en 1874).

Les *Pays Bas*, du 21 Décembre 1853.

L'*Autriche*, du 17 Juillet 1855.

et de déclarations complémentaires au traité avec la Sardaigne (auj. abrogé).

A part celui avec les Etats Unis, tous ces traités sont élaborés sur le modèle des conventions précédentes avec la Sardaigne (1843) et avec la Belgique (1846).

Afin de régler la procédure et le mode de l'extradition en Suisse, l'Assemblée fédérale invita, en 1849, le Conseil fédéral à présenter un *projet de loi* sur la matière. Le Conseil fédéral fit observer qu'une telle loi aurait peu d'opportunité, en présence des traités d'extradition et l'affaire en resta là.

Les traités nouveaux ne réalisèrent pas toutes les espérances que l'on fondait sur eux. Ils se heurtèrent aux dispositions restrictives des lois sur l'extradition de la Belgique et des Etats Unis: Le traité avec la Belgique prévoyait l'arrestation provisoire, mais il fallait, pour l'opérer, la production d'un mandat d'arrêt; pendant le temps que cette pièce mettait pour arriver à destination, les malfaiteurs s'embarquaient à Anvers, à la barbe des autorités impuissantes. Cherchait-on à les atteindre aux Etats Unis, les difficultés devenaient plus grandes encore: la législation de ce pays obligeait l'Etat requérant à soutenir contre le malfaiteur un véritable procès, sur la question de l'extradition. D'où une grande perte de temps et des frais

¹⁾ Les noms en *italique* sont ceux des traités actuellement en vigueur.

énormes, sans compter que les artifices de la procédure permettaient souvent au malfaiteur de gagner son procès et de se faire indemniser pour détention arbitraire.

Plusieurs tentatives infructueuses (cas Schindel, Senn, Farez) rendirent les autorités fédérales sceptiques à l'égard des conventions d'extradition et arrêtaient momentanément l'essor donné à la conclusion des traités. Un projet de convention avec le Grand-Duché de Hesse ne fut pas ratifié.

Cependant, le mouvement international dans le sens de la conclusion des traités reprit, vers 1868, et continua sans interruption jusqu'à nos jours. La Suisse conclut des traités avec :

Le Grand duché de Bade, du 29 Octobre 1864, (abrogé en 1874).

L'*Italie*, du 22 Juillet 1868.

La *France*, du 9 Juillet 1869.

La Belgique, du 24 Novembre 1869, (abrogé en 1874).

De ces conventions, la plus importante est celle conclue avec la *France*. Elle a été élaborée avec beaucoup de soin et sert de modèle aux conventions les plus récentes. Elle a posé des règles qui, presque toutes, ont cours encore aujourd'hui, entr'autres les suivantes : l'*arrestation provisoire* peut être effectuée sur demande directe ; l'Etat requis ou l'extradé peuvent renoncer à la spécialité de l'extradition ; l'obligation d'extrader s'étend à presque tous les crimes et délits (32 catégories) ; la peine applicable au délit doit être d'une certaine gravité et l'acte incriminé doit être punissable dans le pays requis ; les Etats s'accordent réciproquement le *transit* des criminels extradés par un tiers Etat ; l'assistance judiciaire est étendue à tous les actes de la procédure pénale.

De nouveaux traités furent conclus avec

le *Portugal*, du 30 Octobre 1873

la *Russie*, du 17 Novembre 1873

la *Belgique*, du 13 Mai 1874, complété et modifié le
11 Septembre 1882

l'*Empire allemand*, du 24 janvier 1874

la *Grande Bretagne*, du 31 Mars 1874, remplacé par celui du 26 novembre 1880

le *Luxembourg*, du 10 Février 1876.

Le traité de 1874 avec la *Belgique* avait pour but de rendre l'arrestation provisoire plus facile; la convention de 1882 règle la spécialité de l'extradition.

Le traité avec l'*Empire allemand* remplace les conventions antérieures avec Bade, la Bavière et le Wurtemberg.

En l'absence de traité, l'*Angleterre* refusait toute demande d'extradition. Le traité de 1874 prévoyait la non-extradition des nationaux. Or la loi anglaise ne punit pas les Anglais pour délits commis à l'étranger. L'Anglais Wilson ayant, à Zurich, en pleine rue volé des valeurs confiées à la poste pour une somme approximative de 50,000 francs et réussi à s'enfuir en Angleterre ne put être ni extradé ni puni. Ce fait décida la Suisse à dénoncer le traité. Le traité nouveau, conclu en 1880, admet l'extradition des nationaux anglais, renferme un exposé complet de la *procédure* d'extradition dans les deux pays, se plie aux différences de principes des législations pénales des deux Etats et crée, pour les personnes poursuivies, des *droits individuels* à l'observation des formes qu'il prescrit.

Désormais, les principes essentiels de l'extradition sont posés et deux questions seulement préoccupent les autorités fédérales dans la conclusion des nouveaux traités: *faciliter l'arrestation provisoire* et assurer la *répression des délits commis par les nationaux* qui ne sont pas extradés. Cette dernière question a reçu une solution dans les traités les plus récents: Les contractants s'engagent à punir leurs ressortissants, l'autre partie garantissant qu'ils ne seront pas poursuivis une seconde fois dans le pays requérant. Les traités en question conclus, du reste, sur le modèle du traité avec la France sont ceux avec:

l'*Espagne*, du 31 Août 1883

Salvador, du 30 Octobre 1883

Monaco, du 23 Décembre 1885

la *Serbie*, du 28 Novembre 1887

la *République Argentine*, du 22 Novembre 1887.

En outre, le rapport de gestion du conseil fédéral pour 1887 mentionne les tractations engagées avec la Roumanie, l'Equateur, l'Uruguay et le Brésil, en vue de la conclusion de traités d'extradition et celles avec les Etats Unis et l'Autriche, pour la révision des traités existants.

Les traités règlent l'extradition, ils ne la limitent pas; dans des cas non prévus par eux, et avec les pays non liés par des conventions, les Cantons et la Confédération ont, de tout temps, demandé et accordé l'extradition. Ils se sont liés souvent par des *déclarations de réciprocité*, dont plusieurs sont devenues le point de départ de nouveaux traités. Voici les principales de ces déclarations échangées par le Conseil fédéral avec :

l'Italie,	pour crimes contre nature et inceste
la France,	" homicide par imprudence
la Suède,	" abus de confiance
la Roumanie,	" soustraction de deniers publics
le Mexique,	" escroquerie
le Brésil,	" abus de confiance et falsification de documents publics
Lichtenstein,	" abus de confiance et faux.

Grâce au perfectionnement du système de l'extradition et aux facilités accordées par les Etats pour la remise et le transport des malfaiteurs, le nombre des demandes d'extradition et des remises opérées s'est énormément accru durant ces vingt dernières années :

En 1867	la Suisse	faisait	27	et	recevait	48	demandes	d'extradition
> 1877	>	>	59	>	211	>	>	>
> 1887	>	>	128	>	165	>	>	>

Ces chiffres indiquent l'importance qu'ont prise en Suisse les questions d'extradition et démontrent la nécessité de règles fixes, précises et uniformes sur la matière.

PREMIÈRE PARTIE.

Examen critique de la procédure en matière d'extradition.

Titre I. Arrestation provisoire et demande d'extradition.

Chapitre I. Arrestation provisoire.

§ 1. Demande d'arrestation, formes à observer, voie à suivre.

Pour qu'un fugitif soit arrêté et remis aux autorités du pays requérant, il faut, d'après un usage presque universel, que le gouvernement du pays requis reçoive, par voie diplomatique, de celui du pays requérant une demande d'extradition accompagnée des actes judiciaires qui autorisent les poursuites. Ce mode de faire nécessite un temps assez long que le malfaiteur peut mettre à profit pour se soustraire aux recherches. Aussi la pratique a-t-elle admis de bonne heure que la demande d'extradition proprement dite pouvait être précédée d'une *demande d'arrestation provisoire* en vue de l'extradition.

Mais, pendant longtemps, par un sentiment de respect exagéré de la dignité souveraine des Etats, les autorités ont exigé que, pour être prise en considération, la demande d'arrestation fut accompagnée de certaines formalités et de certains procédés qui ôtaient à cet acte de poursuite son efficacité résultant exclusivement de la *promptitude* avec laquelle il est effectué. Ainsi, les traités avec la Belgique exigeaient que la demande d'arrestation fut accompagnée d'une expédition authentique du mandat d'arrêt, ce qui excluait l'emploi de la

voie télégraphique; aujourd'hui, on se contente de l'avis qu'il existe un mandat d'arrêt. D'autres traités exigeaient et exigent encore que la demande soit adressée par voie diplomatique, ce qui exclut les communications directes entre autorités locales.

Les traités existants renferment des dispositions fort diverses sur la demande d'arrestation :

En vertu du traité avec la France (art. 4) reproduit par les traités avec l'Espagne, Salvador, Monaco, la Serbie et la République Argentine, la demande d'arrestation provisoire peut être faite en trois modes différents :

1° par *mandat d'arrêt (ou acte équivalent) transmis par voie diplomatique* en suivant toute la filière (Conseil fédéral, agent diplomatique, ministre des affaires étrangères).

2° par *avis* (même télégraphique) *de l'existence d'un mandat d'arrêt* adressé directement par l'autorité requérante à son représentant diplomatique, et communiqué diplomatiquement par lui au gouvernement requis.

3° par *requête adressée directement* à une autorité administrative ou judiciaire du pays requis; dans ce cas l'arrestation est *facultative*, mais l'autorité requise doit procéder sans délai à tous interrogatoires de nature à vérifier l'identité ou les preuves du fait incriminé, et pouvoir rendre compte des motifs qui l'auraient portée à surseoir l'arrestation réclamée.

Le traité avec la Grande Bretagne admet la demande diplomatique (n° 1) et la demande directe (n° 3) rendant l'arrestation obligatoire si les indices sont assez graves pour la justifier dans l'hypothèse où l'acte aurait été commis dans la juridiction du magistrat requis.

Les traités avec l'Italie, l'Allemagne et le Luxembourg prévoient seulement la demande directe (n° 3), rendant l'arrestation obligatoire. — Au contraire, ceux avec la Belgique, le Portugal et la Russie n'admettent que l'avis diplomatique (n° 2) (et 1° pour la Russie).

Quant aux conventions avec les Pays-Bas, l'Autriche et les Etats Unis, elles ne prévoient pas l'arrestation provisoire.

Les traités ne spécifient pas à quelle autorité la demande directe doit être adressée. Les conventions sur le mo-

dèle de celle avec la France parlent d'une manière générale d'une demande „parvenue à une autorité judiciaire ou administrative de l'un des deux Etats“ et celles avec l'Allemagne et l'Italie, disent, d'une manière plus générale encore, que l'arrestation *devra avoir lieu sur demande*. Il faut en conclure que la demande ne doit pas nécessairement être adressée à l'autorité compétente pour opérer l'arrestation, mais que toute autorité judiciaire ou administrative qui reçoit une demande d'arrestation doit y donner suite en la faisant parvenir à l'autorité compétente.

La Suisse accueille facilement les demandes d'arrestation. Il n'en est pas de même de tous les pays, et les demandes adressées par les autorités cantonales sont demeurées bien souvent sans résultat pour cause *d'irrégularités*. A diverses reprises le Conseil fédéral a dû rappeler que les demandes qui, à teneur des traités devaient suivre la voie diplomatique, ne pouvaient être adressées directement à des *consuls* suisses, ni aux gouvernements étrangers; qu'elles devaient mentionner l'existence d'un mandat d'arrêt, etc. . .

En *France*, pour qu'une demande directe fut prise en considération, il fallait autrefois qu'elle mentionnât, outre l'existence d'un mandat d'arrêt et l'assurance que l'extradition serait demandée, encore, l'existence d'une demande d'arrestation par voie diplomatique, et que cette dernière demande fut effectivement formulée. Aujourd'hui, on paraît avoir renoncé à exiger la demande diplomatique d'arrestation. Ces formalités avaient pour *but* d'éviter qu'une arrestation ne fut demandée à la légère, elles ont eu souvent pour *effet* d'empêcher des captures importantes.

Le traité avec la *Belgique* ne prévoit que la demande diplomatique. Jusqu'en 1875 l'observation de cette forme a été exigée, en vertu de la loi du pays. Depuis lors, la Belgique a admis la faculté, pour les chefs du parquet, de requérir l'arrestation provisoire lorsque les étrangers leur sont signalés par dépêche télégraphique émanant des autorités étrangères, mais seulement s'ils sont *passagers*.¹⁾

Quant aux pays avec lesquels les traités ne prévoient

¹⁾ F. F. 1876. III. 570.

pas la demande d'arrestation provisoire, il semble que l'arrestation du prévenu ne peut s'opérer que sur le vu d'une demande d'extradition. Dans les *Pays-Bas*, toutefois, le fugitif est arrêté sur un simple avis de l'existence d'un mandat d'arrêt donné par l'intermédiaire du Département fédéral de Justice et Police.¹⁾

Comme on peut le voir, les conditions à remplir pour une demande d'arrestation sont très-complicquées, les formes varient avec les traités et il est fort difficile aux autorités locales de savoir exactement comment il convient de procéder avec chaque pays. Or il suffit parfois du moindre retard dans l'arrestation, pour rendre la capture d'un malfaiteur impossible.

Il serait donc désirable d'aboutir :

- 1° à l'uniformité de la procédure des demandes d'arrestation à l'égard de tous les pays
- 2° à la suppression de toutes les formalités qui ne sont pas indispensables pour empêcher les arrestations arbitraires.

Quel serait le mode préférable? Avant tout il convient d'abandonner la voie diplomatique et d'autoriser dans tous les cas la *demande directe*. Si un respect exagéré de la souveraineté peut pousser à exiger une demande diplomatique pour la décision sur l'extradition, ce motif n'a plus de valeur lorsqu'il s'agit d'une simple mesure provisionnelle: le contrôle du pouvoir exécutif n'est pas une garantie bien grande contre les arrestations arbitraires.

Il faut ensuite que la demande n'impose pas au magistrat requis l'obligation absolue d'arrêter. Comme cela est stipulé dans le traité avec la France, il convient que l'autorité requise ait la *faculté* de surseoir à l'arrestation si les faits ne lui paraissent pas assez graves pour motiver une extradition, quitte à rendre compte à l'autorité supérieure des motifs qui l'ont déterminée à prendre cette décision.

Quant à son contenu, il est absolument inutile que la demande renferme l'assurance que l'extradition sera réclamée, puisque celui qui a donné cette assurance ne peut être contraint à

¹⁾ F. F. 1885. II. 483. 7.

s'y conformer. Il est inutile également qu'elle mentionne l'existence d'un mandat d'arrêt: Emanée du juge compétent pour procéder à l'enquête, la demande équivaut pleinement à un mandat d'arrêt. En revanche, il importe *qu'elle indique d'une manière aussi détaillée que possible les faits qui la motivent*, afin que le magistrat requis puisse apprécier si ces faits motiveraient une arrestation dans son pays.

La plupart des Etats publient périodiquement des *Registres de Signalements* d'individus poursuivis ou condamnés. Sur le vu de ces registres, la police cantonale a quelquefois arrêté provisoirement des malfaiteurs étrangers. Il conviendrait de régulariser et de généraliser ce mode de faire en accordant à la communication des registres de signalements la valeur d'une demande d'arrestation de tous les malfaiteurs signalés. Cela présenterait de grands avantages: Souvent, en effet, l'extradition d'un malfaiteur n'est pas demandée, uniquement parce que les autorités du lieu du délit ignorent sa retraite, et les autorités du pays requis ne peuvent l'arrêter légalement tant qu'il n'a pas commis un nouveau délit dans ce pays.

A qui la demande d'arrestation devrait-elle être adressée? A toute autorité administrative ou judiciaire du pays requis. En effet, les autorités du pays requérant peuvent difficilement connaître la compétence exacte des autorités requises et la juridiction dans laquelle réside le fugitif. L'autorité nantie de la demande la transmettrait à qui de droit, s'il y a lieu par l'intermédiaire du gouvernement fédéral ou cantonal.

§ 2. De la recherche de la personne poursuivie.

La procédure est fixée en Suisse par le *Règlement fédéral* du 25 janvier 1875.¹⁾

Art. IV. „Le Conseil fédéral invite le gouvernement „cantonal sur le territoire duquel l'individu poursuivi est in- „diqué par l'Etat requérant comme s'étant réfugié, à le faire „rechercher et arrêter aussi promptement que possible.“

Art. V. „Si l'Etat requérant n'a pas précisé le canton „dans lequel le condamné ou le prévenu est présumé résider,

¹⁾ F. F. 1875. I. 121.

„le Département fédéral de justice et police fait publier son
 „signalement de la manière qui lui paraît la plus convenable,
 „en invitant les polices cantonales à s'assurer de sa personne
 „et, en cas d'arrestation, à en faire rapport.“

Art. VI. „Si les recherches sont infructueuses, les gou-
 „vernements cantonaux requis en font rapport au Conseil fédé-
 „ral qui avise l'Etat requérant.“

Art. VII. „Si l'individu réclamé est arrêté, le gouver-
 „nement cantonal en informe à bref délai le Conseil fédéral ;
 „il lui fait connaître en même temps si l'application du traité
 „d'extradition est contestée, soit par le gouvernement canto-
 „nal, soit par l'individu réclamé.“

§ 3. De l'arrestation et de la détention provisoire.

Les traités (ceux avec l'Italie, l'Allemagne et le Portu-
 gal exceptés) prescrivent que l'arrestation provisoire aura lieu
dans les formes et suivant les règles établies par la loi
du pays requis. Le traité avec l'Angleterre ajoute que l'ar-
 restation a lieu en vertu d'un mandat d'arrêt délivré par
 un magistrat de police, un juge de paix ou telle autre auto-
 rité *compétente* du pays requis. — Il semble résulter de ces
 dispositions que l'arrestation d'un prévenu réfugié en Suisse
 doit avoir lieu conformément à la procédure pénale du canton
 de refuge, le fugitif étant assimilé entièrement à celui qui
 fait l'objet de poursuites dans ce canton et devant jouir de
 toutes les garanties que la loi accorde à ce dernier, telles que:
 arrestation sur le vu d'un mandat émané du magistrat com-
 pétent, audition à bref délai, faculté d'obtenir la liberté avec
 ou sans caution, limitation de la durée de la prison préven-
 tive, recours contre les actes arbitraires etc. etc. — En pratique,
 il n'en est rien: Conformément à la manière de voir du Con-
 seil fédéral, l'arrestation en vue de l'extradition est considérée
 comme un acte purement administratif; celui qui en est l'objet
 est donc soustrait à toutes les garanties que les constitutions et
 lois cantonales stipulent pour protéger la liberté individuelle.

Ainsi dans la plupart des cas, l'arrestation est effectuée,
 et la détention maintenue, directement sur l'ordre du gouver-
 nement fédéral, d'un gouvernement cantonal ou des fonction-

naires administratifs de celui-ci, alors même que, aux termes de la plupart des constitutions et lois de procédure pénale cantonales, „nul ne peut être maintenu en état d'arrestation sans un mandat d'arrêt émané de l'autorité judiciaire compétente.“

Ainsi encore, tandis que, aux termes des traités, la personne arrêtée devrait jouir du bénéfice de la liberté provisoire avec ou sans caution, „dans les formes et suivant les règles établies par la loi du pays requis,“ le Conseil fédéral, estimant que la „légitimité d'une libération provisoire „ne peut être appréciée que par le juge requérant, de même „que le chiffre de la caution ne peut être déterminé convenablement que par lui“, ne prend jamais en considération des demandes de liberté provisoire ou sous caution.¹⁾

Le bénéfice de la libération provisoire a été quelquefois accordé par les autorités cantonales:

Ainsi, le Russe Krone arrêté dans le canton de Zurich sur une demande d'extradition formulée par la Russie fut mis en liberté provisoire sous caution de 5000 francs, fournis par son avocat. Il disparut. L'avocat fut, en conséquence, tenu au paiement de la somme prescrite, laquelle fut remise au gouvernement russe.²⁾

Il ne paraît pas que le gouvernement russe ait formulé des réclamations contre ce mode de faire, lequel apparaît comme tout à fait régulier, à teneur des traités.

A la suite de ces faits, la commission de gestion du Conseil national a émis le vœu que les traités prévoient à l'avenir „pour l'Etat requis, dans les cas de peu de gravité, „le droit de mettre le prévenu en liberté moyennant caution „à fournir à l'Etat requérant.“ — Ce droit est déjà implicitement prévu par les traités existants. Néanmoins, il serait désirable qu'il soit expressément stipulé, cela préviendrait toute interprétation contraire, et diminuerait peut-être le nombre trop grand des détentions préventives plus longues que la durée maximum de la peine applicable.³⁾ Il est en effet de toute importance d'éviter les arrestations préventives et les

¹⁾ F. F. 1875. II. 622; 1881. II. 604.

²⁾ F. F. 1852. II. 752. 12.

³⁾ F. F. 1866. II. 104.

privations et les souffrances qui en résultent, toute les fois que ces atteintes à la liberté ne sont pas indispensables.

Dans les autres pays la détention préventive de celui dont l'extradition est requise n'est point considérée comme obligatoire dans tous les cas¹⁾ et la question d'opportunité n'est pas soumise à l'appréciation de l'état requérant.

Ainsi la loi hollandaise statue (art. 12) „l'étranger dont „l'extradition est réclamée en vertu d'un traité *pourra* être mis en état d'arrestation.“ — La loi belge (art. 5) „L'étranger „pourra réclamer la liberté provisoire dans le cas où un „Belge jouit de cette faculté et sous les mêmes conditions.“ — En Autriche, le juge doit seulement prendre les mesures nécessaires pour prévenir la fuite du prévenu. — Le projet italien considère la détention provisoire comme possible et non nécessaire.

L'arrestation provisoire ne peut avoir une *durée* illimitée. Les traités prévoient qu'elle cessera d'être maintenue si la demande d'arrestation n'est pas suivie: d'après quelques traités, de la *demande de livrer le prévenu*; communiquée au gouvernement requis dans un certain délai (de 15 jours, traité avec la France; 30 jours Grande Bretagne, Espagne, 90 jours Salvador, Monaco etc. . .);

d'après les autres traités, *du mandat d'arrêt*²⁾ produit dans un délai de trois semaines (Russie³⁾, Belgique, Luxembourg), de 20 jours (Allemagne), de 25 jours (Portugal), très-court (Italie).

La mise en liberté à l'expiration du délai est un *droit pour le détenu*; le Conseil fédéral a déclaré, à plusieurs reprises, qu'il ne pouvait s'opposer à cette libération.

¹⁾ C. f. Lammasch, *Auslieferungspflicht und Asylrecht*.

²⁾ Bien que les traités ne le disent pas expressément, il faut admettre que le mandat d'arrêt doit être accompagné de la demande d'extradition, sinon cette demande pourrait être ajournée indéfiniment.

³⁾ D'après les traités avec la Russie et la Belgique, cette communication doit être faite au prévenu; en outre d'après le traité avec la Russie, le prévenu doit, dans les deux mois, recevoir communication d'un arrêt d'accusation ou d'une ordonnance de mise en accusation ou en prévention.

Est-il nécessaire que la demande d'extradition et les pièces à l'appui soient régulières et complètes pour que l'arrestation soit maintenue? Ces conditions ne sont pas requises par les traités. — Une demande d'extradition, même irrégulière, doit, semble-t-il, interrompre la péremption, car, l'essentiel est que le pays requérant manifeste, d'une manière quelconque, l'intention de se faire remettre le détenu.

Si la demande d'arrestation émane d'un pays avec lequel la Suisse n'a pas de traité, ou d'un pays comme les Pays-Bas, l'Autriche, les Etats-Unis, avec lequel le traité ne prévoit pas l'arrestation provisoire, l'Etat requis n'est pas tenu d'y accéder. — En cas pareil, le Conseil fédéral ou un Gouvernement cantonal pourraient-ils effectuer une arrestation provisoire? A la vérité, une arrestation ne peut avoir lieu que dans les cas prévus par les lois (et par les traités, qui ont force de loi). Mais, si l'on admet, qu'une extradition en l'absence d'un traité est licite, il faut admettre, comme conséquence, la possibilité d'une arrestation provisoire, car l'extradition ne peut généralement pas s'effectuer sans l'emploi de mesures de contrainte et sans une arrestation préalable. Il n'en est pas moins vrai que ce système, basé uniquement sur le droit naturel et la convenance administrative, n'offre aucune garantie aux habitants du pays requis.

La personne arrêtée peut-elle exercer un *recours* contre les procédés qu'elle estime arbitraires ou contraires aux traités, en matière d'arrestation provisoire, et à qui doit-elle s'adresser?

Souvent, les détenus se sont adressés, soit au gouvernement cantonal soit au gouvernement fédéral, pour demander leur mise en liberté sous caution, ou leur élargissement à l'expiration du délai fixé pour la production de la demande d'extradition. Les deux autorités se sont estimées compétentes pour entrer en matière et pour statuer sur ces demandes.¹⁾ — Comme il s'agit de questions de procédure pénale et de liberté individuelle, on pourrait être tenté d'admettre que c'est, soit au Tribunal fédéral, soit aux tribunaux d'accusa-

¹⁾ F. F. 1875. II. 622; 1881. II. 604; 1882. II. 752.

tion cantonaux, qu'il appartient de prononcer. Mais, aux termes de l'art. 58 de la loi sur l'Organisation judiciaire fédérale, tandis que le „Tribunal fédéral statue sur les demandes d'extradition qui sont formulées en vertu des traités d'extradition . . . les mesures préliminaires restent dans la compétence du Conseil fédéral.“ — Ainsi, aux termes de la loi, si l'arrestation est demandée par un pays avec lequel la Suisse a un traité, le prononcé sur les mesures préliminaires et notamment sur l'arrestation provisoire est du ressort du Conseil fédéral. — S'il n'y a pas traité, les autorités cantonales, compétentes pour prononcer sur l'extradition, le sont, à plus forte raison, pour prononcer sur les mesures préliminaires.

Le Conseil fédéral reconnaît aux particuliers le droit d'invoquer les dispositions des traités sur la *durée* de l'arrestation provisoire. — Cette manière de voir est conforme au droit public Suisse qui, conformément au droit allemand et contrairement au droit français, — assimile les traités d'extradition à des lois dont les dispositions impératives lient les autorités et peuvent être invoquées par les particuliers.

Mais, pour être logique, il faut admettre que les particuliers ont droit à l'observation de *toutes* les dispositions impératives des traités d'extradition et que le Conseil fédéral doit leur garantir l'observation de toutes les dispositions concernant les mesures préliminaires.

Ainsi, les particuliers sont fondés à invoquer l'article, renfermé dans la plupart des traités, statuant que „l'arrestation provisoire aura lieu dans les formes et suivant les règles établies par la loi du pays requis,“ pour se mettre au bénéfice des règles de la procédure pénale cantonale. Ils peuvent invoquer aussi l'article du traité avec l'Angleterre qui prévoit que l'arrestation a lieu en vertu d'un mandat d'arrêt délivré par l'autorité „judiciaire compétente.“

Il paraît résulter de l'exposé qui précède, que la matière de l'arrestation et de la détention provisoire pour délits commis à l'étranger n'est pas réglée d'une manière suffisamment uniforme et précise et qu'elle est restée dans le domaine de la pure faculté: Tandis que la poursuite d'un pré-

venu, pour délit commis dans un canton, est soumise à des règles strictes, la coopération aux poursuites exercées par des autorités étrangères est laissée dans l'arbitraire le plus complet. Bien qu'il ne soit résulté de là aucun abus criant, sinon des détentions préventives trop longues et souvent inutiles, il est vivement à désirer que des règles fixes soient posées, en matière de procédure pénale internationale, aussi bien qu'à l'égard des poursuites pour délits commis dans le pays. Il est inadmissible qu'une demande d'arrestation, émanée de l'étranger, ait le pouvoir de suspendre l'effet des garanties constitutionnelles accordées aux habitants d'un pays.

Quelles seront ces règles? Il paraît logique d'assimiler l'arrestation et la détention en vue de l'extradition à l'arrestation et à la détention en vue du jugement, et de leur appliquer les dispositions des codes de procédure pénale cantonaux. Cette matière doit être régie par la *loi du pays requis* et non par les traités; du reste, la plupart des traités actuels s'en réfèrent sur ce point à la loi.¹⁾

L'arrestation serait donc effectuée sur l'ordre de l'autorité *cantonale compétente* et le fugitif serait mis au bénéfice des dispositions de la procédure cantonale sur l'interrogatoire à bref délai, la liberté provisoire ou sous caution, etc.

Sur deux points cependant, l'assimilation ne peut être complète: 1° le contrôle des mesures préliminaires et 2° la durée de la détention.

1° Les traités sont conclus par la Confédération, qui est responsable à l'égard de l'étranger de leur exécution loy-

¹⁾ En Belgique, la loi du 25 Mars 1874, art. 5, permet l'arrestation provisoire sur l'exhibition d'un mandat d'arrêt décerné par le juge d'instruction du lieu de la résidence de l'individu poursuivi ou du lieu où il pourrait être trouvé. — Cette loi est strictement observée: Le 30 Novembre 1886, Allmayer fut arrêté par le chef de gare de Verviers, au moment où il cherchait à passer en Allemagne, sous prévention d'escroquerie commise à Bruxelles, qui aboutit à une ordonnance de non-lieu. Pendant son incarcération une demande d'extradition fut formulée par la France. Il n'y fut pas accédé, par le motif que son arrestation n'avait eu aucune base juridique. (Journal de droit international privé XIV, p. 591.)

ale, et qui, aux termes de la constitution, veille à l'observation des rapports internationaux. Il suit de là qu'elle doit avoir le *contrôle* sur tout ce qui a trait à l'extradition. — D'autre part, c'est la Confédération qui veille sur la garantie des droits individuels. Il convient donc qu'une autorité fédérale ait, à teneur de la loi, le contrôle sur les mesures préliminaires, notamment sur l'arrestation et la détention préventives, et que, soit le détenu, soit même l'autorité judiciaire requérante, puisse recourir à l'autorité fédérale contre les mesures arbitraires.

Quelle doit être cette autorité? Jusqu'ici c'était le Conseil fédéral, mais comme la matière dont il s'agit est purement judiciaire, il serait préférable de confier le contrôle à l'Autorité judiciaire, au Tribunal fédéral ou plutôt à la Cour chargée des mesures préliminaires en matière pénale: à la *Chambre d'accusation du Tribunal fédéral*.¹⁾

Du reste la procédure à suivre devrait être la même qu'il y ait, ou pas traité avec l'Etat requérant: on ne doit pas appliquer des règles différentes à des cas identiques par leur nature.

2° Pour la *durée de la détention*, on ne peut non plus s'en référer aux lois cantonales. Cette durée dépend essentiellement de l'éloignement du pays requérant. Il importe de la rendre aussi uniforme et courte que possible. La loi pourrait fixer une certaine échelle, proportionnelle à l'éloignement du pays requérant. Elle pourrait d'ailleurs, cas échéant, être modifiée, sur ce point, comme sur d'autres, par les traités.

Il convient, du reste, que les traités fixent aussi la durée de l'arrestation, non seulement parce que les autorités locales du pays requérant ne sont pas censées connaître la loi suisse, mais encore pour empêcher que les demandes adressées par la Suisse aux pays étrangers ne motivent dans ces pays des détentions trop prolongées, ce qui est souvent le cas.²⁾

¹⁾ Cf. Loi fédérale sur la procédure pénale, du 27 Août 1861, art. 23 et 25. — Loi d'organisation judiciaire fédérale du 27 Juin 1874, art. 34 et 35.

²⁾ F. F. 1888. II. 350. 4.

Pour que les dispositions limitant la durée de la détention soient efficaces, il ne faudrait pas se borner à fixer le délai dans lequel la demande d'extradition ou le mandat d'arrêt doit être communiqué, car alors, rien ne garantit le prévenu contre les retards qui peuvent se produire durant l'examen de la demande et jusqu'à la remise. Le délai devrait embrasser tout le séjour du prévenu dans le pays requis, jusqu'au moment de sa *remise* aux autorités étrangères.

La durée de la détention devrait d'ailleurs pouvoir être prolongée, par arrêt motivé de la Chambre d'accusation, lorsque les circonstances exceptionnelles justifieraient cette prolongation;

A défaut d'une telle décision, le détenu devrait être mis en liberté d'office, et sans attendre sa requête, car il peut fort bien ignorer ses droits à cet égard.

Convient-il, comme le prévoit le traité avec le Portugal, que l'extradé mis en liberté, parceque l'extradition n'a pas eu lieu dans les trois mois dès le moment où il a été mis à la disposition du pays requérant, ne puisse plus être *arrêté pour le même motif*? — Non, c'est là une fausse application du principe *non bis in idem*: Une ordonnance ou un arrêt de non-lieu ne mettent pas un prévenu à l'abri de nouvelles poursuites. — La liberté individuelle serait mieux garantie, semble-t-il, par l'obligation imposée solidairement aux deux Etats de *dédommager* le prévenu, toutes les fois que l'arrestation n'est pas suivie d'extradition. Le cas de culpabilité excepté, l'équité exige que nul ne soit privé de sa liberté sans juste indemnité. On doit appliquer ici *a fortiori* le principe à la base de l'expropriation.

Chapitre II. Demande d'extradition.

§ 1. Forme et contenu de la demande.

A. Forme de la demande. L'extradition ayant été considérée jusqu'ici comme un acte de souveraineté, tous les traités prescrivent (celui avec Luxembourg excepté) que l'extradition doit être requise par *demande diplomatique* adressée par le gouvernement requérant au gouvernement requis par l'intermédiaire de son représentant auprès de ce dernier.

La plupart des gouvernements étrangers tiennent à l'observation stricte de ces formes, et le Conseil fédéral a dû rappeler à diverses reprises aux autorités cantonales que les demandes ne pouvaient être envoyées directement, ni aux gouvernements étrangers, ni même aux représentants de la Suisse auprès de ces gouvernements, mais devaient passer par l'intermédiaire du Conseil fédéral, qui se refuse du reste à transmettre celles qu'il juge incomplètes ou irrégulières¹⁾ (p. ex: parce que l'acte incriminé n'est pas prévu par le traité).

Mais la pratique n'a pu s'accommoder longtemps des lenteurs de la voie diplomatique et il arrive toujours plus fréquemment que des extraditions sont demandées directement d'autorité locale à autorité locale et effectuées sur le vu d'une demande directe.²⁾

La voie diplomatique est lente et coûteuse, la procédure par l'intermédiaire des chancelleries et des ministères augmente considérablement les frais, prolonge outre mesure la détention préventive, multiplie le nombre des démarches rendues vaines par l'observation de formes trop compliquées, occupe les gouvernements de questions d'un intérêt très-secondaire, sans que l'on puisse trouver un avantage sérieux à son maintien.

On allègue le respect de la souveraineté des Etats; cette souveraineté ne saurait être atteinte parcequ'une autorité étrangère formule une demande fondée sur les traités et le droit des gens, demande à laquelle l'autorité requise a toujours intérêt à accéder; elle ne serait assurément pas atteinte dans le cas où les deux Etats auraient convenu, une fois pour toutes, que les demandes seraient adressées directement. — On invoque aussi la garantie des droits individuels.³⁾ Pourquoi les autorités qui sont considérées comme compétentes pour exercer des pour-

¹⁾ F. F. 1867. I. 633. 6; 1879. VI. 532; 1849. I. 306.

²⁾ La question de savoir si les autorités suisses ont le droit d'opérer des extraditions sans demande diplomatique sera examinée dans le Chapitre consacré à l'Extradition sommaire, et tranchée dans ce sens que la personne poursuivie, mais non le gouvernement du pays requérant, a le droit d'exiger que l'extradition soit précédée d'une demande diplomatique.

³⁾ Roskowski. *Revue de droit international* (XX. page 56.)

suites dans un pays, ne seraient-elles plus qualifiées pour cela par le seul fait que l'inculpé a franchi une borne frontière ?

On pourrait encore prétendre que les magistrats du pays requis auront peine à apprécier l'authenticité des demandes et la compétence de l'autorité requérante, si elles ne sont pas attestées par un représentant diplomatique. Mais les abus de compétence et les faux ne sont que de rares exceptions. Dans la règle, il y a lieu d'admettre que les choses se passent aussi correctement dans le pays requérant que dans le pays requis. En tous cas il suffirait, pour se garantir contre les irrégularités, de donner au magistrat requis, en cas de doute seulement „la faculté d'exiger de l'autorité requérante la légitimation de ses pouvoirs.“

Du reste, la pratique a fait justice de ces objections : Malgré les circulaires et les remontrances des gouvernements, les autorités judiciaires de pays différents entrent chaque jour en rapports directs. Ce mode de faire a fini par triompher partiellement des résistances motivées sur le respect la souveraineté : Les autorités judiciaires ont acquis la faculté de correspondre directement sur des sujets d'ordre secondaire.¹⁾ Il serait à désirer que les traités étendissent cette faculté aux demandes d'extradition.²⁾ — Bien que la doctrine et la législation, dans leurs manifestations les plus récentes³⁾ aient maintenu le système des demandes diplomatiques, il conviendrait de reconnaître ce qui est en quelque sorte un fait accompli, en formulant dans les traités le système de la demande adressée directement à l'autorité chargée de statuer sur l'extradition.

Ce ne serait pas là une pure innovation : le système de la demande directe a été introduit dans les traités d'extradition conclus par l'Allemagne avec l'Espagne et le Brésil, en 1877 ; avec la Suède et la Norvège, en 1878. — Aux termes de plusieurs conventions, les gouvernements des colonies ont le droit de livrer directement et réciproquement les malfaiteurs.

Quant aux conventions conclues par la Suisse : A tenir

¹⁾ Conventions avec l'Autriche (1875), avec l'Allemagne (1879).

²⁾ Cf. Lammasch.

³⁾ *Resolutions de l'Institut de droit international à Oxford à (VIII. etc.)* projets de loi d'extradition français et italien.

du traité de 1864 avec le *Grand Duché de Bade*, les demandes d'extradition n'étaient pas nécessairement présentées par voie diplomatique; les cinq Cours de justice de Bade et les Gouvernements cantonaux étaient compétents pour requérir directement et accorder l'extradition.¹⁾ — A teneur du traité actuel avec le *Luxembourg*, la demande est, dans la règle, adressée *directement* par un gouvernement à l'autre. On a considéré que les deux pays n'avaient *pas d'agents* diplomatiques accrédités l'un chez l'autre. Mais la Suisse n'a pas d'agents diplomatiques dans la plupart des pays avec lesquels elle a des traités. A la vérité le traité avec l'Angleterre stipule que le Consul général Suisse à Londres est reconnu par le gouvernement britannique comme représentant diplomatique pour ce qui a trait à l'extradition, et, aux termes du traité avec les Etats-Unis, il suffit que la demande émane d'un agent diplomatique ou *consulaire*. Mais les traités avec le Portugal, l'Espagne, Monaco, la Russie, la Serbie etc. etc. ne renferment pas de dispositions analogues et si ces pays requièrent l'observation stricte des formes diplomatiques, il faudra, pour chaque demande, donner au consul suisse des pouvoirs spéciaux et le faire accréditer comme envoyé extraordinaire.

B. Contenu de la demande d'extradition. — Pour être prise en considération, la demande d'extradition proprement dite, doit être accompagnée de certaines *pièces justificatives*, de nature à établir l'identité du prévenu et la légitimité des poursuites dirigées contre lui.

Ces pièces sont: le mandat d'arrêt, l'arrêt de mise en accusation, le jugement de condamnation ou tout autre acte équivalent. Elles doivent être *régulières*, c'est à dire rendues conformément à la loi du pays requérant, par une autorité compétente; et *complètes*, c'est à dire, permettre de constater si la personne poursuivie est extradable aux termes du traité.

Pour être complet, le mandat d'arrêt doit renfermer une indication précise du *fait incriminé* (nature, lieu et date) et énoncer la *disposition pénale* applicable.

¹⁾ F. F. 1866. I. 427. 7.

Les traités avec la France, l'Autriche, l'Italie et l'Allemagne exigent, en outre, que le mandat détermine la *gravité* du fait indiqué; sans doute afin que l'autorité requise puisse apprécier s'il s'agit d'un crime ou d'un délit.

Le traité avec la Grande Bretagne exige, enfin, que le mandat soit accompagné du signalement du prévenu et des *dépositions et déclarations*, dûment légalisées, faites devant le juge ou fonctionnaire qui a rendu l'arrêt, sous serment ou promesse solennelle. Cette disposition est fondée sur une particularité de la procédure anglaise en matière d'extradition: dans ce pays l'examen de la demande porte non-seulement sur la culpabilité du fait incriminé, mais encore sur sa vraisemblance. — Bien que cela ne soit pas stipulé dans le traité, la même règle doit être observée à l'égard des Etats-Unis, qui ont sur ce point la même procédure que la Grande Bretagne.

Il n'est pas indispensable, à teneur des traités, que le mandat d'arrêt, pour être valable, détermine la nationalité du prévenu, son âge ou telle autre circonstance pertinente, ni ¹⁾ qu'il soit accompagné du signalement. Le Conseil fédéral exige cependant que ces indications soient renfermées dans les mandats qu'il transmet à l'étranger. ²⁾

La jurisprudence et la doctrine s'accordent pour admettre que les indications d'un signalement doivent généralement être considérées comme suffisantes pour établir *l'identité* de l'individu poursuivi ³⁾.

L'*authenticité* des pièces produites est attestée par leur transmission par voie diplomatique. — Toutefois, les Etats-Unis exigent la légalisation certifiée par l'agent diplomatique des Etats-Unis, ⁴⁾ et, pour l'Angleterre, les pièces doivent être revêtues du sceau du ministre de la justice.

Si la demande d'extradition est incomplète ou irrégulière, le pays requis peut-il, sans autre, refuser l'extradition, ou doit

¹⁾ le traité avec la Grande Bretagne excepté.

²⁾ F. F. 1875. II. 619; 1883. II. 985.

³⁾ (Billot, Fiore. — Arrêt T. F. 17 Septembre 1881 — Jaquet.)

⁴⁾ Millot, *Annuaire de législation étrangère*. 1872, p. 744.

il demander un *supplément d'informations* et la rectification des actes ?

D'après le traité avec la Grande Bretagne, „si les pièces „produites semblaient insuffisantes, le représentant diplomatique „en sera immédiatement avisé, afin qu'il puisse fournir d'autres „preuves.“ — „Si ces preuves ne sont pas produites avant „l'expiration d'un délai de quinze jours, la personne arrêtée „sera remise en liberté.“ — Les traités avec la France, le Luxembourg, la Belgique, l'Espagne, Salvador, Monaco, la Serbie et la République Argentine renferment une disposition analogue: „Dans le cas où il y aurait doute sur la question „de savoir si le crime ou délit poursuivi rentre dans les cas „prévus dans le traité, des explications seront demandées et, „après examen, le gouvernement requis statuera.“

D'après ces traités, le pays requis ne peut donc rejeter purement et simplement une demande incomplète, il doit la faire compléter. La même règle doit être appliquée par analogie dans le silence des autres traités. Il n'est pas rationnel, que le malfaiteur échappe à la justice par suite d'une circonstance accidentelle, parceque l'autorité requérante n'a pas su déterminer exactement les faits importants à teneur de la législation du pays requis.

Cette manière de voir est celle du Conseil fédéral ¹⁾, le règlement de 1875 statue :

Art. III: „Si les pièces produites sont irrégulières ou „incomplètes, le Département de Justice et Police propose au „Conseil fédéral de demander par voie diplomatique à l'Etat „requérant, de les rendre conformes au traité. En attendant, „le Conseil fédéral peut inviter le Gouvernement cantonal à „faire rechercher et arrêter la personne poursuivie, ou fait „publier son signalement.“

Le Tribunal fédéral a adopté l'alternative opposée : lorsque les pièces ne permettent pas de décider avec certitude, si l'acte incriminé est prévu par le traité, il repousse la demande. ²⁾

Dans tous les cas, un acte de poursuite incomplet *ne*

¹⁾ F. F. 1875. II. 619.

²⁾ Arrêts T. F. Wehrle, 20 Mai 1875; Recke Vollmerstein, 17 Juillet 1877. — R. off. I. p. 419; III. p. 543; V. p. 226.

peut être complété que par l'autorité qui l'a rendu. Un complément d'indications fourni par le gouvernement du pays requérant ou par le représentant de ce pays et inscrit sur le mandat ou dans un acte séparé, ne complète pas valablement l'acte. ¹⁾)

La demande d'extradition est un des points défectueux du système actuel: Chaque année le Conseil fédéral constate qu'un grand nombre de mandats d'arrêt incomplets ou irréguliers ont été expédiés de Suisse à l'étranger, et vice-versa. „Les autorités locales n'observent pas suffisamment, dans l'expédition des mandats d'arrêt et autres actes, les dispositions des traités et les différences essentielles qui existent souvent entre eux.“²⁾)

Peut-être, sur ce point, l'institution de *formulaire fédéraux* de mandat d'arrêt pour les demandes d'extradition serait-elle de quelque utilité. Ces formulaires rappelleraient à l'autorité locale, appelée à les remplir, les *indications essentielles* de tout mandat d'arrêt: nature, gravité, lieu, date, circonstances caractéristiques de l'acte, disposition pénale applicable et, si possible, signalement, nationalité et âge de l'auteur. Ils rappelleraient aussi les indications requises exceptionnellement par certains pays, ainsi les dépositions, témoignages et autres indices, requis par la Grande-Bretagne et les Etats-Unis.

Mais ce qui serait surtout désirable c'est que les conditions à remplir par les demandes d'extradition soient énumérées dans une loi unique, et non dispersées dans un grand nombre de traités.

On peut se demander enfin, si toutes les conditions que l'on exige aujourd'hui de la demande d'extradition sont bien nécessaires et si cette demande elle-même est toujours indispensable.

Sans doute, il faut que le magistrat requis soit renseigné aussi exactement et complètement que possible sur toutes les circonstances relatives au fait incriminé et à la personne de

¹⁾ Arrêts T. F. I. 419. — Décision du Cons. féd. F. F. 1880. II. 649.

²⁾ F. F. 1875. II. 619.

son auteur, et, sur ce point, il conviendrait de rendre les demandes, si possible, *plus détaillées*. — Mais est-il indispensable que ces renseignements soient donnés dans un acte authentique, qu'un mandat d'arrêt soit produit? Non : de même qu'en droit civil une dépêche télégraphique suffit pour engager celui qui l'a écrite, ainsi il suffirait que la demande d'extradition consistât dans une simple dépêche émanée du magistrat requérant. Si l'on exige la production d'un acte authentique pour opérer une arrestation dans le pays du délit, c'est que cet acte doit avoir force exécutoire sans contestation possible. Mais du moment où le magistrat du pays requis a la faculté d'examiner une demande d'extradition, celle-ci n'a plus force exécutoire par elle-même, il n'est dès lors pas nécessaire de l'entourer d'autant de garanties; En cas de doute, le magistrat requis peut surseoir et s'informer si l'autorité requérante exerce bien réellement des poursuites régulières. — On devrait donc prendre en considération toute demande en une *forme écrite quelconque*, pourvu qu'elle émane du magistrat requérant.

Dès lors, s'il y a eu communication d'un registre des signalements, ou demande d'arrestation, et si un tel acte est accompagné des renseignements suffisants pour permettre au magistrat requis de statuer sur l'extradition, il n'est plus nécessaire d'attendre que le magistrat requérant confirme sa volonté par une demande d'extradition : il l'a suffisamment manifestée en demandant l'arrestation. On devrait donc admettre que la communication du *registre des signalements ou d'une demande d'arrestation implique une demande d'extradition*, quitte à confirmer, cas échéant, ces actes par des renseignements complémentaires. On ne ferait du reste, par là, que légaliser une pratique presque constante et l'on éviterait des retards, des répétitions et des frais inutiles.

Chapitre III. Examen de la demande d'extradition.

§ 1. Procédure, autorités compétentes.

La procédure en matière d'examen des demandes d'extradition a été réglée, peu à peu, par le Conseil fédéral qui

l'a fixée par des circulaires, des directions et par le règlement de 1875. Elle est exposée dans ses grands traits dans le traité de 1880 avec l'Angleterre. Ce traité a été ratifié par les Chambres fédérales et l'on peut admettre qu'elles ont, ipso facto, donné leur adhésion à la procédure qu'il décrit :

Lorsqu'une demande d'extradition fondée sur un traité parvient au *Conseil fédéral*, elle est renvoyée, pour examen, au Département fédéral de *Justice et Police*. Celui-ci vérifie si les conditions prescrites par les traités, pour que l'extradition soit accordée, existent dans l'espèce, spécialement quant à la nature du délit et aux pièces que l'état requérant doit produire, et si ces pièces sont régulières et complètes.¹⁾

Sur le préavis du département, le *Conseil fédéral* décide si la demande doit être prise en considération et, dans ce cas, il communique les pièces à l'appui de la demande au Gouvernement cantonal sur le territoire duquel se trouve la personne poursuivie, en l'invitant à faire opérer l'arrestation, si elle n'a pas déjà eu lieu, et procéder à l'interrogatoire par un fonctionnaire judiciaire, sur le contenu des pièces produites par l'état requérant.

Le *Gouvernement cantonal* transmet le procès-verbal de l'interrogatoire et les pièces, ainsi que l'avis de l'opposition, s'il y a lieu, au *Conseil fédéral*.

S'il n'y a pas opposition, le *Conseil fédéral*, après examen, accorde ou refuse l'extradition.

S'il y a opposition, si l'application du traité est contestée, le *Conseil fédéral* transmet le dossier au *Tribunal fédéral* qui statue d'une manière définitive sur la question de savoir si une extradition doit être accordée ou refusée.

Afin d'abrégier la détention préventive, les autorités cantonales peuvent, en cas d'arrestation provisoire, interroger immédiatement le fugitif pour savoir s'il consent à l'extradition, et transmettre aussitôt le procès-verbal et les pièces au *Conseil fédéral*, qui peut ainsi statuer (ou, s'il y a opposition, transmettre le dossier au *Tribunal fédéral*) dès la réception de la demande d'extradition.²⁾

¹⁾ Règlement de 1875, art. I.

²⁾ F. F. 1880 II. 649.

Ainsi, une demande d'extradition peut être soumise à un quintuple examen :

1° Examen du Département fédéral de Justice et Police qui doit donner son préavis sur la prise en considération.

2° Premier examen du Conseil fédéral qui prononce sur la prise en considération.

3° Examen du Gouvernement cantonal qui peut contester l'application du traité.

4° Second examen du Conseil fédéral qui prononce sur l'extradition ou, s'il y a opposition, sur le renvoi au Tribunal fédéral.

5° Examen du Tribunal fédéral, qui statue, s'il y a opposition.

Si la demande n'est *pas fondée sur les traités*, la procédure n'est pas fixée; dans la règle les Cantons seraient compétents pour statuer; en pratique, on suit le mode de faire ci-après, indiqué par le Conseil fédéral dans un Rapport de gestion :¹⁾ „Il peut se présenter trois cas: Ou bien le Conseil fédéral refuse l'extradition. Ou il communique les pièces aux Cantons et, malgré leur opposition, accorde l'extradition. Ou il soumet cette opposition au Tribunal fédéral.“

La procédure en matière d'examen est donc assez *compliquée*. Elle présenterait beaucoup de garanties, si les cinq examens étaient des examens approfondis. Mais il est permis de supposer que chacune des autorités s'en réfère plus ou moins à l'opinion des autres. En effet, le Conseil fédéral ne prenant la demande en considération que sur le préavis du Département de Justice et Police, constatant que les conditions prescrites par les traités, pour que l'extradition soit accordée, existent, il semblerait qu'il ne doit plus rester de moyen de recours à invoquer. Cependant en fait, malgré le quadruple examen préalable auquel elle a été soumise, les défenseurs des prévenus parviennent encore quelquefois à établir qu'une condition du traité n'est pas réalisée par la demande d'extradition et à faire écarter celle-ci par le Tribunal fédéral.

¹⁾ F. F. 1881. II. 603.

D'autre part, le Tribunal fédéral, devant baser sa décision sur les mêmes règles et les mêmes faits que ceux que le Conseil fédéral doit prendre en considération lorsqu'il prononce l'entrée en matière, on se trouve parfois en présence de deux décisions d'autorités suprêmes agissant toutes deux dans l'exercice de leurs attributions et statuant sur le même fait, — le prononcé de l'autorité judiciaire pouvant à l'occasion rectifier, compléter ou corriger celui du pouvoir exécutif. C'est là, semble-t-il, une violation flagrante du principe de la séparation des pouvoirs.

Tant que le système des demandes diplomatiques sera maintenu, il sera difficile de simplifier la procédure d'examen: La demande devant passer nécessairement par l'intermédiaire du Conseil fédéral et des Gouvernements cantonaux, il est naturel, désirable même, que ces autorités la soumettent à un examen préalable. — Il ne saurait être question non plus de soustraire la demande à l'examen du prévenu qui est le principal intéressé. Bien au contraire, comme le prévenu est, dans la plupart des cas, une personne peu versée dans les sciences juridiques et, par suite, peu capable de discerner les moyens de droit qu'il aurait la faculté d'invoquer, il devrait être toujours assisté, dans cet examen, par un légiste, défenseur d'office.

Comparé au système en vigueur dans les autres pays, le système suisse admet dans une mesure assez large, l'intervention du *pouvoir judiciaire*. — En France, l'examen et la décision sur la demande sont du ressort exclusif des autorités administratives. — En Belgique et en Hollande, le pouvoir judiciaire est appelé à donner son avis, mais cet avis ne lie pas le gouvernement. — Le système suisse se rapproche beaucoup de la procédure suivie en Grand-Bretagne et aux Etats-Unis: Dans ces pays, comme en Suisse, le pouvoir judiciaire n'examine la demande que s'il y a appel ou opposition, mais, une fois nanti, il n'émet pas un simple avis, il statue, ou peut statuer, sur l'extradition.¹⁾

¹⁾ Alfred Martin: *Jurisprudence suisse en matière de droit international* (Revue de droit international, t. XIII, p. 46.) — Renault: *Etude sur l'extradition en Angleterre*.

Il est très-désirable que les demandes d'extradition soient soumises à l'examen de l'autorité judiciaire. Elle est mieux à même que l'autorité administrative d'apprécier les questions de nature purement juridique (caractère et répressibilité des actes incriminés, prescription, nationalité, etc.) que soulève une demande d'extradition.¹⁾

Le prononcé de l'autorité judiciaire sur la demande d'extradition doit il être un simple *avis*, un simple *veto*? N'est-il pas préférable que le pouvoir judiciaire *statue* sur l'extradition? En faveur du premier système on peut dire qu'en l'état actuel, l'extradition est purement facultative dans un certain nombre de cas, notamment lorsqu'il n'y a ni loi ni traité, et que la mission des tribunaux est de rendre des *jugements* conformément à des règles légales plutôt que de prendre des *décisions* libres dans le cas où il peut être prononcé dans un sens ou dans l'autre.²⁾ Mais, au point de vue de la Justice et dans l'intérêt du prévenu, il est désirable que les lois et les traités, augmentant le nombre des cas dans lesquels l'extradition *doit avoir lieu* et ceux dans lesquels elle *doit ne pas avoir lieu*, restreignent toujours davantage le domaine de la pure faculté. C'est la tendance actuelle. En attendant la réalisation de cet idéal, on peut, sans crainte, confier dès à présent au pouvoir judiciaire l'examen et la décision sur les demandes d'extradition: Les mobiles de la décision doivent être d'ordre purement juridique, et il est désirable que la procédure soit simplifiée. En Suisse le contrôle et le prononcé sur l'extradition devraient être confiés à l'autorité judiciaire fédérale chargée de l'instruction des affaires criminelles: à la *Chambre d'accusation du Tribunal fédéral*, qui statuerait, en dernier ressort, sur préavis des autorités judiciaires cantonales.³⁾

¹⁾ Lammasch: *Auslieferungspflicht und Asylrecht*. — Roskowski: *Procédure de l'extradition* (*Rev. droit international*, XX, p. 58.) — v. Liszt. — *Institut de droit international, résolutions d'Oxford*, art. XX. — *Projets de loi italien et français sur l'extradition*.

²⁾ Cf. v. Bar: *De l'extradition*.

³⁾ D'après la loi belge et projet français, c'est la Chambre des mises en accusation, qui examine la demande et donne le préavis sur l'extradition, après avoir entendu le ministère public et le prévenu avec son défenseur en audience publique.

§ 2. Objet de l'examen.

En Suisse comme dans la plupart des pays, l'examen porte seulement sur la question de savoir si les pièces à l'appui de la demande sont régulières et complètes et si les faits incriminés rentrent dans les prévisions du traité.¹⁾ Le magistrat requis n'a pas à examiner „si tous les caractères de „l'état de fait constitutif du délit, mis à la charge de la personne poursuivie, sont réunis en l'espèce, ni si l'individu réclamé est coupable ou assez gravement suspect.“²⁾ Le magistrat suisse aurait toutefois le droit d'examiner la vraisemblance des faits à la base d'une demande lorsqu'elle émane de l'Angleterre.³⁾ — Il n'a pas capacité pour exiger la preuve du fait incriminé⁴⁾ ni pour apprécier si des poursuites sont justifiées dans l'état requérant. Ces questions sont exclusivement du ressort du tribunal du lieu du jugement.

Dans quelques pays, la compétence du magistrat requis est plus étendue : En Angleterre, aux Etats-Unis, l'examen porte sur le fond de l'accusation. L'autorité requise exige la production des preuves, notamment des déclarations et des dépositions, et apprécie la vraisemblance et la gravité des faits allégués par l'accusation. Elle n'accorde l'extradition que dans le cas où les preuves produites justifieraient des poursuites, si l'acte incriminé avait été commis dans sa juridiction. Le malfaiteur peut même, en demandant un acte d'*habeas corpus*, obliger l'état requérant à soutenir contre lui un véritable procès pour établir que l'extradition se justifie. — En Suède et en Autriche, le juge apprécie également la vraisemblance de l'accusation.

Le système britannique rend les extraditions difficiles et coûteuses. Il est en contradiction avec la notion même de l'extradition : il n'est pas rationnel que le simple fait d'avoir dépassé une frontière crée en faveur du prévenu l'obligation

¹⁾ Cf. Alfred Martin, op. cit.

²⁾ Arrêts T. F. XIII. 300.

³⁾ v. traité avec la Grande-Bretagne.

⁴⁾ T. F. arrêts Lutz, 29 Mars 1875; Steinagel, 2 Juillet 1875; Mörch 2 Août 1875 (Rec. off. I. 414, 416; XIII. 300.)

de procéder dans le pays de refuge à une seconde enquête sur les faits qui lui sont reprochés.

Cependant, étant données les divergences qui existent encore dans l'organisation judiciaire des divers pays, il peut bien arriver qu'un magistrat requis, après avoir entendu le prévenu, estime que l'accusation dirigée contre lui n'est absolument pas fondée, ni en fait, ni en droit, et que les poursuites ont été exercées à la légère. Faut-il l'obliger à coopérer à des actes de contrainte qui lui paraissent absolument injustifiés? Non, un état est pleinement fondé à entourer l'assistance judiciaire qu'il donne à un autre état de toutes les précautions nécessaires pour empêcher les erreurs et les abus. On doit donc approuver le XXI postulat du congrès d'Oxford: „l'examen devrait avoir pour objet les conditions générales „de l'extradition et la *vraisemblance de l'accusation*.“¹⁾

Sans adopter entièrement le système anglais, il serait désirable, que la loi et les traités réservent aux autorités suisses la *faculté* d'examiner la vraisemblance et la gravité de l'accusation et celle de ne pas donner suite à la demande si les charges invoquées contre le prévenu ne leur paraissent pas assez graves pour justifier des poursuites.

Chapitre IV. Opposition à l'extradition.

§ 1. Aperçu historique, étendue et limites de l'opposition.

Jusqu'en 1874 le Gouvernement fédéral statuait sur la prise en considération, l'acceptation, ou le refus, des demandes d'extradition fondées sur les traités. La demande d'extradition n'était pas nécessairement communiquée aux Gouvernements cantonaux, ni au prévenu, et aucun droit d'opposition à l'extradition ne leur était garanti. Toutefois, le Conseil fédéral se reconnaissait „toujours disposé à faire droit à des scrupules „fondés et à les apprécier, sans que les exceptions possibles „puissent porter atteinte au principe“.²⁾ En fait il tenait compte

¹⁾ Cf. Prinz, Roskowski, (*Rev. droit int.* XI, XX, p. 59). — v. Liszt. — Lammasch, op. cit., p. 559.

²⁾ F. F. 1870. II. 1115.

des réclamations des Cantons ou des individus contre l'extradition.

Dans le Projet de loi sur l'organisation judiciaire fédérale, le Conseil fédéral proposait, de mettre dans la compétence du Tribunal fédéral toutes les „*décisions* sur les demandes d'extradition“. La Commission du Conseil national préféra restreindre cette compétence au cas où „l'application des traités serait *contestée*.“ L'Assemblée fédérale adopta cet amendement qui instituait le droit d'opposition tel qu'il existe actuellement.

L'article 58 de la loi sur l'organisation judiciaire fédérale est conçu en ces termes:

„Le Tribunal fédéral *statue* sur les demandes d'extradition qui sont formulées en vertu des traités d'extradition existants, pour autant que l'application du traité en question est *contestée*.“

„Les mesures préliminaires restent dans la compétence du Conseil fédéral.“

Ainsi l'opposition doit

- 1° être faite à une *demande d'extradition*.
- 2° être faite à une demande *basée sur un traité*
- 3° être *fondée sur ce traité*.

ad 1°: — L'opposition du Tribunal fédéral doit être faite contre une *demande d'extradition*. — Par conséquent, ce droit ne s'étend pas aux réclamations contre les *mesures préliminaires* (arrestation provisoire, détention préventive etc,) qui sont exclusivement du ressort du Conseil fédéral, ni aux *mesures d'exécution* qui sont du domaine cantonal. L'opposant peut simplement contester que l'extradition puisse être accordée.

Dans ce sens, le Tribunal fédéral a jugé que la question de savoir si l'état de santé de la personne poursuivie permet son transport ou son emprisonnement est du ressort des autorités qui ont à pourvoir à l'arrestation ou à l'extradition.¹⁾

ad 2°: — L'opposition ne peut être faite qu'à des demandes *formulées en vertu des traités d'extradition* existants. — Cette disposition est quelque peu ambiguë.

¹⁾ Arrêts T. F. I. 415, 490.

Il faut, dès l'abord, distinguer deux cas: celui où la Suisse n'a pas de traité avec le pays requérant, et celui où elle a un traité.

Dans le premier cas il n'y a pas de difficulté. Si une demande est adressée par un *pays qui n'a pas de traité* avec la Suisse, elle ne peut être fondée sur un traité, il n'existe aucun droit d'opposition au Tribunal fédéral contre la prise en considération de cette demande. Il peut y avoir seulement une réclamation auprès des Gouvernements fédéraux ou cantonaux qui, en l'absence d'une disposition expresse de la loi fédérale, ne sont pas tenus de la prendre en considération.

Si *le pays requérant a un traité* avec la Suisse, la question se complique et la solution est plus difficile à donner: — Pour qu'il y ait lieu à opposition, suffit-il de l'existence d'un traité avec le pays requérant? Faut-il que la demande s'appuie, en fait, sur le traité? Faut-il qu'elle le déclare expressément? Faut-il qu'elle invoque un article du traité? Faut-il qu'elle soit formulée dans les formes prévues par le traité?

Il peut paraître à première vue qu'un traité d'extradition entre deux pays doit régler toute la matière et prévoir tous les cas. Dès lors toute demande d'extradition émanant d'un des pays contractants serait formulée en vertu de ce traité. — Il n'en est rien, aucun traité ne prévoit tous les cas d'extradition: le traité a simplement pour but de transformer en obligation la faculté préexistante de l'état requis, d'extrader, sans restreindre ou supprimer cette faculté. — Fréquemment les pays liés par des conventions adressent à la Suisse des demandes d'extradition pour délits non prévus par les traités. Il y est fait droit, en vertu, non des traités, mais des déclarations de réciprocité ou des principes généraux sur la matière. En interprétant strictement le texte de la loi, il ne pourrait y avoir opposition contre de telles demandes, pas plus qu'il n'y a opposition contre des demandes formulées par des pays avec lesquels la Suisse n'a pas de traité. — Mais, si l'on adoptait cette interprétation, le pays requérant pourrait toujours rendre illusoire le droit de recours au Tribunal fédéral en invoquant la réciprocité ou les principes généraux, toutes les fois qu'une disposition du traité serait

contraire à l'extradition. — Telle n'a évidemment pas été l'intention du législateur. Il a voulu que la garantie donnée au prévenu fut sérieuse; elle ne peut l'être que s'il ne dépend pas de l'état requérant de soustraire l'application du traité à l'examen du Tribunal fédéral.

Il faut donc admettre que la rédaction de l'art. 58 ne rend pas clairement la pensée des auteurs de la loi et que, dès qu'il y a un traité avec un pays, une opposition peut être formée *contre toute demande* émanant de ce pays, *pourvu que cette opposition soit fondée sur des dispositions positives du traité*, sans qu'il y ait lieu d'examiner si le demandeur invoque ou non le traité.

Ces considérations s'appliquent à la demande incomplète ou irrégulière: Une opposition peut être formée contre une demande, *lors même qu'elle n'est pas conçue ou présentée dans les formes* prévues par le traité. En fait, le Tribunal fédéral a pris plusieurs fois en considération des oppositions à des demandes incomplètes.¹⁾ De même une opposition pourrait être faite *contre une demande adressée directement* aux autorités locales, sans que les formes diplomatiques aient été observées.

ad 3^o: — Pour être prise en considération l'opposition doit être *fondée sur un traité*, elle doit se baser sur une disposition de la convention prévoyant le cas litigieux et l'excluant du nombre de ceux pour lesquels l'extradition doit être accordée: Une opposition fondée sur l'innocence, ou l'état de santé du prévenu ne peut être prise en considération.²⁾

Est-il nécessaire que l'opposant déclare formellement qu'il conteste l'application du traité? Non, dans la plupart des cas le prévenu ne connaît ni la loi d'organisation judiciaire ni les dispositions des traités. Il suffit que les faits qu'il allègue soient de ceux auxquels les traités sont applicables. — D'autrepart le prévenu ne saurait se borner à contester l'application du traité sans indiquer des moyens d'opposition.

¹⁾ Arrêts T. F. I. 419.

²⁾ *Rapports de gestion du Conseil fédéral.* — T. F. Arrêts Lutz, 29 Mars 1875; Steinagel, 2 Juillet 1875; Mörch, 2 Août 1875. (R. off. I. 415, 490.)

Qui a vocation pour contester devant le Tribunal fédéral l'application d'un traité? La loi s'exprime en termes très-généraux: „Lorsque l'application du traité est contestée.“ Il faut admettre dès lors que *tout intéressé peut porter une contestation de cette nature devant le Tribunal fédéral.*

Quels sont les intéressés à une extradition? — L'état qui la requiert; le Conseil fédéral, qui veille sur les relations internationales; le Gouvernement cantonal, qui a une certaine compétence en matière d'extradition; la personne poursuivie.

En fait, des oppositions n'ont été formulées que de la part des *prévenus*; les autorités cantonales se sont abstenues d'user de la faculté qu'accorde l'art. 58.

Quant au *Conseil fédéral*, il n'a pas d'opposition à présenter, il est souverain et ses décisions doivent être exécutées, à moins que les autres intéressés n'invoquent le bénéfice de l'art. 58 ou qu'un canton ne soulève un conflit de compétence.¹⁾

Les *Etats étrangers* n'ont pas non plus présenté au Tribunal fédéral des réclamations contre les décisions du Conseil fédéral. La rédaction tout à fait générale de l'art. 58 donnerait incontestablement le droit à l'autorité requérante de recourir au Tribunal fédéral contre un refus de prendre sa demande en considération, si elle estime que dans le cas particulier la Confédération avait à tenir des traités l'obligation d'extrader.

Outre sa rédaction embarrassée, l'art 58 est critiquable à plusieurs égards. En premier lieu il a le tort de donner aux traités d'extradition une portée qu'ils n'avaient nullement dans l'intention de ceux qui les ont conclu: Ces traités ont été faits uniquement pour déterminer les obligations de la Suisse à l'égard de l'Etranger et réciproquement. Les négociateurs n'avaient nullement en vue de régler les rapports entre les Etats et les particuliers et de réserver à ceux-ci des droits à la non-extradition. L'art. 58 en reconnaissant aux particuliers un droit d'opposition fondé sur les traités, admet implicitement que ces actes créent pour les Etats des obligations à l'égard des particuliers et donne, après coup, aux dispo-

¹⁾ Loi sur l'organisation judiciaire, art. 56.

sitions qu'ils renferment un sens et une portée qu'elles n'avaient certainement pas dans l'intention des négociateurs qui les ont formulées.

En second lieu, l'art. 58 créant un droit d'opposition en faveur des particuliers — pour le cas seulement où il y a des traités —, introduit dans la matière de l'extradition une distinction purement artificielle. Quel est le principe de raison ou d'équité, en vertu duquel un individu peut refuser l'extradition parcequ'elle est réclamée pour un délit politique par la Serbie qui a un traité, alors qu'il n'aurait aucun droit d'opposition s'il était réclamé pour un fait identique par la Roumanie ou la Bulgarie qui n'ont pas fait de convention? Un tel état de choses est purement et simplement contraire au principe de l'égalité devant la loi.

Enfin, et en suite de la distinction faite par l'art. 58, de deux actes d'extradition, identiques par leur nature, l'un sera un acte judiciaire et l'autre, un acte administratif, parceque l'un est précédé d'une demande fondée sur un traité et l'autre pas. L'art. 58 institue, pour prononcer sur des faits identiques deux autorités souveraines d'ordre différent, dont les décisions pourront être contradictoires.

Il est donc vivement à désirer que l'art. 58 L. O. J. soit abrogé, qu'une loi sur l'extradition détermine les cas dans lesquels le prévenu peut faire opposition à l'extradition, qu'elle soit demandée en vertu d'un traité, ou pas, et que toutes les demandes d'extradition soient soumises avec les oppositions qu'elles soulèvent à l'examen et à la décision d'une seule autorité judiciaire: la Chambre d'accusation du Tribunal fédéral.

§ 2. Mode d'opposition.

La voie à suivre pour constater l'opposition et la soumettre au Tribunal fédéral est indiquée dans le règlement de 1875 et dans le traité de 1880 avec la Grande-Bretagne:

Lorsqu'une demande est prise en considération, le Gouvernement cantonal fait procéder à l'arrestation et à l'interrogatoire du prévenu. On lui demande s'il a des motifs à invoquer contre son extradition. Procès-verbal est dressé et transmis au Conseil fédéral. Si, de son côté, le Gouvernement

cantonal a des motifs d'opposition, il les communique au Conseil fédéral avec renseignements et pièces à l'appui.

Le Conseil fédéral déclare que l'art. 58 de la loi sur l'organisation judiciaire est applicable et transmet le dossier au Tribunal fédéral. Il en avise le Gouvernement cantonal et, par lui, l'individu réclamé.

Le Tribunal fédéral prononce à bref délai.

Abstraction faite de transformations plus profondes, il serait à désirer que cette procédure fut modifiée et complétée sur les points suivants:

1° Les *pièces* à l'appui de la demande devraient être communiquées au prévenu.

2° Afin d'être mis à même de faire valoir ses droits, le prévenu, qui ignore généralement le contenu des traités d'extradition, devrait être assisté d'un *défenseur* d'office chargé d'examiner les pièces et de faire connaître à bref délai les motifs d'opposition. On éviterait peut-être ainsi des oppositions fondées sur des faits non pertinents, tels que l'innocence ou l'état de santé du prévenu.

3° S'il y a opposition, le dossier devrait être envoyé *directement* par le Gouvernement cantonal au Tribunal fédéral, avec avis au Conseil fédéral. On éviterait ainsi un détour inutile.

4° Par suite, le Tribunal fédéral serait toujours à même de statuer sur sa *propre compétence*. Actuellement c'est le Conseil fédéral qui décide si les motifs d'opposition ont trait à l'application des traités, et qui écarte l'opposition toutes les fois, que le prévenu se borne à alléguer son innocence. Bien que cette autorité admette très facilement les oppositions, elle a, aux yeux du prévenu, le tort de s'être déjà prononcé dans le sens de l'extradition en prenant la demande en considération.

D'ailleurs, la procédure en matière d'opposition n'est pas de droit absolu. Conformément à sa jurisprudence en matière de recours de droit public, le Tribunal fédéral accueille les oppositions *lors même qu'elles n'ont pas suivi la filière réglementaire*. On peut le voir dans le cas suivant:

L'Italie demandait l'extradition d'un nommé Crivelli pour escroquerie et abus de confiance. Crivelli opposa, alléguant que la somme détournée n'atteignait pas 1000 francs, minimum fixé par le traité, et que le fait dont on l'accusait ne constituait ni une escroquerie ni un abus de confiance.

Nonobstant cette opposition, le Conseil fédéral accorda l'extradition. Crivelli adressa alors un mémoire au Tribunal fédéral qui statua sur le cas, et décida qu'il n'y avait pas lieu à extradition.¹⁾

Titre II. Conditions de l'extradition.

Conformément aux principes généraux, et à teneur des traités, il faut, pour qu'une extradition soit accordée, la réunion de certaines conditions.

Ces conditions se rapportent

- 1° A l'Etat requérant, (compétence)
- 2° A l'acte incriminé (nature, criminalité etc.)
- 3° Au fugitif (nationalité, degré de participation etc.).

Chapitre I. Compétence de l'Etat requérant.

§ 1. Considérations générales.

Pour qu'une extradition se justifie, il faut que l'Etat réclamant soit compétent pour réprimer l'acte incriminé. „L'extradition n'est qu'un acte de force si l'extradé est livré „à un pouvoir sans compétence pour le juger.“²⁾ Ce principe d'équité est fort difficile à appliquer, parceque jusqu'ici le droit international n'a pas défini d'une manière bien positive le statut de la loi pénale. En outre, les différents pays n'ont pas de règles uniformes à ce sujet: les uns, comme l'Angleterre et les Etats-Unis pratiquent le système territorial, d'autres ajoutent à la compétence territoriale une compétence personnelle fondée sur la nationalité du délinquant. Puis, par une application plus ou moins légitime du principe: *beati possidentes*, l'état requis, en cas de conflit, statue en

¹⁾ Arrêts T. F. — V. 68.

²⁾ Albéric Rolin *Rev. dr. int.* XX 557.

faveur de sa propre compétence et prétend apprécier la compétence de l'Etat requérant à la lumière de sa propre loi. La question se complique encore lorsque le malfaiteur est poursuivi pour plusieurs délits distincts : Il faut dans ce cas déterminer, outre la compétence des Etats pour punir chaque délit, l'ordre dans lequel ils seront admis à les réprimer; outre la compétence pour réclamer l'extradition, la compétence à l'obtenir.

Pour élucider ces questions, il convient d'établir d'abord les *principes généraux sur la compétence* en matière pénale, tels qu'ils découlent de la nature du droit de punir, de voir ensuite comment ces principes *s'accordent* avec les dispositions des lois et des traités existants et de poser enfin les règles du *droit désirable*.

Cette étude doit se faire d'abord dans la supposition qu'il s'agit *d'un seul* délit. Ensuite pour le cas de *pluralité* de délits.

Il est bien entendu qu'il s'agit ici de la compétence de l'Etat requérant *eu égard au droit international*, et non pas de la compétence de l'Etat requérant, ou des autorités qui exercent des poursuites, d'après le droit national de ce pays.¹⁾

§ 2. Du Statut en matière pénale.

Quelle est l'étendue du domaine d'application d'une loi pénale et de la compétence des juridictions pénales, au point de vue du droit international?

Il faut remarquer, dès l'abord, que les lois pénales étant d'ordre public seront toujours appliquées par les tribunaux de l'état qui les a promulguées et par ces tribunaux seuls. La juridiction compétente sera donc toujours celle instituée par le pays qui a établi la loi applicable.²⁾

L'étendue de la souveraineté de la loi pénale est déterminée par l'étendue du droit de punir. — Le droit de punir qu'exerce un état naît de l'atteinte portée à l'ordre social

¹⁾ Cette dernière question est examinée dans les chapitres consacrés à la demande d'extradition et à la culpabilité de l'acte incriminé.

²⁾ Albéric Rolin: *De l'extradition* (*Revue de droit international* XIX. 552.)

de cet état et de la nécessité, pour celui-ci, de défendre son existence. La peine est une rémunération du dommage immatériel causé à une société organisée. La loi pénale d'un pays sera donc valablement appliquée à tous les actes de nature à causer un tort grave à ce pays.

Il résulte de là que la loi pénale est de statut réel et non personnel, qu'elle s'applique à l'acte quelque soit son auteur. Dès lors, elle ne doit pas atteindre le ressortissant d'un pays pour des actes dirigés contre l'ordre public d'un pays étranger. — En effet, sauf quelques cas très-rares d'atteintes à l'honneur ou au crédit d'un état, auprès d'un état ou d'un gouvernement étranger, l'ordre social d'un pays ne sera lésé que par les actes dont les effets essentiels se font sentir sur le territoire de ce pays. C'est à ces actes et à ces actes seuls, que la loi pénale peut s'appliquer. La loi pénale est donc de statut territorial ¹⁾ et, dans la règle et sauf quelques très-rares exceptions, la *compétence pénale d'un pays ne s'étend qu'aux actes dont les effets essentiels se font sentir dans ce pays.* ²⁾

On peut remplacer cette formule par celle, plus usuelle, que: la *compétence pénale d'un pays ne s'étend qu'aux délits commis sur le territoire* de ce pays, à condition de considérer comme lieu du délit, le lieu où le délit produit ses effets essentiels et non pas nécessairement celui où l'auteur a agi. Une action peut en effet manifester ses effets à une grande distance et un malfaiteur peut fort bien commettre un délit dans un pays, tout en agissant à l'étranger. Ainsi une personne fabrique de la fausse monnaie, écrit une lettres d'injures, introduit de l'arsenic dans du vin, et expédie l'instrument du délit dans un autre pays. Bien que le malfaiteur ait agi à l'étranger, le lieu du délit sera le pays dans lequel la monnaie sera mise en circulation, la lettre ouverte, le vin bu.

Le principe de la compétence territoriale offre certaines difficultés d'application, résultant de ce qu'un seul acte peut

¹⁾ Atteinte au crédit d'un état à l'étranger par falsification de titres de cet état, insultes proférées à l'étranger contre un souverain.

²⁾ Carrara. Bonafos. v. Liszt, *Zeitschrift für die gesammte Gerichtswissenschaft* t. 2. p. 50. Brusa, *le délit politique et l'extradition.*

produire des effets nuisibles dans *plusieurs* pays. Ces effets peuvent être identiques, la fausse monnaie peut être mise en circulation, le vin falsifié peut être consommé à la fois dans le pays où il a été fabriqué et en pays étranger; ils peuvent être différents, le recel d'objets volés à l'étranger entrave les poursuites à l'étranger, et encourage le vol dans le pays du recéleur. En pareil cas, tous les pays dont l'ordre social est atteint, seraient compétents pour réprimer le délit. Mais, nul ne doit être puni deux fois pour le même acte. La solution du conflit serait de réprimer l'acte *dans le pays où il a produit ses effets les plus graves* et qui a par conséquent l'intérêt le plus grand à sa répression.

Le principe de la compétence territoriale est posé par toutes les législations pénales. Mais la plupart des Etats s'attribuent en outre une compétence personnelle et répriment dans leurs lois les délits commis par leurs ressortissants à l'étranger, et même les délits contre les nationaux à l'étranger. Ces excès de compétence, injustifiés en théorie, ont essentiellement pour objet de suppléer aux lacunes et aux défaillances de la compétence territoriale des autres pays.¹⁾ Ils s'effaceront devant le progrès des législations pénales. — Il n'en est pas moins vrai que, en l'état actuel, des conflits incessants naissent de ce que la plupart des états ont outrepassé les bornes de leur compétence rationnelle. Ces conflits il faut les résoudre. Comment? Von Liszt l'indique:²⁾ „Le seul moyen,“ dit-il, „de résoudre les conflits de poursuites pénales est d'admettre „sans exception le principe territorial.“

§ 3. Compétence de l'Etat requérant.

Le principe déterminant la compétence pénale des Etats une fois formulé, il convient de voir quelle application en a été faite à la matière de l'extradition dans les traités conclus par la Suisse et dans les décisions de ses autorités.

Parmi les traités, seuls ceux conclus avec la Grande-Bretagne et les Etats-Unis limitent la compétence de l'état requérant et l'obligation d'extrader de l'état requis aux cas

¹⁾ Brocher: *Rapport sur l'extradition à l'Institut de droit international.*

²⁾ *Zeitschrift für die gesammte Gerichtswissenschaft* t. 2. p. 50.

où le délit a été commis dans le pays requérant. — Les autres traités ont tous dépassé les limites de la compétence purement territoriale de l'état requérant :

Le traité avec la Belgique stipule : **Art. 1.** „Les gouvernements s'engagent à se livrer . . . les individus poursuivis ou condamnés par les autorités compétentes de celui des deux pays, où l'infraction a été commise . . . Néanmoins, lorsque le crime . . . aura été commis hors du territoire de la partie requérante, il pourra être donné suite à cette demande si la législation du pays requis autorise la poursuite des mêmes infractions commises hors du territoire.“

Les traités avec les Pays-Bas et la Russie étendent l'obligation d'extrader à tous les délits commis hors du territoire du pays requis.

Les autres traités, ceux avec la France, l'Autriche, l'Allemagne, le Portugal, le Luxembourg, l'Espagne, Salvador, Monaco et la République Argentine stipulent d'une manière générale l'engagement d'extrader pour toute demande basée sur les faits prévus par le traité, sans faire aucune restriction relativement au lieu du délit.

Ces traités doivent-ils être interprétés dans ce sens que l'extradition doit avoir lieu quel que soit le lieu où le délit a été commis et qu'elle peut être réclamée, par exemple, par un état étranger pour punir un de ses ressortissants coupable d'un délit commis en Suisse ?

L'appréciation de cette question de compétence par les autorités fédérales a varié et la jurisprudence n'a pas suivi des règles bien fixes :

En 1857 le Conseil fédéral refusa l'extradition au gouvernement Autrichien d'un nommé Bay, sujet autrichien, pour le motif que le traité avec l'Autriche n'était pas applicable aux délits commis dans les Etats de l'Eglise. Il estimait donc que la compétence de l'état réclamant était purement territoriale.

Pendant, l'année suivante, F. Gini et S. Morandi étaient extradés pour avoir tenté de fabriquer à Einsiedeln de faux billets de banque autrichiens.

Appuyé sur ce fait, le gouvernement Autrichien réclama

de nouveau l'extradition de Bay. Il alléguait que le traité ne faisait aucune réserve quant au lieu du délit; que le tribunal autrichien était compétent, „aussi bien d'après les lois pénales „autrichiennes que d'après les principes généraux du droit „des gens;“ que si le tribunal nanti était compétent pour exercer des poursuites pénales, l'autorité autrichienne était en droit de réclamer l'extradition.

Le Conseil fédéral déclara ne pouvoir accepter sans réserve cette théorie. ¹⁾

La jurisprudence du Tribunal fédéral a également varié sur cette question de compétence :

En 1875 le Tribunal fédéral estimait (traité avec la France) que l'allégation que le délit aurait eu lieu en Suisse et que les tribunaux suisses sont seuls compétents, ne doit pas être prise en considération du moment que les magistrats Suisses ne sont pas intervenus en la cause. ²⁾

Ainsi la compétence de l'Etat requérant était indifférente en la cause, tant qu'il n'y avait pas concours de poursuites entre le pays requérant et le pays requis.

En 1880 le Tribunal fédéral décide au contraire que l'obligation d'extrader doit cesser dès le moment où il est constant que les infractions ont été commises exclusivement sur le territoire du pays requis. „La nature même de l'extradition ne permet point de présumer que l'Etat requis ait „entendu, en stipulant une convention internationale sur cette „matière, abdiquer sa juridiction à l'égard des crimes ou délits commis sur son territoire et punis par ses lois.“ ³⁾

En 1882 le Tribunal fédéral va plus loin encore et statue que „dans l'intention des Etats contractants, l'obligation respective d'extrader“ (aux termes du traité avec la France) „n'existe que s'il s'agit d'un crime ou délit commis „sur le territoire du pays requérant,“ et il argumente, *a contrario* de l'art. 1^o, 2^o qui prévoit expressément que la contrefaçon des sceaux de l'état et de tous timbres autorisés par les gouvernements respectifs et destinés à un service public,

¹⁾ Ullmer. 1393.

²⁾ Arrêts T. F. I. 423.

³⁾ T. F. Arrêt Verdél, 2 Juillet 1880. — Rec. off. VI. 435; IX. 519.

est une cause d'extradition, „alors même que ces actes auraient „eu lieu en dehors de l'Etat qui réclamerait l'extradition.“¹⁾

Cette argumentation *a contrario*, paraîtrait un peu subtile si elle n'aboutissait à la réalisation du principe général de la compétence exclusivement territoriale de l'Etat requérant, proclamé dans plusieurs traités conclus par la France.²⁾

Ainsi, le Conseil fédéral et le Tribunal fédéral, dans ses arrêts les plus récents, paraissent admettre que, bien que l'engagement d'extrader soit pris d'une manière générale, et sans restriction de lieu, dans la plupart des traités, l'intention des négociateurs n'était pas que le pays requis dût reconnaître dans tous les cas la compétence de l'état requérant, et qu'un état étranger ne peut réclamer l'extradition pour un délit qui tombe sous le coup de la loi suisse.

Il serait à désirer que le principe territorial posé dans les traités avec l'Angleterre et les Etats-Unis fut étendu et reconnu par tous les traités et que tous stipulent que l'extradition ne sera accordée que si elle est demandée par une autorité compétente du pays dans lequel l'infraction a été commise.

Quel que soit le principe appliqué, c'est avec raison, que les autorités du pays requis chargées de l'examen de la demande prononcent souverainement sur la question de savoir si la condition de compétence est réalisée.

§ 4. Concours de plusieurs poursuites pour le même délit.

La solution de la question de compétence ne suffit pas pour déterminer dans tous les cas à qui le malfaiteur doit être remis: Tant que les Etats prétendent exercer, outre la repression de tous les délits commis sur leur territoire, celle des délits commis par les nationaux à l'étranger, il se présentera des cas, dans lesquels, au point de vue du pays requis lui-même, *deux états seront compétents pour poursuivre et juger le malfaiteur.* — Ces deux états pourront être, — le pays requis lui-même et un état étranger ou, — deux états étrangers.

A. Concours entre état requis et état étranger. — La

¹⁾ T. F. Arrêt Lupiac VIII. 506.

²⁾ V. Journal de droit international privé X. p. 540.

question a reçu partiellement sa solution dans quelques traités : Ceux avec les *Pays-Bas*, (art. 3) et la *Russie*, (art. 4) prévoient que *l'extradition sera refusée si l'individu a déjà été condamné ou acquitté pour le même crime dans le pays requis.* — Ceux avec l'*Allemagne*, (art. 3) et la *Grande-Bretagne*, (art. 4) ajoutent : ou s'il est, ou a été, *poursuivi* pour ce délit. — Ces dispositions sont impératives et obligeront la Suisse à refuser l'extradition à l'égard d'un individu qui se trouverait dans le cas prévu.

Ainsi, les traités susmentionnés tranchent le conflit de poursuites non pas d'après les principes sur la compétence pénale, mais en donnant la priorité aux poursuites dans le pays requis : — Pour se soustraire à l'obligation d'extrader, le pays requis doit avoir exercé *effectivement* sa compétence en ouvrant des poursuites. — Il est à remarquer du reste que, si les poursuites n'étaient pas encore commencées, lorsque parvient la demande d'extradition, l'état requis peut néanmoins se soustraire à l'obligation d'extrader en les exerçant avant de statuer sur la demande.

Les autres traités n'ont pas prévu le cas, mais il semble que l'on devrait raisonner par analogie, et admettre que celui qui a déjà été, ou est, l'objet de poursuites en Suisse pourrait invoquer le principe supérieur : *non bis in idem* et que les autorités suisses devraient pour ce motif, nonobstant le silence des traités,¹⁾ refuser l'extradition. Cependant le Tribunal fédéral a accordé l'extradition d'un nommé Packe pour complicité de vol, bien que Packe eut été déjà poursuivi et jugé à Bâle.²⁾ Si d'ailleurs les poursuites avaient lieu en Suisse, pour délit commis dans ce pays, l'extradition devrait aux termes de l'arrêt Verdel être refusée,³⁾ par le motif qu'il est inadmissible que l'état requis ait entendu abdiquer sa juridiction à l'égard de tels actes.

Si celui contre lequel des poursuites peuvent être exercées en Suisse, est réclamé par un état étranger, non plus pour y faire l'objet de poursuites et y être jugé, mais *pour*

¹⁾ Lammasch, op. cit.

²⁾ T. F. Arrêt du 22 Octobre 1887.

³⁾ T. F. Arrêt VI. 434.

y subir sa peine, l'application des dispositions des traités cités est fort difficile. Le cas s'est présenté :

Meyer, Hanovrien, fut condamné le 5 Novembre 1883 à Hanau (Prusse) à cinq ans de réclusion pour tentative d'incendie, vol et dégradation de propriété. Après avoir subi une partie de sa peine, il parvint à s'échapper et à se réfugier en Suisse. Son extradition fut demandée. L'examen du jugement démontra que les faits les plus graves pour lesquels il était condamné, savoir les tentatives d'incendie et de vol avaient été commis à Rorschach, canton de St. Gall. — Quant au délit de dégradation à la propriété, il n'était pas compris dans le traité.

Le Conseil fédéral refusa l'extradition par le motif que le traité repose sur le principe que les actes délictueux qui y sont énumérés doivent être jugés en première ligne au for du délit et que par conséquent, on ne peut revendiquer aucun droit à l'exécution du jugement rendu par le jury de Hanau.¹⁾

Ainsi, dans ce conflit de poursuites pour le même délit, le Conseil fédéral a tranché avec raison, la difficulté dans le sens de la compétence territoriale.

En s'en tenant aux termes stricts du traité, le refus d'extrader n'aurait pu être motivé que sur le fait que de nouvelles poursuites étaient exercées contre Meyer. Celui-ci aurait donc dû être jugé deux fois pour le même fait et subir sa peine en entier à St. Gall, après en avoir déjà subi une partie en Allemagne, pays dans lequel il n'aurait pu, du reste, rentrer, jusqu'à ce que sa peine eut été prescrite.

B. Concours entre deux états étrangers. — Le conflit peut s'élever, non plus entre l'état requis et un état étranger, mais *entre deux états étrangers*, réclamant le même individu, à raison du même délit.

Les traités ne prévoient pas expressement le cas: la plupart renferment des dispositions sur le concours de plusieurs demandes, mais seulement lorsqu'il s'agit de délits distincts.

L'hypothèse qui se réalisera le plus fréquemment est

¹⁾ F. F. 1887. II 66. 21.

celle d'un ressortissant d'un tiers état, poursuivi à la fois par les autorités du lieu du délit et celles de son pays d'origine. On pourrait appliquer ici les dispositions renfermées dans quelques traités (Allemagne, Italie, Luxembourg, Portugal) sur l'extradition de ressortissants d'un tiers état: l'état requis a la faculté de les extradier soit au pays du délit, soit au pays d'origine.

Ici encore, il conviendrait que l'état requis tranche le conflit dans le sens de la compétence territoriale.

Comme on peut le voir, les conflits de compétence en matière d'extradition proviennent exclusivement du fait que les Etats ont étendu abusivement leur compétence pénale à certains délits commis hors de leur territoire. Ils cesseraient du jour où les lois de tous les Etats ne s'appliqueraient plus qu'aux infractions commises dans les pays respectifs. Tel est le but auquel on doit tendre.

Pour éviter les inconvénients et les incertitudes résultant de l'état actuel des législations, il conviendrait que la Suisse s'attachât autant que possible, en matière d'extradition *au principe territorial* et qu'elle stipulât dans tous ses traités, qu'elle n'accordera l'extradition que pour délits commis dans le pays requérant, en envisageant comme lieu du délit celui où l'acte produit ses effets essentiels.¹⁾ Dans le cas où l'acte produirait des effets dans plusieurs pays, l'extradition serait accordée au pays dans lequel le délit aurait produit les effets les plus graves.

Mais, ainsi, la difficulté ne serait pas entièrement résolue. En effet, tant que les législations cantonales ou étrangères, réprimeront les délits commis par des nationaux à l'étranger, il pourra arriver que le ressortissant d'un état, *condamné, ou libéré*, dans son pays pour délit à l'étranger, soit réclamé par le pays du délit pour y être jugé. Le pays du délit a incontestablement le droit d'exercer sa juridiction sur cet individu. Mais s'il le fait, l'inculpé se trouvera jugé et peut-être puni

¹⁾ Cf. *Résolutions d'Oxford*, art. IX.: »s'il y a plusieurs demandes d'extradition pour le même fait, la préférence est donnée à l'Etat sur le territoire duquel l'infraction a été commise.« — Lammasch op. cit.

deux fois pour le même fait. Comme le prévenu ne doit pas être victime de l'imperfection des lois pénales, il conviendrait que : si l'individu réclamé a été acquitté, l'extradition soit refusée en application du principe supérieur *non bis in idem*; s'il a été condamné, l'extradition n'ait lieu que sur l'assurance formelle que la peine subie dans l'une des juridictions sera déduite de celle à subir dans l'autre.

§ 5. Concours de poursuites pour délits distincts.

Le principe territorial n'est plus d'aucune utilité pour trancher le conflit de compétence qui s'élève lorsqu'un malfaiteur est poursuivi par plusieurs états pour délits distincts commis dans divers pays. Tous les états requérants sont-ils compétents pour obtenir l'extradition du malfaiteur? Si oui, quel état aura la préférence? Auquel le pays requis remettra-t-il le fugitif?

Deux cas peuvent se présenter : a) tous les états qui exercent des poursuites sont étrangers et se présentent comme Etats requérants ; b) l'un de ces états est le pays de refuge lui même, lequel au point de vue spécial de l'extradition se présente comme état requis.

A. Concours entre états requérants. — Si la Suisse reçoit de plusieurs pays des demandes d'extradition contre un même individu, pour délits distincts, à laquelle de ces demandes devra-t-elle accéder?

Sur ce point, il y a autant de règles différentes qu'il y a de traités. Toutefois en éliminant les divergences d'ordre secondaire, on peut grouper les traités sous trois types.

1° Ceux qui sont *muets*. Ce sont les plus anciens, conclus avec les *Pays-Bas*, *l'Autriche* et les *Etats-Unis* à une époque où les demandes d'extradition étaient rares et les conflits entre états requérants presque inconnus ; et ceux plus récents avec la *Belgique* et *l'Allemagne*.

2° Les traités qui accordent la préférence à *l'ancienneté* de la demande ; ce sont les traités avec l'Italie, la Russie, le Portugal, la Grande-Bretagne. Ils renferment les particularités suivantes :

a) L'Italie, Portugal, Grande-Bretagne n'admettent en concours que les états requérants sur le territoire desquels un délit à été commis; le Portugal et la Russie, les états requérants qui ont des traités avec l'état requis.

b) La Russie accorde un privilège au pays d'origine; le Portugal au pays du délit le plus grave.

3° Le traité avec la *France* et les traités plus récents avec le Luxembourg, l'Espagne, Salvador, Monaco, la Serbie et la République Argentine laissent au *pays requis la faculté de choisir* l'état auquel sera remis le malfaiteur, en prenant pour base la gravité du fait poursuivi et les facultés plus ou moins grandes, accordées pour que l'inculpé soit extradé s'il y a lieu, d'un pays à l'autre, pour purger successivement ses condamnations.

Il est regrettable qu'un traité d'extradition ne prévoie pas le concours de plusieurs états requérants: tous ayant droit d'exiger la remise du malfaiteur, chacun peut estimer que le traité est violé à son égard si le malfaiteur est livré à un autre. — Il est plus regrettable encore, que les divers traités conclus par un même pays posent des règles différentes, car on tombe alors dans un dédale inextricable:

Le Français Martinet avait été condamné en France à trois années d'emprisonnement pour abus de confiance, et en Belgique à sept ans dix mois pour délits analogues. Il fut arrêté à Genève. La France et la Belgique demandèrent son extradition. Le traité avec la Belgique était muet et celui avec la France laissait le choix au pays requis de se déterminer, en prenant pour base le délit le plus grave. L'extradition put donc se faire sans difficulté à la Belgique. ¹⁾

Il en eût été autrement si Martinet avait été sujet russe et avait commis l'un des délits en Russie et le plus grave en Portugal. — „A teneur de l'engagement que vous avez pris avec nous,“ aurait dit le gouvernement russe, „vous „devez nous livrer notre ressortissant.“ — „A teneur de notre convention,“ aurait dit de son côté le gouvernement portugais, „le pays du délit le plus grave a la priorité, c'est nous qui devons obtenir l'extradition.“ — Si l'on renversait l'hypothèse

¹⁾ F. F. 1888. II. 350. 5.

et si l'on supposait un Portugais poursuivi par son pays, et par la Russie pour un délit plus grave, la situation deviendrait plaisante: En pareille occurrence, les deux pays réclameraient l'extradition et ni l'un ni l'autre cependant ne voudrait obtenir la remise du malfaiteur. Cela donnerait lieu à une lutte de courtoisie forcée entre nations. — Que faire en pareil cas? Comme on ne peut pas couper un malfaiteur en deux, aussi facilement qu'un petit enfant, Salomon lui-même serait embarrassé.

La seule manière de sortir d'embarras, c'est d'insérer dans tous les traités une disposition, laissant au *pays requis la faculté de choisir*, en cas de concours de demandes, l'état auquel il accordera l'extradition (comme dans le traité avec la France), en indiquant les principes qui devront, autant que possible, déterminer son choix.

Quel sera le facteur déterminant? On en propose quatre: la gravité du délit, l'ancienneté de la demande, la nationalité du prévenu, les facilités de réextradition.¹⁾

Le Congrès d'Oxford a pris sur ce point la résolution suivante: „Si le même individu est réclamé par plusieurs „états, à raison d'infractions différentes, l'état requis aura „égard en général à la gravité relative des infractions. En „cas de doute, il tiendra compte de la priorité de la demande.“

Tel est bien, semble-t-il, le meilleur système: La circonstance de la gravité du délit est la seule qui se rapporte directement à la nature de l'extradition. „Prior tempore, potior jure“ est un axiome à appliquer dans le cas où aucune autre circonstance déterminante ne peut être invoquée. Quant à la nationalité du délinquant, c'est un facteur qui ne devrait pas entrer en ligne de compte en matière pénale. Enfin la circonstance de la facilité de réextradition ne peut être prise en considération que si l'on admet la légitimité de la réextradition elle-même.

B. Concours entre état requérant et état requis. — Si les traités conclus par la Suisse varient à l'infini sur la préférence à donner à l'un des états requérants en concours, ils sont en revanche tous d'accord (le traité avec les Etats-Unis

¹⁾ Cf. — Fastin-Hélie, Billot.

excepté) pour donner la priorité aux poursuites exercées dans l'état requis lorsqu'il entre en concours avec l'état requérant.

„Si l'individu réclamé est poursuivi ou condamné pour „une infraction commise dans le pays où il s'est réfugié,“ dit le traité avec la France (art. 7), „son extradition pourra être différée jusqu'à ce qu'il ait été jugé et qu'il ait subi sa peine.“

La priorité accordée dans tous les cas à l'état requis dans la répression de plusieurs délits n'est nullement justifiée. Les dispositions des traités à cet égard ont été évidemment inspirées par la considération du fait que l'état requis avait le malfaiteur en son pouvoir. Mais le principe *beati possidentes*, comme le principe *prior tempore, potior jure* ne doit être appliqué que lorsqu'on ne voit décidément pas de quel côté penche la balance de la justice. Tel n'est point ici le cas ; aussi bien à l'égard de l'état requis qu'à l'égard des autres états requérants, le pays dans lequel a été commis le délit le plus grave a un intérêt plus immédiat à sa prompte répression.

Il convient donc, en cas de concours de poursuites, — entre pays requérants, ou entre pays requérant et pays requis — de donner la priorité au *pays du délit le plus grave*, et les poursuites commencées dans le pays requis pour une infraction moins grave devraient être interrompues au profit de celles de l'état requérant. — Cette règle pourrait être appliquée, dès maintenant par la Suisse à l'égard des pays avec lesquels les traités prescrivent que l'extradition *pourra* être différée.

Du reste pour que le pays requis ait la priorité, il faut, d'après les traités (Pays-Bas exceptés), que les poursuites qu'il exerce contre la personne réclamée soient de nature pénale : la *contrainte par corps* pour réclamations civiles (dans les pays où elle existe encore), ne saurait motiver un renvoi de l'extradition.

C. S'il y a concours de plusieurs états pour délits distincts, les traités ne formulent des règles qu'à l'égard de la *priorité* des poursuites. On admet implicitement que tous les états ont *compétence* pour exercer leur juridiction si le criminel leur est livré avant que le délit ne soit prescrit.

Cependant, la législation pénale de plusieurs états et cantons prescrit qu'en cas de délits multiples, il ne pourra y avoir qu'une seule poursuite et que la peine du délit le plus grave sera seule appliquée.¹⁾ Ce principe d'humanité devrait être appliqué en matière d'extradition²⁾: Lorsqu'un malfaiteur commet des délits dans plusieurs juridictions, la *juridiction du fait le plus grave devrait être seule compétente* pour punir et par conséquent pour obtenir l'extradition. Par suite, le système des réextraditions, des voyages en zigzag à travers l'Europe en voiture cellulaire, et des peines appliquées, alors que le souvenir du délit est effacé, se trouverait aboli. Il va sans dire que si le malfaiteur avait déjà commencé à subir la peine d'un délit moins grave dans le pays requis, ce fait n'empêcherait pas son extradition, la peine subie devrait seulement être imputée sur celle que prononcera la juridiction du délit le plus grave.

Si le principe de l'absorption des délits n'est pas établi d'une manière générale, l'équité exige du moins que le fugitif soit mis à son bénéfice dans le cas où ce principe est reconnu dans le pays du refuge. Il conviendrait, en conséquence, de réserver dans des traités conclus par la Suisse que l'individu réclamé ne sera pas extradé s'il est poursuivi en Suisse pour un délit plus grave que celui pour lequel on demande l'extradition, et qu'il ne sera pas livré à un tiers état, une fois sa peine subie dans l'état requérant.

Chapitre II. De l'acte incriminé.

Pour que l'acte incriminé donne lieu à extradition, il faut qu'il remplisse certaines conditions relatives à :

- | | |
|----------------|--------------------|
| 1° sa nature, | 3° sa culpabilité, |
| 2° sa gravité, | 4° sa répression. |

§ 1. Nature du délit.

A. Infractions prévues par les traités.

Tous les faits délictueux ne donnent pas lieu à extradition: — Cet acte de procédure internationale nécessite en-

¹⁾ Système français de l'absorption C. I. crim., art. 365.

²⁾ Dr. L. Colombi, op. cit.

core des détentions préventives de longue durée et occasionne des frais assez considérables et des difficultés de diverses natures. Puis, les états ne sont pas soumis à un système de répression pénale uniforme, il n'ont pas une confiance absolue en l'équité et la perfection du mode de répression existant dans les États étrangers. On estime, du reste, que lorsqu'il s'agit d'un acte de peu de gravité, le délinquant est suffisamment puni par son exil volontaire. — Pour tous ces motifs, les traités ont posé des limites à l'extradition, suivant la nature et la gravité des délits.

Jusqu'au milieu de ce siècle, les traités ne prévoyaient l'extradition que pour certains crimes graves. Depuis lors, on a peu à peu étendu le nombre des infractions donnant lieu à l'extradition: Tandis que le traité de 1853 avec les *Pays-Bas* ne prévoit que huit catégories d'infractions, celui de 1876 avec le *Luxembourg* indique 36, et celui de 1874 avec la *Belgique*, 37 cas d'extradition.

Ce dernier traité renferme l'énumération la plus complète des crimes et délits pour lesquels l'extradition doit être accordée. Il prévoit tous les actes répressibles, excepté quelques délits de peu d'importance (vagabondage, mendicité, abandon de famille, injures, voies de fait qui n'ont pas occasionné de traces permanentes etc.), des délits non-intentionnels (homicide, incendie etc. par imprudence), des actes qui ne sont pas réprimés dans toutes les législations (adultère, duel, banqueroute simple) et certains délits d'une nature spéciale (délits contre l'Etat, la religion, délits politiques et militaires etc.). Il est regrettable qu'une énumération, d'ailleurs aussi complète, ne mentionne pas plusieurs actes d'une certaine gravité, tels que la falsification de produits alimentaires et les atteintes à la propriété littéraire artistique et industrielle.¹⁾

Cela prouve qu'il est impossible de prévoir tous les cas qui motiveraient l'extradition. Si donc une énumération peut être utile comme guide et comme indication des infractions réprimées

¹⁾ Le traité avec la Belgique prévoit l'extradition pour contrefaçon des marques, mais il résulte de la comparaison avec d'autres traités conclus par la Belgique, avec l'Espagne, la Russie, l'Italie, qu'il ne s'agit que de marques de l'Etat. — Braun, *Droits des étrangers en Belgique*.

dans le pays requis, il serait convenable de stipuler que cette énumération n'est pas limitative et que le silence du traité sur une infraction ne crée pas, ipso facto, pour le malfaiteur un droit à la non-extradition, comme on paraît disposé à l'admettre en Suisse et dans plusieurs pays voisins.¹⁾

Le traité avec la *France* et les traités les *plus récents* prévoient presque tous les cas du traité avec la Belgique; ils exceptent: la bigamie, le détournement d'objets saisis, le recel, etc.

Les autres traités sont moins complets, la plupart ne prévoient pas: les dommages à la propriété, la violation du secret des lettres, la dénonciation calomnieuse, l'excitation à la débauche, etc. Le traité avec les *Etats-Unis* ne mentionne pas non-plus: l'avortement, l'abus de confiance, la banqueroute frauduleuse, etc. Celui avec l'*Italie* ne prévoit l'extradition: pour voies de fait, que si elles ont causé la mort; pour abus de confiance, escroquerie, fraude et vol non qualifié, que si la valeur des objets extorqués dépasse mille francs. Celui avec la *Russie* ne rend l'extradition obligatoire que: pour délits volontaires. Le traité avec l'*Allemagne* ne mentionne pas: l'attentat à la pudeur.

Ces énumérations ont nécessité quelques *interprétations*. Ainsi: „La valeur des objets extorqués ne dépasse pas mille francs, lorsque pour atteindre ce chiffre il est nécessaire de combiner deux délits indépendants l'un de l'autre, dont chacun a fait l'objet d'un jugement et d'une condamnation distincte,“²⁾ ni „lorsqu'il est nécessaire d'ajouter à la somme extorquée les intérêts.“³⁾ — „Le recel n'est qu'une forme de la complicité de vol.“⁴⁾ — „L'attentat à la pudeur

¹⁾ Le projet de loi français a supprimé toute énumération et se borne à dire: (Art. 3) »Peuvent donner lieu à l'extradition 1° tous 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.«

Cf. Haus, *Principes généraux du droit pénal*, T. II. p. 225 et 226 — Prinz, *Rev. droit internat.* 1879 p. 87.

²⁾ F. F. 1880. II. 497.

³⁾ Arrêts T. F. — V. 68.

⁴⁾ F. F. 1886. I. 823. 10 etc. etc.

„sur des mineurs rentre sous le chiffre 8 de l'art. 1 du traité „avec l'Allemagne (viol).“¹⁾ — „L'association des malfaiteurs ne constitue pas un délit spécial.“²⁾ — D'une manière générale, „en matière de délit grave, l'interprétation extensive est conforme à l'intention des contractants“.³⁾

Il convient de mentionner ici les *déclarations de réciprocité* échangées avec la *France* pour homicide par imprudence, et avec l'*Italie* pour crimes contre nature et inceste.

B. Délits exclus des traités, délits politiques.

Les infractions pour lesquelles les états contractants n'ont pas pris l'obligation d'accorder l'extradition, peuvent se ranger sous deux catégories :

1° Celles à l'égard desquels le traité prévoit, que l'extradition n'aura pas lieu.

2° Celles qui ne sont pas mentionnées dans les traités.

Les seuls délits pour lesquels l'extradition doit ne pas avoir lieu, à teneur des traités, sont les *délits politiques*.

L'exclusion des délits politiques est de date relativement récente. L'histoire de l'extradition en Suisse montre que c'est en vue précisément des délits politiques que les premières conventions entre la Suisse et l'Etranger se sont formées : Les premiers traités avec la France stipulaient expressément l'assistance réciproque contre les ennemis de l'Etat et ce n'est que plus tard que l'on a assimilé aux auteurs de délits politiques ceux qui avaient commis des délits de droit commun.⁴⁾

L'exclusion des délits politiques est une conséquence du mouvement libéral de 1830 et de la lutte entre l'ancien régime et les nouvelles formes du droit constitutionnel. Elle fut formulée pour la première fois dans la Convention avec

¹⁾ F. F. 1888. II. 351.

²⁾ F. F. 1880. II. 648. — T. F. arrêt du 16 Mai 1879. Faute d'éclaircissements suffisants sur les crimes ou délits qu'avaient en vue une certaine réunion illicite d'individus, la personne simplement accusée d'en avoir fait partie ne saurait être extradée.

³⁾ F. F. 1888. II. 351.

⁴⁾ Cf. Ch. Soldan: *L'extradition des criminels politiques*. — Colombi op. cit. — Lammasch, A. Weiss, P. Bernard, etc.

la France du 30 Septembre 1833, modifiant le traité de 1828 et n'a plus, dès lors cessé d'être mentionnée dans les traités d'extradition conclus par la Suisse.

Tous les traités ne s'expriment pas dans les mêmes termes. La plupart statuent que „*Les crimes et délits politiques sont exceptés de la présente convention.*“ Plus explicite, le traité avec l'Allemagne dit: „L'extradition ne pourra avoir lieu si l'acte punissable, pour lequel l'extradition est demandée, a par lui-même un caractère politique, ou si l'individu réclamé peut prouver que la demande d'extradition dirigée contre lui est faite dans l'intention de le poursuivre, ou de le punir, pour un autre crime, ou délit, de nature politique.“ Le traité avec la Grande-Bretagne renferme une disposition presque identique. Celui avec les Etats-Unis dit: „La convention n'est point applicable aux crimes ou délits ayant un caractère politique.“ Celui avec l'Italie: „L'extradition ne sera jamais accordée pour les crimes ou délits politiques.“

Quelle est la portée de l'exception faite en faveur des délits politiques et l'importance des différences de rédaction des traités sur ce point?

En théorie, on distingue le délit politique absolu et le délit politique relatif, comprenant le délit complexe, ou délit à la fois politique et commun par sa nature, et le délit connexe, ou délit commun commis dans des circonstances politiques.

Bien que les traités (sauf ceux avec l'Allemagne et la Grande-Bretagne) ne le disent pas expressément, l'exception faite par la Suisse, s'étend à ces trois catégories de délits. La Suisse a toujours manifesté expressément l'intention de refuser l'extradition, dès qu'un acte revêt un caractère politique; c'est à dire, même pour délits politiques relatifs. Le Conseil fédéral a décidé que la Suisse refuse l'extradition non-seulement lorsqu'il s'agit de crimes politiques, mais même dans le cas où l'accusation a pour objet un crime commun en relation de connexité avec un crime politique.¹⁾

¹⁾ Décision du 22 Mars 1841.

Plusieurs états monarchiques auraient désiré qu'une exception fut faite à l'égard des attentats „contre la personne du chef „d'un gouvernement étranger ou contre celle des membres de „sa famille, lorsque cet attentat constitue le fait, soit de meurtre, soit d'assassinat, soit d'empoisonnement.“ Bien que cette exception ait été formulée dans les traités conclus par des états qui n'admettaient pas l'extradition pour délits politiques,¹⁾ la Suisse n'a jamais consenti à l'introduire dans ses conventions. Ce refus a failli empêcher la conclusion du traité de 1869 avec la France. Plus tard, la Suisse a opposé la même fin de non-recevoir aux instances de l'Espagne, de la Serbie et de Monaco.

Qu'entend-on par les mots „crimes ou délits politiques“ employés dans les conventions conclues par la Suisse. — Pour savoir si une infraction doit être exclue des traités, il ne suffit pas de se demander, si elle revêt dans la règle, in abstracto, le caractère de délit politique. Il faut examiner l'acte incriminé, *in concreto*, entouré de toutes les circonstances qui lui sont spéciales, et voir si, comme tel, il présente un *caractère politique*. „Lorsqu'une demande d'extradition est „adressée à l'une des parties contractantes, il appartient au „gouvernement du pays requis de décider, après examen de „toutes les circonstances relatives à l'objet de la demande, si „ces faits lui donnent le caractère d'un crime ou délit politique.“²⁾

Ainsi, bien que le régicide soit, en soi, un délit connexe, la Suisse ne refusera pas l'extradition de tous les individus qui se seront rendus coupables d'assassinat contre un souverain. Pour qu'un tel attentat autorise un refus d'extradition, il faut que les circonstances spéciales de la cause lui donnent un caractère politique.³⁾

Quelles sont les circonstances qui déterminent le *caractère politique* d'un délit? Sur ce point les opinions varient à l'in-

¹⁾ Cf.: traité entre les Etats-Unis et la Belgique du 23 Juin 1882.

²⁾ Note diplom. à l'occasion du traité avec la France. (F. F. 1869. III. 478.)

³⁾ Note additionnelle au traité avec la Serbie (F. F. 1887. IV. 825.)

fini.¹⁾ Il semble que l'on doit tenir compte soit du but ou des motifs déterminants de l'auteur, soit de la personnalité du lésé, soit de la nature des effets de l'acte. D'une manière générale, un acte délictueux apparaît comme politique lorsqu'il est dirigé contre l'organisation politique actuelle d'un pays ou lorsqu'il est la conséquence naturelle d'une lutte contre cette organisation ou ceux qui la représentent ou la défendent.

La question de savoir si un acte délictueux a, ou non, le caractère politique est ainsi une question de fait, que les autorités du pays requis apprécieront souverainement.²⁾

Qui doit *établir* le caractère politique d'un délit? S'il s'agit d'un acte politique in abstracto, (délit politique ou délit complexe) c'est à l'état requérant d'établir que, in casu, cet acte n'a pas le caractère politique. Au contraire, le Tribunal fédéral a décidé que l'individu dont l'extradition est requise pour un délit de droit commun quant à ses caractères objectifs (délit connexe), ne saurait échapper à cette mesure en se bornant à alléguer que les faits à raison desquels il a été recherché ont été commis par un motif et dans un but politique. Il doit établir son dire, c'est à dire soumettre à l'appréciation du juge, les circonstances manifestant le but politique du délit.³⁾

Dans l'application, la question de l'extradition des criminels politiques n'a pas soulevé de difficultés graves ou de débats importants. Plusieurs fois, à la vérité, des individus ont allégué qu'ils étaient poursuivis dans un but politique, rarement leur dire s'est trouvé avéré. — Lorsque s'est posée la question de savoir, quelle était l'attitude à prendre à l'égard des réfugiés de la commune de Paris, le Conseil fédéral a décidé qu'il ne prendrait pas de mesures générales.⁴⁾

¹⁾ Ch. Soldan: *L'Extradition des criminels politiques*, p. 11. — Blumer-Morel (III. p. 556), Lammasch, Filangieri, Ortolan, de Bar, Billot, Brocher, Fiore.

²⁾ F. F. 1880. II. 648. — Cf.: *Résolution d'Oxford*. XX.

³⁾ Arrêt Kompowski, 15 Mars 1886, *Journal des Tribunaux vau-dois*, 27 Mars 1886.

⁴⁾ F. F. 1871. II. 527.

Quelles garanties les personnes poursuivies ont-elles, en Suisse, contre une extradition pour délit politique? Tandis que le traité avec l'Italie statue que l'extradition „ne sera „jamais accordée,“ et celui avec l'Allemagne qu'elle „ne pourra „avoir lieu“ pour délits politiques; à l'égard des autres pays, les délits politiques sont simplement „exclus de la convention“ d'extradition. Cette rédaction n'implique pas pour les autorités fédérales l'obligation de ne pas extradier, elle place les délits politiques sur le même rang que les autres délits non prévus par le traité, c'est à dire dans le domaine de l'extradition *facultative*. Mais l'interprétation littérale serait évidemment ici contraire à l'intention des négociateurs et de l'Assemblée fédérale. Les autorités fédérales ont voulu que l'extradition n'ait jamais lieu pour délits politiques et cela non-seulement à l'égard de l'Italie et de l'Allemagne, mais aussi à l'égard des autres états.¹⁾

L'exception faite en faveur des délits politiques est conforme aux principes de l'extradition.²⁾ Les délits politiques sont des actes dirigés, non pas contre l'ordre social en général, mais contre une organisation *spéciale* au pays requérant, punis ordinairement d'un châtement *hors de proportion* avec leur gravité d'après les idées régnantes dans l'état requis, et réprimés le plus souvent dans des circonstances et sous l'influence de *sentiments* qui permettent de suspecter la parfaite impartialité en la cause des autorités qui exercent les poursuites.³⁾

C. Infractions non-mentionnées dans les traités.

A l'égard de ces infractions, le traité est comme n'existant pas, elles rentrent dans le domaine de l'extradition facultative. Fréquemment et surtout lorsque les traités ne prévoyaient l'extradition que pour un petit nombre d'infractions, la Suisse a opéré la remise des malfaiteurs pour des délits de cette nature. A diverses reprises, le Conseil fédéral a échangé, au

¹⁾ Arrêté du Conseil fédéral, du 22 Mars 1849.

²⁾ Cf. Lammasch, Billot, Bernard, Renault, Roguin, Brusa, Teichmann, Soldan.

³⁾ *Le droit d'extradition appliqué aux délits politiques d'après le Dr. H. Lammasch, Weiss et Lucas. — Brusa, Annuario delle Scienze giuridiche, sociale e politiche* (II. p. 115 et suiv.) — Ch. Soldan op. cit. etc.

sujet de tel ou tel d'entre eux, des déclarations de réciprocité dont la portée obligatoire pour la Suisse est controversée. — Le Tribunal fédéral a presque toujours refusé l'extradition demandée pour un délit non prévu par les traités.

Parmi les infractions non prévues se trouvent tous les délits purement *militaires*, notamment la désertion. La question des infractions militaires, beaucoup plus importante, en pratique, pour la Suisse, que celle des délits politiques, a nécessité de nombreuses décisions et une véritable jurisprudence du Conseil fédéral:

Conformément aux traditions antérieures, le Conseil fédéral a toujours refusé l'extradition pour délits purement militaires. Si l'extradition est demandée pour un délit de cette nature, ou si l'inculpé allègue le fait de désertion, le Conseil fédéral n'accorde l'extradition que sous la réserve que l'extradé ne sera pas poursuivi pour désertion, et avise celui-ci de la réserve faite en sa faveur.¹⁾ En pareil cas les gouvernements de Wurtemberg et de Bade renoncent à l'extradition plutôt que d'accéder à la réserve formulée.²⁾ — En revanche, les délits communs, même s'ils sont commis par des militaires, donnent lieu à l'extradition.³⁾

Le refus d'extrader pour délits purement militaires est pleinement justifié: Les délits militaires sont des atteintes portées, non pas à l'ordre public en général, mais à la discipline de l'armée, être distinct du corps social.⁴⁾

Mais la procédure actuelle n'est pas suffisante pour garantir pleinement la non-extradition des déserteurs: Le Conseil fédéral n'est pas toujours avisé que celui dont on réclame l'extradition, a commis des délits purement militaires. Il ne peut, par conséquent, pas faire de réserves toutes les fois que cela serait nécessaire. — Il conviendrait donc d'assimiler

¹⁾ F. F. 1876. II 343.

²⁾ F. F. 1878. II. 704; 1887. II. 58.

³⁾ Arrêts T. F. VI. 432. — F. F. 1865. II. 207.

⁴⁾ La doctrine sur ce point a été sanctionnée par l'art. XVI des résolutions d'Oxford: »l'extradition ne doit pas s'appliquer à la désertion des militaires appartenant à l'armée de terre et de mer, ni aux délits purement militaires.« — Cf. Renault, Bernard, Rolin.

dans les traités, les délits purement militaires aux délits politiques.

Il peut y avoir, non-seulement en matière politique, mais dans d'autres domaines, des délits complexes, c'est à dire, revêtant à la fois le caractère d'atteinte à l'ordre public et d'infraction à certaines règles d'ordre spécial : Infractions de droit commun commises par des fonctionnaires,¹⁾ des militaires, des marins etc., délits commis contre des fonctionnaires, des ministres de certains cultes etc.

Dans ce cas, aucune réserve n'étant faite dans les traités, la Suisse est tenue d'accorder l'extradition, lors même que, par suite du caractère spécial de l'acte ou de la personnalité de son auteur, la répression sera beaucoup plus sévère que s'il s'agissait d'un délit commun. — L'équité justifierait l'introduction dans les conventions d'une réserve en vertu de laquelle la peine du délit commun serait seule applicable à l'extradé.

§ 2. Gravité de l'acte incriminé.

A. D'après la peine applicable. La plupart des traités instituent l'obligation d'extrader, quelque minime que soit la peine applicable au cas, pourvu que l'infraction soit mentionnée dans la convention.

Autrefois l'extradition n'était accordée que pour les actes frappés d'une peine criminelle. Quelques uns des traités actuels font encore la distinction entre crimes et délits et n'admettent l'extradition pour ces derniers que s'ils sont réprimés par une peine d'une certaine gravité :

Les traités avec la France, l'Espagne, Luxembourg stipulent que l'extradition pour *délits* aura lieu seulement à l'égard de condamnés à plus de deux mois d'emprisonnement et de prévenus ou accusés si le délit entraîne au maximum deux ans d'emprisonnement d'après la législation du pays requérant.

Le traité avec le Portugal exclut de l'extradition tous les actes frappés d'une peine correctionnelle d'après la législation d'un des pays contractants.

¹⁾ Arrêts T. F. VI. 432. — F. F. 1865. II. 207.

Le traité avec la Russie pose d'une manière plus générale l'obligation d'extrader pour les délits entraînant au maximum plus d'un an d'emprisonnement d'après la loi des deux pays.

Toutes les législations pénales ne connaissent pas la distinction entre *crimes* et *délits*: certains codes qualifient *délits* toutes les infractions à la loi. L'emploi de ces expressions dans les traités peut donc donner lieu à des difficultés d'interprétation. Il serait préférable de les remplacer par celle d'*infractions*. — D'autrepart il ne convient pas de rendre l'extradition obligatoire pour les actes de peu de gravité, pour lesquels la durée de l'arrestation provisoire dépasserait celle de la peine applicable. — L'extradition est une mesure grave qui ne doit s'appliquer qu'aux infractions de quelque importance.

Il faudrait aussi tenir compte du fait que les frais de l'extradition et de la durée de la détention préventive qu'elle nécessite augmentent avec la distance.

Il serait donc désirable d'introduire dans tous les traités l'art. 3 de la convention avec la Russie en le modifiant comme suit:

„L'extradition ne sera accordée que pour crimes et délits entraînant au maximum plus de . . . mois (ou ans) d'emprisonnement d'après les lois des deux pays.“¹⁾

B. Tentative. Les traités avec la France, l'Espagne, Luxembourg et Monaco ne stipulent l'extradition pour tentative que pour faits qualifiés „crimes“ dans le pays requérant et pour vol, escroquerie et extorsion. Interprétée strictement, cette disposition ne permettrait pas aux Cantons qui qualifient *délits* tous les actes délictueux de demander une extradition pour tentative d'assassinat. — D'après le traité avec le Portugal l'extradition pour tentative n'a lieu que si les faits incriminés sont qualifiés crimes dans *l'un* des pays.

Certains traités, notamment celui avec l'Italie, ne font pas mention de la tentative. On en a conclu que l'extradition n'était pas obligatoire. Mais le Conseil fédéral estime que l'extradition doit avoir lieu, que le crime ait été perpétré ou

¹⁾ Cf. Lammasch, Blumer-Morel (III. p. 549.)

qu'il n'y ait eu que tentative,¹⁾ et le Tribunal fédéral a prononcé dans le même sens, que „la qualification de délit em-
„brasse non-seulement le délit consommé, mais aussi la ten-
„tative, celle-ci n'ayant pas en elle-même les caractères d'un
„délit.“²⁾

C. Complicité. La complicité est un mode de participation au crime ou au délit, à ce titre elle doit donner lieu à extradition, lors-même que les conventions ne la mentionnent pas expressement. Du reste, tous les traités, excepté ceux avec les Pays-Bas et l'Autriche prévoient l'extradition pour complicité.

Quant au *fauteur*, le Tribunal fédéral a admis qu'il devait être considéré comme un complice, au sens large du terme.³⁾ Le fauteur pourra être réclamé au même titre que tout participant à un délit. Seulement l'acte du fauteur étant souvent considéré comme un délit spécial, le pays requis pourra refuser l'extradition si ce délit spécial n'est pas prévu dans le traité.

Le traité avec *l'Allemagne* seul parle des *instigateurs*. Comme ils sont généralement assimilés aux auteurs du délit, il faut admettre, que l'intention des négociateurs des autres traités a été de les comprendre sous cette dénomination.

§ 3. Culpabilité du fait incriminé.

Pour qu'un fait motive une extradition, il faut qu'il soit délictueux, qu'il constitue une infraction à la loi pénale.

Les législations pénales diffèrent quant à l'appréciation des caractères délictueux des faits et quant à la qualification qu'elles leur donnent. De ces divergences naît la difficulté de savoir d'après quelle norme on appréciera si les faits à la base d'une demande constituent ou pas une infraction possible d'extradition.

Les traités n'éclaircissent pas ces questions et ne posent pas des règles uniformes.

Aux termes de tous les traités, il faut que les faits in-

¹⁾ F. F. 1871. II. 411.

²⁾ Arrêts T. F. VIII. 83; XI. 180.

³⁾ Arrêts T. F. VI. 218.

criminés constituent une des infractions énumérées dans la convention.

Mais, un fait peut constituer un délit prévu par le traité d'après la qualification qui lui est donnée dans le pays requérant et n'être pas une infraction dans le pays requis. — L'état requis devra-t-il accorder l'extradition dès que la qualification donnée au fait incriminé dans la demande est une de celles mentionnées dans le traité? Ou, a-t-il le droit de demander un exposé détaillé des circonstances de l'acte et de refuser l'extradition si, *d'après sa législation*, le fait ne constitue pas une des infractions prévues par le traité?

La première solution dispenserait dans la plupart des cas le pays requis d'un examen détaillé des pièces à l'appui de la demande, mais elle n'est pas conforme à l'intention des états contractants: Les négociateurs qui ont conclu le traité et les autorités qui l'ont ratifié avaient respectivement en vue la notion des délits telle qu'elle était formulée dans leur législation et l'on ne peut admettre qu'ils se soient engagés à accorder l'extradition dans tous les cas prévus par une législation étrangère avec laquelle ils n'étaient pas familiers. S'ils avaient voulu s'en rapporter à cette législation, ils se seraient dispensés de faire dans le traité une énumération des cas d'extradition. — Le pays requis a donc le droit de faire abstraction de la qualification juridique donnée aux faits par l'autorité requérante et de *refuser l'extradition si ces faits ne constituent, aux termes de sa propre législation, un des délits prévus par le traité.*¹⁾

Il suit de là que si un acte rentre dans deux catégories différentes, selon qu'on adopte la définition de la loi du pays requérant ou celle du pays requis, il ne donnera lieu à extradition que dans le cas où, sous le nom qui lui est donné dans le pays requis, il est prévu dans le traité.²⁾

Si, d'autre part, l'acte, tout en réunissant les caractères

¹⁾ F. F. 1880. II. 851. — Cf. Arrêt de la Haute Cour d'Angleterre, div. du banc de la Reine, du 25 Janvier 1882. (Journal d. i. privé XI. p. 89.)

²⁾ Arrêt T. F. 25 Novembre 1876: »Il n'est pas nécessaire que les faits dont il s'agit, rentrent sous la même qualification dans les

généraux d'un délit, a été commis dans certaines circonstances qui en font un délit spécial d'après la législation du pays requis, l'extradition ne sera obligatoire que si ce délit spécial est énuméré dans le traité. — Ainsi des voies de fait ayant causé la mort peuvent avoir été exercées dans des circonstances qui les font réprimer comme duel dans le pays requis. Si le duel n'est pas prévu dans le traité, il n'y aura pas lieu à extradition. ¹⁾ — Ainsi encore, le fauteur d'un meurtre était poursuivi en Suisse pour complicité de meurtre. Refugié en Allemagne, son extradition est demandée. Le C. P. Allemand envisage comme un délit spécial l'acte du fauteur du meurtre lorsqu'il n'a pas convenu de donner son aide au malfaiteur avant la perpétration du délit. Comme l'acte du fauteur n'est pas prévu par les traités, l'extradition n'a été accordée, que sous la réserve que les poursuites auraient lieu seulement pour complicité convenue d'avance. ²⁾

Ces règles n'ont pas été observées dans le cas du recel. En France et en Belgique, le recel est considéré comme complicité de vol. Dans certains cantons il est traité comme un délit spécial, dans le cas où le recéleur n'a pas promis ses services avant le vol. Comme délit spécial il n'est pas prévu dans le traité avec la France. Néanmoins, contrairement aux dispositions précises de certaines législations cantonales, le Conseil fédéral a échangé avec ce pays des déclarations, portant que les recéleurs seraient envisagés comme complices.

Le Tribunal fédéral a suivi la même jurisprudence. Il considère l'interprétation donnée en 1872 par le Conseil fédéral, seul compétent à cette époque pour interpréter et appliquer les traités, comme confirmée, au moins tacitement, par l'Assemblée fédérale, et comme l'expression de la volonté des parties contractantes. ³⁾

»deux lois qui sont en présence, il suffit que dans l'une et l'autre il soit au nombre des faits donnant lieu à extradition.« — Cf. Rec. off. II. 492, 496; IV. 126; VIII. 292.

¹⁾ Arrêts T. F. 27 Août 1883. Rec. off. IX. 252.

²⁾ F. F. 1885. II. 485.

³⁾ Arrêts T. F. II. 324; arrêt Packe, 22 Octobre 1887.

D'après les traités avec la France, la Belgique, le Luxembourg, l'Espagne, Monaco, la Serbie et la République Argentine, il ne suffit pas pour rendre l'extradition obligatoire que le fait rentre au nombre des infractions prévues par le traité. Il faut encore „que le fait similaire soit punissable „dans le pays ou canton requis“.

Cette condition est requise dans le traité avec l'Allemagne, s'il s'agit: d'excitation à la débauche, de soustraction frauduleuse, d'escroquerie, de banqueroute frauduleuse, de préjudice frauduleux causé à la masse en faillite et de tentative; — dans le traité avec la Grande-Bretagne pour: les fraudes commises par un administrateur, banquier, agent etc., la destruction et dégradation intentionnelle de la propriété et la complicité.

En vertu de ces dispositions, il y a lieu d'examiner non-seulement, si le fait incriminé rentre au nombre des infractions énumérées dans le traité, mais encore si ce fait est réprimé dans l'état requis, car les délits énumérés dans les conventions d'extradition conclues par la Suisse ne sont pas réprimés par les législations de tous les cantons.

Il n'y aura pas lieu à extradition si un acte réprimé dans le pays requérant ne rentre pas au nombre des crimes ou délits punis dans le pays requis. Par contre, il n'est pas nécessaire pour motiver l'extradition, que l'acte incriminé rentre dans la même catégorie de délits d'après les deux législations,¹⁾ ni que le caractère délictueux de cet acte soit défini de la même manière dans les deux pays.

Mais il faut aller plus loin dans l'examen et se demander non seulement, si le fait est délictueux, mais encore, s'il est *punissable*: C'est à dire, non seulement, s'il constitue un délit en soi, dans la règle, mais encore si, in concreto, entouré de toutes les circonstances qui lui sont spéciales, il motiverait l'application d'une peine dans le pays requis, ou, si au contraire, il n'y aurait pas dans le cas particulier, un motif d'exemption de peine.

Ainsi, pour motiver un refus d'extradition, il suffira que le fait incriminé constitue une participation non-punissable à

¹⁾ F. F. 1879. II. 531.

une infraction. On pourra alléguer ainsi les circonstances particulières à l'auteur de l'acte: état de santé, trouble mental, âge ¹⁾ parenté ou alliance ²⁾ force majeure, légitime défense, ordre donné par un supérieur etc. On peut invoquer également des circonstances qui empêchent ou arrêtent l'action pénale: Absence ou retrait de plainte, ³⁾ restitution des objets détournés. On pourrait invoquer aussi le fait de la prescription, lors même que les traités n'auraient pas expressément prévu ce cas.

Si l'extradition est demandée en vertu d'un *traité qui ne prévoit pas* d'une manière générale la *condition de répression dans les deux pays*, les autorités requises ne seront pas fondées, dans la règle à repousser la demande par le motif que l'acte incriminé n'est pas réprimé ou pas punissable par leur loi. ⁴⁾

Ainsi, un état ou un canton se voit obligé d'extrader une personne, lors même qu'elle n'aurait pu être l'objet de poursuites si l'acte incriminé avait été commis sur le territoire de cet état ou de ce pays. — Cette exagération de l'assistance judiciaire, contraire aux principes de l'extradition, n'a pas été admise par le Gouvernement des Pays-Bas, qui a déclaré ne pouvoir être astreint par n'importe quel traité à accorder l'extradition pour des faits ne constituant pas, à teneur de ses lois, le crime poursuivi. ⁵⁾ — Il serait vivement à désirer que la condition de la repressibilité de l'acte incriminé dans le pays requis fut introduite dans tous les traités d'extradition. ⁶⁾

Il conviendrait cependant d'apporter une exception à cette règle et de rendre l'extradition facultative dans le cas où, si l'acte n'est pas réprimé dans le pays requis, c'est uniquement

¹⁾ F. F. 1866. I, 483.

²⁾ La France n'accorde pas l'extradition pour vol commis entre époux, F. F. 1879. II. 532; 1886. I. 823. Cf. Lammasch, *Auslieferungspflicht und Asylrecht*, p. 443.

³⁾ F. F. 1880. II. 498. Arrêts T. F. 23 Mai 1879, 16 Août 1875

⁴⁾ F. F. 1879. II. 531; 1880. II. 851. — Arrêts T. F. IV. 122.

⁵⁾ F. F. 1888. II. 353.

⁶⁾ Cf. *Résolutions d'Oxford*, art. XI. — Lammasch, Rolin, de Holzendorf, de Weiss, de Bar.

parceque les institutions ou la situation géographique de ce pays rendent sa perpétration impossible : Ainsi, le traité entre la Suisse et les Etats-Unis prévoit expressement l'extradition pour *piraterie*, bien que les lacs de la Suisse n'aient jamais été éprouvés par ce fléau.

L'exception de *prescription* de l'acte incriminé dans le pays requis est prévue dans tous les traités (Etats-Unis excepté), même dans ceux qui posent d'une manière générale le principe de la répressibilité dans les deux pays.

Obligatoire d'après la plupart des conventions, le refus d'extradition pour prescription est seulement facultatif aux termes de celles conclues avec l'Autriche, la France et la Belgique. Cette faculté, laissée à l'autorité requise, d'accorder l'extradition pour un délit prescrit, ne se justifie pas, le refus devrait être obligatoire aux termes de tous les traités. Depuis 1876 le Tribunal fédéral a toujours refusé l'extradition lorsque la prescription était acquise dans le canton requis.¹⁾

L'exception de prescription s'entend soit de l'action pénale, soit de la peine. Il suffit que l'une ou l'autre soit prescrite pour justifier un refus d'extradition. Ainsi, on pourra refuser l'extradition d'un condamné par le motif que l'action pénale était déjà prescrite dans le pays requis lorsque l'accusé a été jugé et condamné. Sinon, le pays requérant pourrait toujours rendre inefficace l'exception de prescription en jugeant au préalable par contumace celui dont il va demander l'extradition.

On pourra opposer à l'exception de prescription le fait qu'elle a été *suspendue* ou *interrompue* : Le pays requis devra tenir compte des poursuites qui auraient eu lieu dans le pays requérant et auraient interrompu la prescription. Certains traités le disent du reste expressement.

Une question plus délicate est celle de savoir ce qu'il faut entendre par les mots : „prescription de la peine“. S'agit-il de la peine *applicable* au délit ou de la peine *prononcée* in casu? Cette question doit être résolue par le code du pays requis. Elle ne peut être tranchée d'une manière générale parceque les diverses législations font dépendre la durée du

¹⁾ Arrêts T. F. 28 Oct. 1879; 18 Sept. 1880; 30 Oct. 1880.

temps requis pour prescrire l'action pénale tantôt de la quotité de la peine applicable, in abstracto; tantôt de la quotité de la peine appliquée. — Si la législation du pays requis proportionne la prescription à la peine applicable, ce sera la peine applicable au fait d'après la législation du pays *requis* et non d'après celle du pays requérant, de laquelle les autorités requises n'ont pas à tenir compte.¹⁾

§ 4. Répression de l'acte incriminé.

En théorie l'état requis ne devrait prêter son concours aux poursuites de l'état requérant, que s'il a l'assurance qu'elles aboutiront à une répression *aussi équitable* et *aussi impartiale* qu'elle l'eût été dans l'état requis. S'il ne peut obtenir cette assurance, il devrait être autorisé à refuser l'extradition.

La plupart des traités existants ne renferment aucune disposition à cet égard. Ils admettent la non-extradition dans le cas où le délit n'est pas punissable dans le pays requis; mais ils ne prévoient pas le cas où le mode de répression serait: autre, plus sévère, plus déshonorant, offrant moins de garantie dans le pays requérant.

C'est là une lacune, mais elle est difficile à combler.²⁾ Dans le cas où les peines sont différentes dans les deux pays, il est difficile d'établir une échelle de commutation. Puis, pour savoir au juste quelle peine sera appliquée dans le pays requis, il faudrait procéder à une sorte de jugement préalable dans ce pays. D'ailleurs une répression plus sévère peut être justifiée par des circonstances particulières au pays requérant.

Cependant, il serait possible de donner à l'extradé quelques garanties: Un des traités conclus par la Suisse contient une disposition à ce sujet, c'est le traité avec le *Portugal* qui statue que: „Si le délit entraîne la *peine de mort* dans „le pays requérant, les criminels ne seront extradés qu'à la „condition de la *commutation* de cette peine.“ Il serait vive-

¹⁾ Arrêts T. F. XII. 141, 579.

²⁾ v. Holtzendorff, *Die Auslieferung der Verbrecher und das Asylrecht*. — Brocher, *Rapport sur l'extradition*.

ment à désirer que cette disposition fut insérée, quelque peu modifiée dans tous les traités :

Un grand nombre de Cantons suisses ont aboli la peine de mort, tandis que la plupart des états voisins l'ont conservée. Jusqu'ici, par extraordinaire, la Suisse ne s'est pas vue dans l'obligation d'extrader un malfaiteur qui put être condamné à mort. Mais le cas pourrait fort bien se présenter,¹⁾ et ce serait incontestablement faire violence aux sentiments des autorités d'un canton qui a aboli la peine de mort, que de les contraindre à coopérer à l'application d'un châtement que leur législation réproouve.²⁾

Comme ces considérations ne s'appliquent pas aux Cantons qui ont rétabli la peine de mort, il conviendrait de stipuler la commutation dans le cas seulement, où la peine de mort n'est pas applicable dans le pays requis.

La commutation devrait être stipulée également pour les *peines corporelles*, si elles ne sont pas admises par la législation du pays requis. Enfin le pays requérant devrait s'engager à réduire, cas échéant, la peine appliquée, au *maximum* de la peine applicable dans le pays requis. On éviterait ainsi, dans le cas de délits complexes, que les extradés, notamment les militaires, ne soient punis trop sévèrement eu égard au caractère commun du délit. — La commutation ou réduction de peine pourrait être prononcée par voie de grâce partielle, ou par décision du Gouvernement dans les pays qui n'admettent pas que le traité modifie la législation nationale.

Chapitre III. Conditions de l'extradition relatives à la personne du fugitif.

§ 1. Non-extradition des nationaux.

Anciennement la juridiction pénale avait parfois le caractère d'un statut personnel. L'Etat réclamait ses ressortissants pour les punir; à teneur des premières conventions conclues

¹⁾ Il s'est produit en 1884 entre l'Espagne et le Portugal: V. Journal d. i. privé XIX. p. 755 et naguère entre la Belgique et la France Journal d. i. privé XII. 80.)

²⁾ Cf. Lammasch p. 503.

par la Suisse, le malfaiteur était extradé à l'état auquel il appartenait, non par le crime, mais par la naissance. — Les traités de 1828 avec la France et l'Autriche ne prévoient que l'extradition des ressortissants *de l'état requérant*. — Pénétrés de cette idée de l'allégeance perpétuelle en matière pénale, les états ne se croyaient pas autorisés à livrer des malfaiteurs à un tiers état, sans l'autorisation de celui dont ils étaient ressortissants. Les traités conclus vers le milieu du siècle renferment presque tous une clause de cette nature. — A plus forte raison n'était-il pas admissible qu'un état livrât ses propres ressortissants. — Peu à peu les scrupules qui empêchaient l'extradition des ressortissants d'un tiers état, se sont effacés: On ne trouve plus guère de traces de cet ancien état de choses que dans les dispositions des traités avec l'Italie, l'Allemagne, le Portugal et le Luxembourg qui autorisent l'état requis à remettre le malfaiteur au pays requérant, „ou au pays d'origine, si celui-ci s'engage à le punir“.

Par contre, la règle de la non-extradition des nationaux a subsisté entière et tend à s'affermir par suite des dispositions prises dans les nouveaux traités pour atténuer les nombreux inconvénients qu'elle entraîne (impunité, double châ-timent).

L'exception en faveur des nationaux est stipulée dans tous les traités à l'exception de celui avec les *Etats-Unis* et de la convention avec la *Grande-Bretagne*, en vertu de laquelle elle ne s'applique pas aux nationaux anglais. A l'égard de ces deux pays, le principe de la juridiction personnelle s'est trouvé en opposition avec le système exclusivement territorial.

Vis-à-vis des états avec lesquels la Suisse n'a pas de traité, le Conseil fédéral veille à l'observation stricte de l'exception en faveur des ressortissants et „à l'occasion d'un cas „où le gouvernement d'un canton paraissait disposé à agir „différemment, le Conseil fédéral a appelé son attention sur ce „qu'un pareil procédé offrirait *d'inconvenable*, et l'a engagé „à faire condamner le prévenu par ses propres tribunaux.“

Le Conseil fédéral semble considérer comme obligatoire pour la Suisse la non-extradition de ses ressortissants: „Aux

„termes de l'art. 5 du traité avec l'Italie,“ dit-il, „aucun citoyen suisse ne peut être extradé en Italie.“¹⁾ Cette manière de voir, est-elle fondée sur la teneur des traités? Les termes, en lesquels la disposition relative à la non-extradition est conçue, permettent ils d'en inférer qu'elle constitue un droit pour les Suisse de n'être pas livrés? On peut en douter:

Le traité avec l'Allemagne dit: Les gouvernements *ne livreront aucun citoyen suisse* (resp. allemand). Ici, il y a interdiction absolue et le Gouvernement Bavarois a déclaré, à propos d'une demande d'extradition provisoire, que le traité interdit d'une manière tout à fait générale l'extradition d'un Allemand, même s'il était consentant²⁾. — Mais à cette disposition positive, on peut opposer la rédaction des autres traités: Le traité avec l'Italie déclare que les parties contractantes *ne pourront être tenues* d'extrader leurs ressortissants“; ce qui implique qu'elles ont la *faculté* de les extrader. Les autres traités sont conçus en ces tenues: „les gouvernements s'engagent à se livrer, à l'exception des nationaux,“ ce qui ne veut pas dire qu'ils s'engagent à ne pas les extrader. — La faculté d'extrader ses ressortissants existe incontestablement à l'égard des pays avec lesquels la Suisse n'a pas de traité puisque aucune disposition législative ne prescrit le contraire. — Dès lors, s'il convenait aux autorités fédérales d'extrader les ressortissants suisses, elles pourraient le faire, dès maintenant, sans modifier les traités, celui avec l'Allemagne excepté³⁾. — Elles seraient du reste tenues de le faire sur la demande des Etats-Unis, le traité avec ce pays n'apportant sur ce point aucune restriction à l'obligation générale d'extrader.

Quelle est la portée de l'exception faite en faveur des nationaux? Le traité avec l'Angleterre parle de „ressortissants“, celui avec l'Allemagne de „citoyens“, celui avec la Russie de „citoyens et sujets“, ces expressions sont ici synonymes de celle de „nationaux“.

L'engagement d'extrader étant pris par la Confédération, il s'agit évidemment des ressortissants *suisses* et non pas seule-

¹⁾ F. F. 1887. II. 63. 13.

²⁾ F. F. 1880. II. 630.

³⁾ Cf. Blumer-Morel III. p. 550. — Arrêts T. F. III. 712.

ment des citoyens du canton de refuge. Lorsque les traités étaient conclus avec les cantons, l'interprétation contraire prévalait.

Il peut se présenter des cas de *double nationalité*: le fugitif peut être ressortissant à la fois du pays requis et d'un autre état.

En cas pareil, on doit faire application du principe général posé par le Tribunal fédéral dans l'arrêt Volf (20 Avril 1888): „Le Suisse qui a acquis une nationalité étrangère, „sans avoir renoncé à son droit de citoyen suisse, doit être „traité comme un Suisse par les autorités suisses;“ et décider que, „à moins de renonciation expresse à la nationalité suisse, „seul moyen d'abandonner cette dernière, le délinquant, suisse „d'origine, ne peut être extradé.“¹⁾

La nationalité n'est pas immuable; on peut en acquérir une nouvelle, perdre celle que l'on avait. A quel moment déterminera-t-on la nationalité au regard de l'extradition? Les traités sont muets sur ce point. Il semble logique d'admettre que la nationalité du fugitif doit être déterminée au moment où la question se pose ensuite d'une demande, c'est à dire *au moment de la décision sur l'extradition*.

Toutefois, dans un cas, la Suisse demandait à la France, l'extradition d'un Alsacien, le gouvernement l'accorda d'abord, puis la refusa, quand l'extradé se fut empressé d'opter pour la France²⁾. C'est là un cas exceptionnel qui ne doit pas infirmer la règle que la nationalité doit être appréciée au moment de la décision sur l'extradition.

En vertu de cette règle, le Suisse qui renonce à sa nationalité, après avoir commis un délit, devra être extradé, tandis que l'étranger réfugié en Suisse pour délit à l'étranger et qui se sera fait naturaliser, ne pourra l'être.

Cette manière de voir n'est pas universellement admise: On considère généralement la naturalisation d'un malfaiteur dans le pays de refuge comme peu sérieuse, et faite uniquement en vue d'éviter l'extradition.³⁾ Aussi, le projet italien

¹⁾ T. F. Arrêt Tafani. 11 Juin 1880. — R. off. II. p. 242.

²⁾ F. F. 1873. II. 53.

³⁾ Cf. Bernard: *De l'extradition* t. 2. p. 159. — Billot p. 74.

prévoit-il l'extradition des Italiens, pour faits antérieurs à leur naturalisation. — Il en est de même en vertu du traité entre la Suisse et le Portugal, qui stipule que „les individus naturalisés dans les deux pays *avant* la perpétration du crime „seront compris dans l'exception de cet article (en faveur des „nationaux)“. — Le Conseil fédéral a d'abord appliqué d'une manière générale cette règle : Il arrivait souvent, que des malfaiteurs italiens réfugiés dans le Tessin, se faisaient naturaliser dans ce canton. Le canton du Tessin s'opposait à leur extradition ; le Conseil fédéral a passé outre, estimant qu'„un „canton n'avait pas le droit de rendre illusoire l'obligation de livrer des malfaiteurs, en leur accordant arbitrairement le droit de „citoyen cantonal.“¹⁾

Ces cas de naturalisation après le crime sont devenus plus rares depuis que la loi fédérale exige pour la naturalisation deux ans de domicile en Suisse et l'autorisation du Conseil fédéral. Aussi, le Conseil fédéral a-t-il changé de doctrine et, revenant au principe général, refusé l'extradition de deux Italiens, naturalisés depuis la perpétration de leur délit²⁾. Cette manière de voir, conforme à la législation belge, paraît être la vraie. On ne peut ériger en présomption absolue l'hypothèse, qu'une naturalisation après le crime, n'a jamais lieu que pour échapper à l'extradition, cela surtout depuis que le pays requis se considère comme astreint à punir les nationaux qu'il n'extrade pas.

D'après le traité avec les Pays-Bas, il y a lieu de refuser l'extradition non-seulement des étrangers qui se sont fait naturaliser, mais encore de ceux qui „selon les lois du „pays auquel l'extradition est demandée, sont assimilés aux „nationaux, ainsi que des étrangers qui se sont établis dans „le pays et après s'être mariés à une femme du pays, ont un „ou plusieurs enfants de ce mariage, nés dans le pays“. Il serait effectivement cruel de troubler la paix d'une si jolie famille.

Les autorités du pays requis sont seules compétentes pour apprécier la question de nationalité. Le Conseil fédéral

¹⁾ F. F. 1871. II. 411.

²⁾ F. F. 1886. I. 825. 15.

exige que la nationalité soit indiquée dans les pièces à l'appui de la demande. Il a décidé que lorsqu'il existe une contestation ou des doutes sur la nationalité d'un prévenu, l'état qui veut appliquer le traité et demander une extradition doit fournir la preuve que la condition, exigée par le traité pour l'extradition, est remplie, c'est à dire, prouver que le prévenu est son ressortissant. ¹⁾ D'autrepart, le Tribunal fédéral estime que le prévenu, qui allègue une nationalité autre que celle indiquée dans les pièces à l'appui de la demande doit établir son dire.

§ 2. Répression des délits commis par les nationaux à l'étranger.

S'il ne convient pas qu'un pays extrade ses ressortissants, il convient encore moins que les malfaiteurs trouvent dans leur patrie un asyle d'où ils puissent braver la justice. Aussi la plupart des législations pénales répriment-elles les délits commis par les nationaux à l'étranger.

Le Conseil fédéral a fait tous ses efforts pour assurer cette répression. Toutes les fois qu'une plainte ou demande d'extradition est formulée contre un Suisse, il transmet l'enquête au Canton d'origine et veille à ce que des poursuites soient exercées. Si les lois ne renferment pas des dispositions sur la matière, le Conseil fédéral invite les autorités cantonales à les compléter. ²⁾

A l'égard des étrangers, le Conseil fédéral demande la réciprocité et cherche à introduire comme règle dans les traités d'extradition la répression des nationaux dans le pays requis. Une disposition de cette nature a été introduite pour la première fois dans le traité avec la Russie (art. 2), elle a été reproduite dans les traités avec l'Espagne (art. 9), et les traités plus récents avec Salvador (art. 10), Monaco (art. 10), la Serbie et la République Argentine. Elle existe dans le traité avec la Grande-Bretagne (art. 1) à la charge de la Suisse seulement, l'Angleterre s'engageant à extradier ses nationaux.

En vertu de ces traités „chacun des états contractants „s'engage à poursuivre conformément à ses lois, les crimes ou „délits commis par ses citoyens et sujets contre les lois de

¹⁾ Ullmer 677.

²⁾ F. F. 1873. II. 52. etc.

„l'autre état, dès que la demande en sera faite et dans le cas „où les crimes ou délits peuvent être classés dans l'une des „catégories énumérées à l'art. 1 du présent traité.“

Cette disposition ne proclame pas d'une manière générale l'obligation de poursuivre les ressortissants pour tous les délits commis à l'étranger. L'obligation est restreinte aux délits qui sont :

1^o «*énumérés dans le traité;*» comme d'autrepart la poursuite n'a lieu que conformément aux lois du pays requis, l'action pénale cessera si l'acte incriminé n'est pas réprimé par ces lois ou s'il est prescrit.

2^o commis «*contre les lois de l'autre état,*» ce qui restreint la poursuite aux actes réprimés par les deux législations.

Quelle est la portée de l'engagement pris et le sens des mots : «*conformément à ses lois*»? Le traité a-t-il pour effet d'assimiler le ressortissant qui a commis un délit à l'étranger à celui qui a commis un délit dans le pays, modifiant sur ce point les législations nationales qui n'auraient pas déjà posé cette règle? Ou, le traité renferme-t-il simplement une obligation pour le gouvernement contractant de requérir des poursuites contre ses ressortissants, dès que la demande sera faite, les poursuites n'ayant lieu que conformément aux lois nationales, c'est à dire, dans le cas seulement où ces lois prévoient la répression du délit à l'étranger?

La première interprétation semble conforme aux intentions du Conseil fédéral. Il entendait que la disposition en question fut stipulée „en des termes qui ne laissaient aucune „place au doute l'obligation pour chacun des deux états de poursuivre etc.“¹⁾ Seule, elle donnerait à la disposition une portée nouvelle, tandis que l'autre n'est guère que la constatation de l'état de choses existant. Mais, elle doit être rejetée comme inconstitutionnelle, la Confédération ne saurait en effet modifier par voie de traités la législation et l'exercice de la juridiction pénale exclusivement réservées aux cantons. Dans plusieurs états étrangers d'ailleurs, les traités d'extra-

¹⁾ F. F. 1882. IV. 535.

dition ne sont que des actes de haute administration qui ne sauraient déroger à la loi.¹⁾

Il convient donc d'admettre, que la disposition dont il est question signifie simplement que „*le gouvernement s'engage à donner à la plainte sa suite légale suivant la législation du canton d'origine de l'accusé.*“ C'est en ces termes que s'exprime le traité avec l'Angleterre.

Pour faciliter la répression des délits commis par des ressortissants à l'étranger, la plupart des traités, notamment les conventions avec l'Italie et l'Allemagne, stipulent que l'état requérant communiquera toutes les enquêtes, dépositions etc. relatives au fait incriminé. Un gouvernement cantonal a objecté avec raison à une demande de poursuites fondée sur cette disposition, qu'elle créait une obligation à la charge de l'état requérant seulement, et n'impliquait pas pour l'état requis l'engagement d'exercer des poursuites.²⁾

La question de la répression des nationaux ne rentre pas dans la matière de l'extradition proprement dite, c'est un acte de juridiction nationale et non un acte de police judiciaire internationale. On ne saurait donc lui appliquer aucune des règles des traités concernant l'extradition proprement dite. Le national, même pour délits commis à l'étranger, ne doit être arrêté et poursuivi que dans les cas et suivant les formes prescrites par la législation pénale de son canton. — Une pratique abusive a parfois assimilé la répression des nationaux à l'extradition au point de vue des mesures préliminaires: L'arrestation provisoire et la détention ont lieu par voie administrative, sur l'ordre du Conseil fédéral, en suite des demandes de poursuites émanées de l'étranger. — Tant que l'exception de non-extradition des nationaux subsistera, il est à désirer qu'une ligne de démarcation nette soit tirée entre le cas de la répression et celui de l'extradition et que le premier soit régi exclusivement par les dispositions des lois cantonales.³⁾

¹⁾ Cf. Blumer, Morel III. 551. — Ruffy: *L'extradition et les traités.*

²⁾ F. F. 1879 II. 531.

³⁾ En vertu de la loi hollandaise de 1875 le prévenu est avisé

§ 3. Double répression des délits commis par des nationaux.

L'extension de la juridiction à la répression des délits commis par des nationaux à l'étranger donne naissance à de nombreux conflits entre la législation du lieu du délit et la législation d'origine. Si les autorités des deux pays exercent la compétence que leur attribue la loi nationale, on aboutit à deux jugements frappant le même individu pour le même fait, en violation du principe: „non bis in idem“.

Un certain nombre de doubles condamnations de Suisses ont attiré l'attention du Conseil fédéral sur ce point et il s'est efforcé d'obtenir l'assurance qu'un individu poursuivi en Suisse ne serait plus inquiété à l'étranger pour le même fait.

Mais la législation et la jurisprudence pénale de la plupart des états ne tiennent aucun compte d'un jugement rendu en pays étranger. — En France, un tel jugement ne met aucun obstacle à ce qu'un individu ne soit de nouveau condamné ou puni pour le même fait. ¹⁾ Le gouvernement est incompetent pour soustraire un prévenu ou condamné aux tribunaux, ou à l'exécution du jugement. ²⁾ Il ne peut que prendre l'engagement d'empêcher les poursuites de commencer. — Le gouvernement allemand a déclaré que la poursuite d'un individu par les tribunaux de son pays, n'entraîne pas pour l'autre état contractant l'obligation de renoncer à l'exercice de la juridiction pénale du lieu du délit. — Le gouvernement belge a fait une déclaration dans le même sens. ³⁾

En présence de telles déclarations, les autorités suisses refusent généralement d'accéder aux demandes de poursuites. ⁴⁾

Afin d'éviter que les malfaiteurs suisses ne restent im-

qu'il peut invoquer la qualité de Neerlandais pour se soustraire aux règles de la loi sur l'extradition. Il peut, dans ce but, adresser dès son premier interrogatoire, une requête à la haute cour qui statue sur ce point. (Art. 16 et 17.)

¹⁾ F. F. 1886. I. 825. 16. ²⁾ F. F. 1887. II. 66. 22.

³⁾ F. F. 1887. II. 612. 23. — En Suisse, au contraire, on tient compte dans une certaine mesure des jugements étrangers: Le Tribunal fédéral (Arrêt Huber, 20 Août 1888) a décidé que la privation de droits politiques prononcée à l'étranger, enlevait le droit de voter dans le canton.

⁴⁾ F. F. 1886. II. 66; 1887. II. 67.

punis, par crainte qu'ils ne soient punis deux fois, le Conseil fédéral a cherché à obtenir par voie de conventions et de traités les assurances qu'on lui refusait. — Des démarches faites auprès de la Belgique ¹⁾ et de la France ²⁾ n'ont pas abouti. En revanche le Conseil fédéral est parvenu à faire insérer dans le traité avec l'Espagne et les traités plus récents avec Monaco, la Serbie et la République Argentine, la disposition suivante, comme corollaire de l'engagement pris par les états contractants, de poursuivre leurs ressortissants.

„De son côté l'Etat à la demande duquel un citoyen ou „un sujet de l'autre état aura été poursuivi et jugé, s'engage „à ne pas exercer une seconde poursuite contre le même individu et pour le même fait, à moins que l'individu n'ait „pas subi la peine à laquelle il a été condamné dans son „pays.“

Cette disposition est-elle suffisante pour prévenir tous les cas de double condamnation ?

L'Etat, „à la demande duquel“ est-il dit. Par conséquent le pays du délit ne renonce aux poursuites que s'il est „requérant“. Si par contre le Suisse a été puni dans son canton sans demande préalable de l'état du délit, p. ex. sur la plainte d'un particulier, rien n'empêche qu'il ne soit puni de nouveau pour le même fait à son retour dans cet état.

L'état requérant s'engage à ne pas exercer une „seconde poursuite“. Il ne s'interdit pas d'exercer le premier, en contradictoire ou, par contumace, des poursuites contre un ressortissant de l'état requis. Si donc un malfaiteur déjà condamné dans l'état requérant se réfugie dans sa patrie, ou bien il ne sera pas jugé deux fois et restera inextradable et impuni, ou bien il sera jugé une seconde fois et tombera alors sous le coup de deux condamnations exécutoires ?

L'engagement n'est pris que pour le cas où le condamné aura „subi“ sa peine dans sa patrie. S'il vient à s'échapper avant et à se rendre dans le pays du délit, il pourra y être puni de nouveau et y subir sa peine, tout en restant sous le coup de la première condamnation qui l'a frappé et qui l'atteindra inévitablement, s'il rentre dans son pays.

¹⁾ F. F. 1882. IV. 535.

²⁾ F. F. 1886. I. 825.

Ainsi, la disposition en question ne protège que celui qui s'est enfui du pays du délit avant d'y être l'objet de poursuites et qui, condamné dans sa patrie, y a subi toute sa condamnation.

Le système de la répression des délits commis par des nationaux à l'étranger est donc encore bien imparfait. Convient-il de le perfectionner? Ne vaudrait-il pas mieux l'abandonner? C'est ce qui sera examiné ultérieurement.

Pour le moment, il convient d'ajouter que, afin qu'un national ne soit pas condamné dans son pays, après avoir déjà subi une condamnation pour le même fait au lieu du délit, certains états ont convenu avec la Suisse la communication réciproque de tous les jugements contre les ressortissants de l'autre état.

§ 4. Légitimité de l'exception faite en faveur des nationaux.

La non-extradition des nationaux est considérée comme un axiome, aussi ne se donne-t-on guère la peine d'en démontrer la légitimité.¹⁾ On se borne à alléguer des raisons de convenance et d'humanité.

„Il n'est pas convenable,“ dit-on, „il n'est pas de la dignité d'un état, de livrer à un autre ses propres ressortissants.“ — Cet argument fait une assimilation fautive de l'extradition avec l'expulsion, le bannissement et la remise en otage, ou en expiation, des ressortissant d'un pays. La *remise* d'un individu en elle-même ne peut pas être appréciée au point de vue de la convenance ou de la dignité, mais seulement du *but* dans lequel elle est faite. Sans doute, il n'est pas de la dignité d'un état de livrer un citoyen à un état ennemi, dans l'intention de se soustraire aux conséquences d'un ultimatum; il n'est pas convenable de bannir un citoyen pour s'épargner l'ennui de lui infliger la peine d'un délit commis dans le pays; il n'est pas digne d'expulser un ressortissant — ni-même un étranger, — sous la pression d'un autre état. Mais par contre, rien n'est plus conforme à la dignité d'un état, que de livrer un de ses ressortissants dans

¹⁾ Bernard: *De l'extradition*. — Renault: *Etude sur l'extradition en Angleterre, etc.*

le but de réaliser la justice. Il n'est pas convenable pour un état de devenir un repaire pour ses nationaux, un asyle dans lequel ils ont, comme c'est actuellement le cas, beaucoup de chances d'échapper à la répression des délits commis à l'étranger.

On invoque d'autrepart des considérations d'humanité: On redoute pour les nationaux des peines trop cruelles, des châtimens excessifs, l'absence des garanties que leur accorde la loi de leur pays. On craint, qu'en qualité d'étrangers, ils ne soient punis plus sévèrement. En un mot, on se défie des juridictions étrangères. Mais, s'il en est ainsi, pourquoi conclut-on des traités d'extradition? Et comment fait-on de s'engager à la remise de ressortissans d'un tiers état? „Si la „confiance n'existe pas, il ne faut livrer personne, pas plus „un étranger qu'un national.“ Ce qui n'est certes pas de la dignité d'un état, c'est de livrer le ressortissant d'un tiers état à l'exercice d'une juridiction qu'il redoute pour ses nationaux.

En fait, cette défiance est exagérée: Souvent l'état requérant a les mêmes peines et une organisation judiciaire analogue à celle du pays requis. Baser sur quelques divergences le principe de la non-extradition des seuls nationaux, c'est violer le principe de l'égalité devant la loi: En matière pénale, il ne doit pas être fait acception de personne ni de nationalité. La loi pénale oblige tous ceux, qui sont sous le territoire d'un état; ceux qui la transgressent sont également coupables, qu'ils soient citoyens ou étrangers; ils doivent être poursuivis et punis de la même manière et dans la même mesure.

L'exception en faveur des nationaux présuppose au pays d'origine deux droits:

1° Celui de soustraire un individu aux poursuites d'un pays étranger.

2° Celui d'exercer des poursuites contre des infractions aux lois des pays étrangers.

Le premier de ces droits, l'état requis prétend le puiser dans sa souveraineté. On peut se demander si la souveraineté

est absolue et si la convenance et le bon plaisir suffisent aux yeux du droit des gens pour légitimer un droit en opposition avec les exigences de la justice internationale.

Si la solution de cette question est douteuse, en revanche, la solution de l'autre est évidente. Conformément à ce qui a été dit plus haut, il faut, pour que l'application d'une peine ne soit pas un acte de force, que cette peine soit la rémunération d'une atteinte portée à l'ordre social et à la sécurité publique de l'état qui l'applique. Les délits commis à l'étranger contre des lois étrangères ne troublent en rien l'ordre public du pays d'origine. Dès lors, étendre les dispositions de la loi pénale de ce pays aux délits commis par des nationaux à l'étranger, c'est dépasser les limites du droit de punir. Une telle extension de compétence n'est justifiée que si l'on revient à la notion, aujourd'hui abandonnée du gouvernement paternel ayant charge d'âmes et punissant, non plus en vue de l'intérêt général, mais uniquement pour le bien de celui qu'il corrige.

Injustifiable en théorie, la non-extradition des nationaux et leur répression au pays d'origine présente dans l'application une foule de difficultés et d'inconvénients¹⁾. Voici les principaux :

a. „Le but de la répression n'est pas atteint“ :

1° Pour la plupart des habitants du lieu du délit, ignorant les réquisitions faites par les gouvernements et la punition du malfaiteur dans son pays d'origine, le crime paraît rester impuni et la justice désarmée, l'opinion publique n'est pas rassurée et les malfaiteurs sont incités à commettre de nouveaux délits par cette impunité apparente.

2° Par contre le châtement ne produit pas son effet utile sur l'opinion publique du lieu du jugement, où l'infraction a passé inaperçue.

b. „La répression est difficile et nécessairement imparfaite“ :

3° On ne peut faire venir les pièces de conviction et surtout les témoins sans de grands frais ; il sera souvent difficile

¹⁾ Cf. Stooss, Bund 1887, (n° 113).

de réunir les preuves du délit, impossible de procéder à des inspections locales. Le juge du pays d'origine est insuffisamment éclairé.

4° Les inconvénients de l'éloignement tourneront le plus souvent au désavantage de l'accusé. En absence de preuves directes, les tribunaux accorderont pleine foi aux dépositions, déclarations et autres indices, renfermés dans l'enquête et qui sont tous à la charge du prévenu.

c. „Il arrive fréquemment que des malfaiteurs restent impunis.“

5° Parceque le gouvernement du pays du délit ne peut garantir qu'ils ne seront pas poursuivis de nouveau dans ce pays. ¹⁾)

6° Parceque la loi d'origine n'autorise des poursuites que s'il n'y a pas déjà eu jugement à l'étranger. Celui donc, qui a été condamné contradictoirement au lieu du délit et s'est échappé ne subira sa peine ni dans l'un ni dans l'autre pays.

d. „Quelquefois, au contraire, le délinquant est condamné „et puni deux fois pour le même fait:“

7° C'est le cas, lorsque la législation ou la jurisprudence d'un des pays n'accorde aucune valeur aux jugements rendus dans les autres pays, l'auteur du délit qui passe dans ce pays, après avoir subi sa condamnation dans l'autre, risque d'être châtié une seconde fois: ²⁾)

8° en tous cas il reste sous le coup de deux jugements et se trouve ainsi banni d'un pays jusqu'à ce que la prescription soit venue éteindre l'action pénale ou la peine.

e. „L'égalité devant la loi n'est pas réalisée à l'égard „d'auteurs de délits identiques“ :

9° Un national sera poursuivi dans des cas où un étranger ne pourrait être extradé parceque le délit n'est pas prévu dans les traités: Un Schaffhousois a été ainsi puni à la requête du Grand-Duché de Bade pour délit de chasse commis

¹⁾ Cas Schreier. F. F. 1887. II. 66.

²⁾ Cas Streich. F. F. 1869. I. 1019; cas Zwingli.

dans le Grand-Duché. S'il eut été Badois, il n'aurait pas été puni, le délit n'étant pas prévu par les traités.

10° Plus souvent, par contre, des nationaux échappent grâce aux particularités de la procédure pénale de leur pays, au châtement de faits qui auraient motivé leur extradition et leur condamnation s'il eussent été étrangers: Ainsi, un Français n'a pu, à teneur du code d'instruction criminelle,¹⁾ être poursuivi pour escroquerie commise à Bâle, parceque, ayant été extradé par l'Angleterre; il n'était pas rentré volontairement en France.

11° Si le crime a été commis par plusieurs individus, dont l'un est ressortissant du pays de refuge, lui seul ne sera pas extradé. Tandis que les autres seront livrés et punis, il pourra, lui qui est peut-être l'auteur principal, demeurer impuni dans son pays, privant ses codélinquants d'un témoignage important pour leur décharge; ou, s'il le préfère, assister comme témoin, protégé par un sauf conduit, aux débats de sa propre cause et à la condamnation de ses complices.²⁾

En présence d'inconvénients si nombreux, on peut se demander s'il convient de chercher à perfectionner un système défectueux par sa nature, et l'on arrive à la conclusion que la meilleure solution à donner à la question de la non-extradition des nationaux, c'est de la supprimer: .

Tout les inconvénients signalés disparaîtraient, si l'on faisait rentrer les nationaux dans le droit commun, ce qui aurait pour corollaire l'abrogation des dispositions des lois nationales relatives aux délits commis par des ressortissants à l'étranger. La tendance actuelle de la doctrine est favorable à l'abandon de l'exception faite en faveur des nationaux.³⁾ L'Institut de droit international a pris à ce sujet à Oxford la résolution suivante:

Art. VI. „Entre pays dont les institutions criminelles „reposent sur des bases analogues et qui auraient une mutuelle „confiance dans leurs institutions judiciaires, l'extradition des

¹⁾ C. i. crim. fr. art. 7.

²⁾ Cf. cas Canetta. F. F. 1868. II. 490.

³⁾ Cf. Lammasch, Alb. Rolin, Bernard, Billot, Renault, Fiore, v. Holtzendorff, Brocher etc.

„nationaux serait un moyen d'assurer la bonne administration „de la justice pénale, parcequ'on doit considérer comme désirable „que la juridiction du *forum delicti commissi* soit autant que „possible appelée à juger.“

Quant aux législations, celles de la Grande-Bretagne et des Etats-Unis ont toujours admis la possibilité d'extrader leur nationaux. La législation norvégienne l'admet pour crimes commis à l'étranger contre des étrangers; la législation danoise ne l'exclut pas en termes formels. Il serait à désirer que la Suisse entrât dans cette voie et adoptât à l'égard de tous les pays le système de l'extradition des nationaux, ainsi qu'elle l'a admis implicitement à l'égard des Etats-Unis.¹⁾

§ 5. Autres circonstances relatives au fugitif.

Les anciens traités avaient un caractère strictement bilatéral, ils excluaient de l'extradition tous les cas, dans lesquels intervenait d'une manière quelconque la législation d'un troisième état. Par suite, la convention d'extradition était *res inter alios acta* à l'égard des états non-contractants, de leurs ressortissants, des délits commis sur leur territoire, et même, à l'égard des malfaiteurs qui s'étaient réfugiés dans un tiers état avant de se rendre dans le pays requis.

Les traités actuels ont conservé des traces de cette conception surannée dans leurs dispositions relatives aux ressortissants d'un tiers état et dans celles, concernant la fuite du délinquant.

Pendant longtemps certains états ont élevé la prétention que leurs ressortissants ne pouvaient être extradés d'un pays étranger à un autre, sans que le pays d'origine y eut consenti, ou tout au moins sans qu'il eut été avisé de l'extradition.

Ainsi, en 1859 la Grande-Bretagne déclarait dans une note diplomatique adressée à la Suisse, qu'elle ne reconnaissait à aucun état le droit de livrer à une troisième puissance un sujet de la Reine, sans en aviser le Gouvernement britannique ou son représentant et qu'elle recevrait avec plaisir

¹⁾ Elle pourrait le faire sans modifier les traités, excepté celui avec l'Allemagne.

l'assurance, que c'est ainsi que la Suisse procède. — Le Conseil fédéral consentit à cette communication préalable à charge de réciprocité. ¹⁾

A plusieurs reprises, l'Autriche éleva des prétentions analogues.

Pour permettre à l'état requis d'observer des engagements de cette nature, les contractants ont introduit dans les traités avec l'Allemagne, l'Italie, le Luxembourg et le Portugal une disposition autorisant l'état requis à aviser le pays d'origine du fugitif et à remettre l'individu réclamé, soit à l'état requérant, soit au pays d'origine, si celui-ci prend l'engagement de le punir. Il a été jugé avec raison, à plusieurs reprises, que cette disposition constitue une *faculté* et non une obligation pour l'état requis et que l'individu poursuivi ne peut exiger qu'on le livre à son pays d'origine. ²⁾

Les anciens traités ne prévoyaient que l'extradition des malfaiteurs *qui s'étaient enfuis du pays requérant dans le pays requis*. Cette disposition était inscrite dans les traités de 1828 avec la France et l'Autriche. Elle a passé, probablement par imitation de rédaction, dans les nouveaux traités avec ces pays, et de là, dans ceux avec le Portugal, le Luxembourg, l'Espagne, Salvador, Monaco, Serbie et la République Argentine :

Aux termes de l'art. 1 de ces traités, les gouvernements s'engagent à se livrer réciproquement „les individus qui se „sont réfugiés“ du pays requérant dans le pays requis.

Toutes les fois que les autorités fédérales ont eu à appliquer cette disposition, elles l'ont interprétée strictement. Ainsi, le Gouvernement français demandait l'extradition d'un nommé Verdél, ayant recélé à Genève des valeurs volées en France. Le Tribunal fédéral a refusé d'accéder à la demande, attendu que Verdél ne s'était pas réfugié de France en Suisse. ³⁾ — Cette disposition est aussi appliquée strictement par les autorités de plusieurs pays contractants. Un Unterwaldien avait commis dans la Prusse Rhénane un délit de coups et blessures

¹⁾ Ullmer, I. 679.

²⁾ F. F. 1871. II. 481 etc.

³⁾ Arrêts T. F. 1880 VI. 432.

ayant occasionné la mort. De là il s'était réfugié en France. Sur plainte de l'Allemagne, la Suisse réclama son extradition. Le gouvernement français refusa de le livrer, attendu „qu'il „ne s'était pas réfugié de Suisse en France“. Comme, d'autre part, le traité franco-prussien ne prévoyait pas ce délit, ce malfaiteur ne put être extradé à l'Allemagne et demeura impuni. ¹⁾ —

Une telle restriction à l'extradition ne se justifie en rien; le fait d'avoir séjourné sur le territoire d'un tiers état après la perpétration du délit, n'est évidemment pas de nature à modifier la culpabilité du fugitif, ni sa position à l'égard des poursuites dirigées contre lui. Une disposition de cette nature a, en outre, l'inconvénient de préjuger la question de compétence de l'état requérant, ²⁾ ainsi que celle de la spécialité de l'extradition et des réextraditions, puisque celui qui se trouve dans un pays par suite d'extradition, ne s'est pas réfugié dans ce pays.

Il serait donc à désirer que la rédaction des traités fut revue et corrigée sur ce point et qu'on s'en tienne aux termes du traité avec l'Angleterre qui prévoit l'extradition des individus „qui seront trouvés sur le territoire du pays requis“.

Titre III. Prononcé sur l'extradition. Remise du malfaiteur.

Chapitre I. Prononcé sur l'extradition.

§ 1. Autorités compétentes.

Avant 1848, les traités étaient conclus avec les Cantons, c'étaient les autorités cantonales qui avaient à statuer sur la demande d'extradition.

Depuis 1848, la Confédération eût seule le droit de *con-*
clure des traités et l'on en déduisit, par une déduction qui

¹⁾ L'Act d'extradition anglais (art. 26) définit les mots criminel fugitif: »toute personne accusée d'un crime pouvant entraîner l'extradition, et commis *dans la juridiction* d'un état étranger, qui se trouve dans la possession de Sa Majesté«, et la jurisprudence admet que cette définition comprend les crimes commis à l'étranger par les personnes résidant en Angleterre, au moment où ils ont été accomplis. (Arrêt Nillins. — *Journal d. i. privé* (XI. p. 524.)

²⁾ Cf. cas Verdel, Bucher.

peut-être n'était pas très-rigoureuse, qu'elle avait seule le droit de les *appliquer*.

Les Cantons n'eurent dès lors plus à statuer que sur les demandes provenant de pays avec lesquels la Suisse n'avait pas de traités, ou sur celles formulées par des pays au bénéfice de traités antérieurs à 1848, et sur les cas non-prévus par les traités. Ils étaient du reste soumis au contrôle du Conseil fédéral qui pouvait s'opposer à une extradition, ou l'ordonner si les rapports internationaux étaient compromis par la décision cantonale, ou si l'exercice de la Justice fédérale s'y trouvait engagé.¹⁾

En pratique, le Conseil fédéral a souvent accordé ou refusé de son chef des extraditions dans les cas réservés aux Cantons. Il s'est même engagé vis-à-vis de l'étranger par des promesses de réciprocité. — De leur côté, les autorités cantonale ont très-fréquemment prononcé des extraditions, par voie sommaire, sur la demande directe qui leur était faite par des pays au bénéfice de traités, et le Conseil fédéral a toléré dans certaines limites cette procédure.

Jusqu'en 1874 le droit de statuer sur des demandes fondées sur des traités, a appartenu exclusivement au Conseil fédéral. — La loi sur l'organisation judiciaire a mis dans les attributions du Tribunal fédéral la décision en dernier ressort sur les demandes d'extradition, lorsque l'application du traité est contestée.

Le Tribunal fédéral ne prononce pas seulement sur le bien ou le mal fondé de l'opposition à l'extradition, il statue sur l'extradition elle-même. Ensuite, d'accord avec le Conseil fédéral, il a été entendu,²⁾ que le Tribunal fédéral statuait même dans les cas où le traité prévoyait une extradition *facultative* et dans les cas *non-prévus* par les traités, lorsqu'une opposition lui est adressée. — Par contre, le Tribunal fédéral ne s'estime pas compétent pour statuer en présence d'une *déclaration de réciprocité*³⁾, ni pour décider à quel état l'extradé sera

¹⁾ Const. féd., art. 90. — F. F. 1850 p. 48.

²⁾ F. F. 1880. II. 602. — T. F. Arrêt Lucas, 28 Octobre 1879, Rec. off. V. p. 552.

³⁾ F. F. 1885 II. 482. — Le traité franco-suisse du 9 Juillet 1869

remis, lorsque l'état requis a la faculté de choisir entre plusieurs états requérants. En cas pareil, il remet la décision au Conseil fédéral.¹⁾

Il y a donc en Suisse *trois* autorités compétentes pour statuer sur un seul et même objet, à savoir les demandes d'extradition; les attributions de chacune d'elles sont déterminées par des circonstances le plus souvent fortuites. Les limites du domaine de ces attributions sont d'ailleurs fort enchevêtrées et les autorités empiètent sur le territoire les unes des autres: les cantons, en accordant des extraditions sommaires, le Conseil fédéral, en liant la Suisse par des déclarations de réciprocité.

Il serait fort désirable d'introduire l'unité en cette matière et de *remettre la décision sur toutes les extraditions*, que la demande soit, ou non, fondée sur un traité, que le cas soit, ou non, prévu par les conventions, qu'il y ait, ou qu'il n'y ait pas, opposition, à une *seule et même autorité*. Si l'on considère que la matière de l'extradition doit dépendre de règles précises et non de la convenance ou de l'opportunité et que la décision doit presque toujours être déterminée par des considérations purement juridiques, on n'hésitera pas à confier la décision sur les extraditions au Tribunal fédéral, ou plutôt à la section de ce corps qui est appelée à trancher en dernier ressort les questions de poursuites pénales: à la *Chambre d'accusation*.

ne prévoit pas l'homicide par imprudence, mais le Conseil fédéral et le Gouvernement français déclarèrent réciproquement en 1884 qu'ils étaient prêts à extradier les individus du chef de ce délit.

L'ambassade de France réclama en Juillet et Août 1884 la livraison de Rigaud, qui fit opposition. Le Tribunal fédéral refusa de se nanter, en alléguant qu'il était compétent pour statuer seulement sur les demandes d'extradition formulées en vertu des traités d'extradition existants, et que la question de savoir si le Conseil fédéral est autorisé vis-à-vis des états avec lesquels il existe des traités ratifiés par l'Assemblée fédérale, à accorder des déclarations de réciprocité, devait être tranchée exclusivement par l'Assemblée fédérale. — T. F. Arrêt Rigaud, 5 Septembre 1884. Recueil officiel 1884. p. 325.

¹⁾ Arrêts T. F. II. 495.

§ 2. De l'obligation et de la faculté d'extrader ou ne pas extrader.

En matière d'extradition, l'état requis se trouve en présence de deux intérêts contradictoires : ceux de l'état requérant et ceux de l'individu poursuivi. En l'absence d'une loi, il est assez difficile de régler la conduite à suivre et les principes à observer dans la décision sur l'extradition.

A l'égard de l'état requérant, la situation du pays requis est simple. Bien que cela soit douteux au point de vue du principe du droit des gens, on admet qu'en l'absence d'engagements de sa part, il n'est pas obligé à l'extradition. ¹⁾ L'extradition est pour lui une *faculté*. — Si, au contraire il en a pris l'engagement, il est astreint à l'extradition. L'engagement peut être pris par un traité, un échange de déclarations ou une promesse de réciprocité. Dans tous les cas, l'état requis devra le tenir. ²⁾

A l'égard de l'individu poursuivi, la question est plus complexe et plus discutée. En principe, nul ne peut être l'objet d'une arrestation et d'actes de contrainte, hors des cas prévus par la Constitution, les lois et les traités qui ont force de loi.

Cette doctrine respectueuse des droits individuels, est sanctionnée par la loi et strictement appliquée en Angleterre. ³⁾ Dans ce pays, on n'accorde l'extradition que dans les cas prévus par la loi et les traités. — La Belgique, les Pays-Bas ont adopté la même manière de voir.

La plupart des autres pays ont adopté la doctrine opposée. En l'absence de dispositions constitutionnelles ou législatives, la matière de l'extradition toute entière est considérée comme une matière d'ordre international, à laquelle la Constitution et la loi ne sont pas applicables. C'est affaire de souveraineté et d'administration. L'état se débarrasse des malfaiteurs comme des vagabonds et mendiants étrangers. Ces

¹⁾ »Un état ne saurait sans forfaire non seulement à la courtoisie internationale, mais encore à des obligations internationales entrées dans les usages, se refuser d'une manière systématique à extrader les criminels étrangers et à conclure des traités.« (A. Rolin, *Revue de droit international*, 1885. p. 379.)

²⁾ Aros. *Rev. prat.* t. 51. p. 47.

³⁾ Renault, *Etude sur l'extradition en Angleterre*, p. 9 et suiv.

gens sont hors la loi et l'on ne suppose pas qu'il puisse y avoir dans le nombre de ceux que l'on traite si cavalièrement, des innocents ou des personnes qui ne méritent pas l'extradition. Ce système est appliqué en France dans toute sa logique ¹⁾: Les individus poursuivis n'ont aucune garantie à invoquer contre l'extradition, les traités même ne les concernent pas. Qu'il y ait ou non traité, l'extradition est, à leur égard, toujours facultative. ²⁾

Cette doctrine a été aussi appliquée en Suisse ³⁾: De tous temps, il a été admis que, nonobstant les dispositions des constitutions et des codes de procédure, garantissant la liberté individuelle, les autorités cantonales avaient la *faculté*, pour les demandes de leur ressort, c'est à dire, celles formulées dans un cas non prévu par les traités, ou par un pays qui n'a pas de traité avec la Suisse, de livrer les malfaiteurs; et que cette faculté n'était limitée que par les principes généraux sur l'extradition.

Quant aux *autorités fédérales*, en 1848 il fut admis en principe que le Conseil fédéral ne pouvait accorder l'extradition que dans le cas où la Suisse en avait pris l'engagement par les traités. — Mais cette restriction à la libre extradition était formulée, non pas vis-à-vis des individus poursuivis, mais *vis-à-vis des cantons*, qui restaient souverains, tant que la Suisse ne s'était pas engagée. ⁴⁾ — Jusqu'en 1874, les individus poursuivis n'ont guère songé à réclamer un droit de non-extradition.

La loi sur l'organisation judiciaire, en instituant une opposition au Tribunal fédéral a modifié la condition des per-

¹⁾ Cf. Arrêts c. cassation française 26 Juillet 1867, 11 Janvier 1884. — Billot, *Traité de l'extradition*, p. 302; Weiss; Deschodt.

²⁾ La cour de cassation française a décidé le 13 Avril 1876 que »le droit d'extradition est un droit, que le gouvernement puise dans sa propre souveraineté, et non dans les traités qu'il a pu conclure avec la puissance à laquelle appartient le réfugié« et que »l'existence entre deux états d'un traité d'extradition, spécifiant certains crimes, ne fait pas obstacle à ce que l'extradition soit accordée pour d'autres crimes que ceux qui y sont spécifiés.«

³⁾ Cf. Brocher, *Rapport sur l'extradition*.

⁴⁾ Cf. Message C. F. aff. Limousin (F. F. 1870. II. 1120.)

sonnes poursuivies. Il a été admis dès lors que les restrictions au droit d'extrader lient les autorités fédérales non-seulement à l'égard des cantons, mais aussi vis-à-vis des particuliers. En conséquence, les autorités fédérales ne pouvaient accorder l'extradition, que lorsqu'elles y étaient engagées à teneur des traités, ou que ceux-ci leur en conféraient expressément la faculté; elles devaient la refuser dans le cas où le traité prévoit qu'il n'y a pas lieu à extradition. Le traité confère des droits à l'individu poursuivi dans tous les cas qu'il prévoit.¹⁾

La Confédération ayant empiété sur les attributions réservées aux cantons, les autorités fédérales prononcent parfois en lieu et place des autorités cantonales sur des demandes formulées pour infractions non prévues par les traités, ou par des pays qui n'ont pas de conventions avec la Suisse.

„Si l'extradition est demandée pour un motif qui ne „rentre pas dans le traité invoqué, le Département propose „au Conseil fédéral de refuser la demande, et le Conseil fédéral statue.“²⁾ En cas pareil, le Conseil fédéral accorde ou refuse l'extradition avec ou sans garantie de réciprocité. — S'il y a opposition de la personne poursuivie, le Tribunal fédéral refuse l'extradition.³⁾ — S'il n'y a pas de traité avec le pays requérant, l'extradition est facultative et l'extradé n'a aucun droit d'opposition au Tribunal fédéral.

La situation actuelle peut se résumer comme suit:

L'extradition *doit être accordée* dans tous les cas dans lesquels la Suisse est *engagée par un traité*. — Elle doit être accordée par le Conseil fédéral, lorsqu'il s'est engagé par une promesse de *réciprocité*.

L'extradition *doit être refusée* dans tous les cas où le traité prévoit qu'elle *n'aura pas lieu*. — Elle doit être refusée par le Tribunal fédéral s'il y a traité et si le cas n'est pas *prévu* dans le traité, à moins qu'il n'y ait déclaration de réciprocité.

L'extradition est *facultative* dans tous les autres cas, savoir :

¹⁾ Cf. F. F. 1878. II. 699. — 1883. II. 988. 4.

²⁾ Circulaire du 26 Janvier 1875.

³⁾ F. F. 1881. II. 602.

- a. en l'absence de traité,
- b. pour les Cantons et le Conseil fédéral dans les cas non prévus par les traités,
- c. dans les cas où le traité prévoit expressément que l'extradition est facultative.

Il est facile de voir combien le système actuel est artificiel. Quelque peu rationnel que cela soit en théorie, en fait, la plupart des traités d'extradition conclus par la Suisse sont bien des actes de haute administration: ils ont été négociés entre gouvernements, uniquement en vue de se lier réciproquement dans les cas prévus. Chaque négociateur n'avait d'autre objectif que l'engagement à prendre par l'autre état; il ne songeait nullement à déterminer par le traité les droits de l'individu réclamé, ni à restreindre sa liberté dans le sens de la non-extradition. Dès lors la rédaction des traités n'a d'importance qu'au point de vue de la question de savoir si l'extradition *doit* ou si elle *peut* être accordée; on ne saurait en tirer de déductions précises pour trancher la question de savoir, quand l'extradition doit être *refusée*. Chercher dans les termes dont se sert le traité, une solution à cette dernière question, c'est s'en remettre purement et simplement au hasard.

Si les négociateurs des traités avaient voulu déterminer les cas dans lesquels l'extradition doit être refusée, ils l'auraient fait en termes positifs, suivant une ligne de conduite uniforme. La non-extradition des nationaux obligatoire avec l'Allemagne, ne serait pas facultative, aux termes de la convention conclue la même année avec la Belgique, et l'extradition qui *doit être refusée* à l'Italie pour prescription *ne pourrait pas être accordée* à la France de ce chef. — Car, il est impossible d'admettre de bonne foi, que les autorités suisses négociant ou ratifiant les traités aient voulu intentionnellement donner aux personnes poursuivies, vis-à-vis d'un état requérant, des droits qu'elles leurs refusaient vis-à-vis d'un autre.

On est donc forcé de reconnaître que les traités d'extradition conclus par la Suisse n'ont concédé aucun droit aux particuliers. Dès lors le droit d'opposition, institué par la loi

d'organisation judiciaire n'avait pas sa raison d'être dans les traités existants à cette époque.

Non seulement, le système actuel est artificiel, mais il est contraire à l'égalité en ce qu'il confère ou enlève à l'individu réclamé des droits d'opposition, arbitrairement et sans aucune autre règle que la personnalité de l'état demandeur: Si un individu a commis un délit en Allemagne, il pourra faire opposition à son extradition en alléguant par exemple que le délit est prescrit. S'il a eu le malheur de commettre l'acte incriminé en Danemark, il n'aura absolument rien à objecter à son extradition.

Il serait désirable d'abandonner un système aussi défectueux et de régler d'une manière uniforme, par une loi, les cas dans lesquels l'extradition doit être accordée et ceux dans lesquels elle doit être refusée.

L'extradition est parfois accordée sous certaines *réerves* destinées à garantir à l'individu poursuivi la spécialité de l'extradition. Ainsi, si le fugitif est un déserteur, il est stipulé qu'il ne pourra pas être poursuivi pour désertion. — On peut se demander si des réserves de cette nature ne tendent pas à affaiblir la portée des dispositions des traités limitant la répression dans le pays requérant, au délit pour lequel l'extradition est accordée. Mais, lorsqu'il ressort des pièces du dossier que l'individu est poursuivi pour plusieurs faits dont quelques uns ne donnent pas lieu à extradition, il est prudent de faire ces réserves, afin que l'état requérant n'infère pas de l'extradition pure et simple qu'elle a été accordée dans le cas particulier, aussi pour des délits non-prévus par le traité. ¹⁾

Le Conseil fédéral réserve aussi quelquefois la *réextradition* à un autre état requérant, ou la réciprocité, lorsque l'extradition n'est pas faite en vertu d'un traité.

Il serait à désirer, en vue de garantir la spécialité de l'extradition, que tout acte d'extradition indique les faits pour lesquels l'extradition est accordée. ²⁾

¹⁾ Cf. arrêts C. Cass. française 11 Janvier 1884; jug. trib. Seine 12 Avril 1885. — Ricci: *Effets de l'extradition*.

²⁾ *Resolutions d'Oxford XXV*.

Enfin, fréquemment, ¹⁾ il est stipulé que l'extradition n'est que *provisoire*, que le prévenu est livré seulement pour être entendu et jugé dans le pays requérant et qu'il sera ramené de suite après dans le pays requis. — La remise provisoire est accordée quand l'extradition proprement dite doit être différée parceque l'individu réclamé fait l'objet de poursuites, ou doit achever de subir sa peine dans le pays requis. Elle a l'avantage de permettre le jugement dans le pays requérant à une époque encore rapprochée du délit, de rassurer ainsi l'opinion publique et de faciliter l'exercice de la justice. — L'extradition provisoire n'est, au fond, pas une véritable extradition, c'est un acte secondaire d'assistance judiciaire, une mesure d'exécution qui ne saurait motiver une opposition au Tribunal fédéral. Cette autorité a décidé, ²⁾ qu'il était de la compétence du Conseil fédéral de l'accorder.

Chapitre II. Remise de l'extradé et transit.

§ 1. Remise de l'extradé.

L'extradition accordée, il ne s'agit plus que de l'exécuter, en remettant l'extradé aux autorités du pays requérant. En Suisse on observe, dans la règle, la procédure suivante : ³⁾

Le Conseil fédéral avise par voie diplomatique le Gouvernement requérant de la décision prise, puis il charge le Gouvernement cantonal de procéder à l'exécution et de lui faire un rapport, aussitôt qu'elle aura eu lieu. D'après le traité avec la Grande-Bretagne, l'extradé est remis au lieu et à l'autorité qu'indique dans chaque cas la légation.

La remise aux autorités étrangères s'opère ordinairement sans difficulté. Elle peut cependant subir des retards, soit parceque les autorités du pays requérant ne reconnaissent pas la qualité de l'extradé, soit parcequ'un tiers état, séparant l'état requis de l'état requérant, n'accorde pas le passage sur son territoire.

Pour supprimer la première cause de retard, il est né-

¹⁾ F. F. 1886. I. 821. 4.

²⁾ Arrêt Lupiac VIII. 506.

³⁾ Règlement de 1875. VIII. X.

cessaire de déterminer nettement la condition de la personne qui est remise au pays requérant. Dans ce but le Conseil fédéral invite les autorités locales, à faire accompagner l'extradé d'un *ordre de transport* à l'autorité qui a décerné le mandat d'arrêt.

L'ordre de transport énonce :

- a. la désignation exacte de l'individu et du crime commis par lui;
- b. l'autorité à laquelle il doit être remis;
- c. la mention, que la personne ainsi transportée, est extradée sur la demande de l'état requérant et du consentement des autorités suisses;
- d. il porte le sceau de l'autorité qui a ordonné le transport;
- e. il doit toujours être accompagné des pièces sur le vu desquelles l'extradition a été accordée, il doit les mentionner. ¹⁾

Plus fréquemment des retards ont été occasionnés par le fait, qu'un *état intermédiaire refusait le passage de l'extradé* sur son territoire, et l'état requérant était finalement obligé après de longues négociations de renoncer à l'extradition. Dans un cas, deux individus extradés à la Belgique, ont dû rester 115 et 63 jours en état d'arrestation, avant que les autorités belges aient pourvu au transport. Pour éviter que l'arrestation, provisoire ne se prolonge indéfiniment de ce chef, le traité avec le Portugal prévoit, que si dans les trois mois dès le jour où l'extradé a été mis à la disposition de l'état requérant, l'extradition n'est pas exécutée, il sera mis en liberté et ne pourra plus être arrêté pour le même motif.

Il serait à désirer qu'une disposition limitant le temps accordé au pays requérant pour pourvoir au transport de l'extradé, fut introduite dans tous les traités. On ne peut considérer comme telle, celle du traité avec la Belgique: „L'état „requérant, sur sa demande, obtiendra le temps nécessaire „pour s'assurer le concours des autorités des états intermé-

¹⁾ F. F. 1879. II. 661.

„daires“, car ce délai indéterminé peut être prolongé indéfiniment.

Du reste, même dans le silence des traités, l'extradé ne peut rester un temps indéfini en prison préventive et il faut admettre que l'état requis peut mettre l'état requérant en demeure de pourvoir à l'extradition et lui fixer un délai convenable, au bout duquel l'extradé sera mis en liberté, si l'état requérant n'a pas pourvu à sa remise.

Quant à l'autorité compétente pour exécuter l'extradition, le Conseil fédéral a statué, que c'est la police cantonale. ¹⁾

§ 2. Du Transit.

Le meilleur moyen d'éviter qu'un état intermédiaire ne fasse obstacle au passage d'un extradé, c'est de convenir dans le traité d'extradition conclu avec cet état, qu'il autorise le transit des malfaiteurs extradés par une autre puissance. — Les traités avec la France, la Belgique, le Luxembourg, l'Espagne, Salvador etc. renferment cette disposition ; elle n'est point formulée dans la convention avec l'Autriche. Le Conseil fédéral a en outre déclaré qu'il autoriserait le transit d'Allemagne en Italie et vice-versa.

Le transit des malfaiteurs est un acte de coopération directe à l'extradition. A l'égard de l'état requérant, il est l'équivalent de l'extradition proprement dite.

Aussi est-il naturel que le transit soit régi par les *mêmes règles que l'extradition* et qu'un état ne prête le concours de ses autorités de police pour le transport des fugitifs que dans le cas et les formes auxquelles il consentirait à l'extradition.

Aux termes des traités, le transit est *demandé par voie diplomatique*. Il n'est refusé, que s'il s'agit d'un *délit politique* ou *purement militaire*, ou si le délinquant est *ressortissant* du pays qu'il doit traverser.

Cette dernière restriction est assez inutile, puisque le transit du ressortissant d'un pays, qui n'autorise pas son pas-

¹⁾ F. F. 1879. II. 661.

sage, pourra toujours s'effectuer à travers un autre pays. Le résultat est le même, mais avec quelques frais et une prolongation de détention préventive en plus :

Ainsi, dans un cas, la Serbie demandait l'extradition d'un Hongrois pour soustraction au préjudice des chemins de fer de l'Etat Serbe. La Monarchie Austro-Hongroise refusa le transit de son ressortissant. Le Gouvernement Serbe s'adressa alors à l'Italie, qui l'accorda sans difficulté. ¹⁾

Bien que les conditions du transit soient moins détaillées que celles de l'extradition, il est conforme à la nature des choses d'admettre qu'un état est autorisé à refuser le transit, dans tous les cas où il peut refuser l'extradition.

Ainsi le Conseil fédéral a refusé le transport d'un *déserteur* italien extradé par la Bavière, bien que la convention suisse-italo-allemande ne prévoie pas le cas. Il a estimé que l'on pouvait appliquer par analogie la restriction relative aux délits politiques. ²⁾

On doit admettre aussi, que l'extradé pourrait faire opposition auprès du Tribunal fédéral à une décision du Conseil fédéral, accordant son transport à travers la Suisse dans un cas où, d'après le traité, l'extradition ne doit pas avoir lieu.

Le transit est opéré *par les soins de la police* du pays à traverser et aux *frais du pays requérant*. L'extradé doit être accompagné d'un ordre de transport et peut être escorté d'un agent du pays requérant.

Le transit est souvent opéré, ou en voie d'exécution, avant que la demande n'ait été agréée. En pareil cas, le pays qui refuse le transport est tenu de reconduire l'extradé à la station d'entrée, aux autorités du pays qui le lui ont remis. Il ne saurait considérer la présence de l'extradé sur son territoire, comme lui conférant le droit de le mettre en liberté ou d'exercer des poursuites contre lui, pour délit commis dans le pays. La cause de la remise a été le transit, si cette cause n'est pas réalisée, l'extradé doit être restitué.

¹⁾ F. F. 1864. I. 384. 12.

²⁾ F. F. 1881. II. 603.

Qu'arrive-t-il si le pays requérant n'accueille pas l'extradé? — En pareil cas, la convention Suisse-italo-allemande statue, que l'extradé est renvoyé à l'autorité frontière, par laquelle l'ordre de transport a été délivré, elle sera tenue de reprendre l'individu et de rembourser le frais de transport, aller et retour.

Cette disposition ne serait pas applicable par analogie aux autres pays. Dans la règle, en effet, la convention de transit n'est faite qu'avec l'état requérant. Elle ne crée aucune obligation pour l'état requis. On ne saurait donc, p. ex., en vertu de la convention avec la France, forcer l'Autriche à reprendre un extradé que la France n'aurait pas accepté, et à payer les frais. — En revanche, l'état de transit aurait, en pareil cas, le droit de mettre immédiatement en liberté, ou d'expulser celui que l'état requérant refuse d'accepter.

En l'absence de traité, le transit, comme l'extradition est de la compétence cantonale et c'est avec l'assentiment des cantons intéressés, que le Gouvernement fédéral a fait avec l'Italie et l'Allemagne, la déclaration du 25 Juillet 1873.

Chapitre III. Dispositions diverses.

§ 1. Actes d'assistance judiciaire, autres que l'extradition.

Par les traités d'extradition, les états contractants s'engagent non-seulement à se remettre les malfaiteurs, mais encore, à livrer les objets relatifs au délit et à faciliter d'une manière générale l'exercice de la justice pénale dans le pays requérant.

A. Les états contractants s'engagent à livrer avec l'accusé; sans lui, s'il s'évade ou meurt; après lui, si elles sont découvertes ultérieurement :

a. toutes les *pièces de conviction*,

b. les *corpora delicti*.

Par contre, les autorités du pays requis n'ont pas mission d'imposer séquestre sur les objets qui n'ont pas un rapport direct avec la procédure; notamment la fortune de l'accusé.¹⁾

¹⁾ Arrêts T. F. I. 421.

Les droits des tiers sont réservés. Mais, cette règle n'exclut pas la production des objets appartenant à des tiers et servant de pièces de conviction; quitte à ce que ces objets leur soient restitués sans frais. D'après le traité avec l'Angleterre, toutefois, il semblerait que les tiers peuvent s'opposer à la production des pièces de conviction leur appartenant.

B. L'état requis coopère d'une manière générale à l'exercice de la justice pénale du pays requérant :

1° *En invitant les témoins* à se rendre à l'assignation faite par l'état requérant et en faisant l'avance des débours si cela est nécessaire. D'après le traité avec l'Autriche, la comparution des témoins est obligatoire, conformément aux lois du pays requis.

Les témoins sont indemnisés: ils ne peuvent être ni poursuivis, ni détenus, pour des faits ou condamnations antérieures, civiles ou criminelles, ni sous prétexte de complicité dans la cause.

2° *En faisant notifier à la personne* les actes de procédure ou les jugements et en renvoyant l'original constatant la notification, avec son visa. — La notification a le même effet que si elle avait été faite dans le pays requérant.

3° *En fournissant sur demande diplomatique, ou directe,*¹⁾ *des moyens de preuve,* tels que pièces de conviction, documents juridiques, confrontation de criminels détenus, à moins que des circonstances particulières ne s'y opposent et sous l'obligation de renvoyer les criminels et les pièces.

4° *En exécutant les commissions rogatoires.*

Afin de faciliter l'assistance judiciaire, les autorités locales sont autorisées à correspondre directement sur les objets d'importance secondaire, ainsi que dans les cas urgents.²⁾

§ 2. Indemnité pour détention préventive.

La loi de 1852 sur l'extradition intercantonale prévoit que si un refus d'extradition est approuvé par le Conseil fédéral, et si l'individu réclamé ne doit pas rester en détention

¹⁾ Traité avec l'Allemagne.

²⁾ Conventions de 1857 avec l'Autriche, de 1859 avec l'Allemagne, 1884 avec la France.

pour d'autres causes, le gouvernement requérant pourra être astreint à lui payer une indemnité. Cette disposition d'équité n'a été introduite dans aucun traité et rien oblige les gouvernements, en cas d'arrestation arbitraire à dédommager la victime de ces mesures. Dans la règle il n'est accordé aucun dédommagement.

L'ambassade française ayant demandé une indemnité en faveur de deux ressortissants qui avaient subi à Lugano 80 jours de détention préventive, sur demande d'extradition retirée par l'Autriche, le Conseil fédéral transmet la demande au Gouvernement autrichien qui la déclina, alléguant entr'autres, „que des poursuites criminelles ou de police, basées sur des présomptions légales, ne peuvent jamais être envisagées par celui qui en est innocemment l'objet, que comme un malheur auquel chacun peut être exposé dans sa vie et auquel on doit se résigner en vue des nécessités qui se rattachent au maintien de la sécurité générale.“¹⁾ — Dans un cas analogue, le Gouvernement anglais a estimé au contraire que le prévenu a droit à une indemnité.²⁾

D'une manière générale, du reste, en Angleterre et aux Etats-Unis, l'état requérant qui perd le procès en extradition, est tenu de payer un fort dédommagement à l'individu dont il a réclamé l'arrestation.

Cela est de toute justice: „nul ne peut être exproprié sans une juste et préalable indemnité;“ à plus forte raison, celui qui est privé de sa liberté, arrêté dans son travail, envoyé à l'étranger, sans l'avoir mérité, a-t-il le droit à un ample dédommagement. Il conviendrait donc de stipuler dans les traités que *toute personne qui, arrêtée, ne sera pas extradée; ou qui, extradée, ne sera pas condamnée aura droit à une indemnité équitable à payer par l'état requérant, qui pourra se récupérer sur l'état requis en établissant la faute de ce dernier.* Cette disposition assurerait la sécurité des citoyens en les protégeant contre des demandes d'arrestation abusives ou peu sérieuses.

¹⁾ Ullmer, 680.

²⁾ F. F. 1880. II. 650.

§ 3. Frais de l'extradition.

Lorsque les relations internationales étaient peu fréquentes et qu'il était peu probable que celui qui avait accordé une extradition eût l'occasion de se récupérer, en demandant à l'état requérant un service de même nature, tous les frais de l'extradition étaient supportés par l'état requérant.

Les traités actuels, sauf celui avec les États-Unis, stipulent que le *pays requis supportera les frais d'arrestation, d'entretien et de transport* jusqu'à la frontière. — Les frais de transit demeurent à la charge de l'état requérant. — Le traité avec le Portugal prévoit cependant que si l'état requérant n'effectue pas l'extradition dans les trois mois, il paiera tous les frais.

En Suisse, les frais sont supportés non par la Confédération, mais par les cantons. Le Conseil fédéral qui revendique le soin d'exécuter les traités en prononçant sur les demandes d'extradition, se considère comme un simple intermédiaire lorsqu'il s'agit des frais. Il rappelle à cette occasion, que tout ce qui touche à la justice pénale, est du ressort des Cantons et que les extraditions ont lieu dans leur intérêt.¹⁾

Chapitre IV. Extradition sommaire.

A diverses reprises, les gouvernements des pays requérants (France, Italie, Autriche) ont réclamé auprès du Conseil fédéral contre des extraditions accordées par les autorités suisses, sans demande diplomatique.²⁾ Le Gouvernement italien motivait sa réclamation sur la crainte que les défenseurs des extradés ne se prévalent de l'irrégularité de l'extradition.

Le Conseil fédéral a déclaré à ce sujet qu'„un gouvernement a bien le droit de n'accorder l'extradition, que si elle est faite par voie diplomatique, mais *il n'est pas tenu d'exiger que cette condition soit remplie*; il peut accorder ou même offrir l'extradition, lorsqu'il n'existe pas de traité et par conséquent, il peut aussi renoncer à des formalités dont il serait en droit d'exiger l'accomplissement.“³⁾

¹⁾ F. F. 1863. II. 106. ²⁾ F. F. 1867. I. 633. 6; 1870. II. 187.

³⁾ Décision du Cons. Féd. Juin 1856, Ullmer N° 1390.

Cette manière de voir paraît conforme au but des traités d'extradition qui sont conclus uniquement en vue d'imposer aux contractants l'obligation réciproque d'extrader et non de restreindre leur faculté à cet égard. — Il faut remarquer toutefois, que si le pays requérant ne peut s'opposer à la prise en considération d'une demande irrégulière par le pays requis, il ne peut être contraint d'accepter un individu extradé irrégulièrement, et peut *refuser de recevoir* celui, dont l'extradition n'a pas été précédée d'une demande régulière.

Quant à la *personne poursuivie*? En Suisse, les traités d'extradition ont force de loi et les particuliers peuvent invoquer les dispositions des traités pour s'opposer à l'extradition. On pourrait sans doute alléguer que cette question de forme intéresse uniquement les états, au point de vue de la souveraineté. Cependant, en matière pénale, toutes les formes sont de rigueur à l'égard d'un prévenu.

Les inconvénients et les longueurs que présente le système de l'extradition par voie diplomatique, ont de tout temps engagé les autorités locales à s'affranchir dans la mesure du possible de ces formalités. Souvent, lorsque le magistrat requérant connaît exactement le refuge d'un malfaiteur, il s'adresse à l'autorité de police étrangère compétente et lui demande la remise du fugitif. L'autorité requise accède purement et simplement à la demande et l'extradition s'opère, sans que les gouvernements soient informés de ce qui s'est passé. — Parfois, l'autorité requise, pour éviter une détention préventive, effectue l'extradition sur le vu d'une simple demande d'arrestation, et le criminel est déjà dans le pays requérant, lorsque le gouvernement requis reçoit la demande d'extradition, qui a suivi la voie diplomatique. — Il arrive aussi, qu'un malfaiteur porté sur le registre des signalements, est arrêté dans le pays requis et remis, de la main à la main, aux autorités de police frontières, avant que le pays requérant n'ait fait aucune démarche.

Depuis que le Conseil fédéral est considéré comme compétent pour décider sur l'extradition, il a cherché à régler *l'extradition sommaire*, soit pour faire droit à des réclamations de l'étranger, soit pour sauvegarder les intérêts de l'extradé,

soit pour faire respecter ses prérogatives. La ligne de conduite qu'il a suivie et les directions qu'il a données à ce sujet, ont varié et la procédure de l'extradition sommaire n'est pas encore définitivement fixée :

En 1856, la Délégation de Côme demandait par lettre au gouvernement du Tessin d'être dispensée des formalités et longueurs de la voie diplomatique. Le Conseil fédéral accéda à ce désir, sur le préavis du Gouvernement tessinois et décida qu'„un gouvernement a bien le droit de n'accorder l'extradition qu'à la condition que la demande soit faite par voie diplomatique, mais qu'il n'est pas tenu d'exiger que cette condition soit remplie. Il peut accorder ou même offrir l'extradition lorsqu'il n'existe pas de traité et, par conséquent, il peut aussi renoncer à des formalités dont il serait en droit de requérir l'accomplissement . . .“ „Le Conseil fédéral doit uniquement veiller à ce que les Cantons, aussi bien que les états étrangers remplissent, lorsqu'on le réclame, les obligations qui résultent pour eux des traités ; si les Cantons veulent faire plus, cela les regarde.

„Il demeure toutefois bien entendu que les gouvernements cantonaux ne peuvent pas correspondre directement avec les gouvernements étrangers, mais que des affaires comme celle dont il s'agit ici, doivent être traitées par les autorités de justice et police.“¹⁾

En 1867, le Conseil fédéral mentionne dans son rapport de gestion les réclamations des gouvernements d'Italie et de France à propos de demandes d'extradition adressées directement par des autorités suisses, et une réclamation de la légation d'Autriche pour extradition accordée par la Direction de police de Zurich sur demande directe du Tribunal impérial de Vienne, et ajoute :

„Le gouvernement fédéral n'a pas jugé à propos de s'exprimer sur le mode de procéder, susmentionné, attendu que le même fait se reproduit fréquemment dans les états limitrophes, et que dans toutes ces questions, les attributions de la Confédération demeurent réservées.“²⁾

¹⁾ Décision du Cons. Féd. Ullmer 1890.

²⁾ F. F. 1867. I. 633. 6 et 7.

Plus tard, le Conseil fédéral est revenu de cette manière de voir et a donné pour instruction de ne pas opérer la remise du malfaiteur avant l'arrivée d'une demande d'extradition régulière, adressée par voie diplomatique.¹⁾

Il rappelle que, aux termes du Règlement de 1875 et de l'art. 58 L. O. J., c'est au Conseil fédéral ou aux Tribunaux fédéraux, qu'il appartient de statuer sur les demandes fondées sur les traités. Par conséquent, l'extradition ne saurait être opérée avant que l'autorité fédérale l'ait décidée.²⁾

Toutefois, la pratique des extraditions sommaires se maintient et le Conseil fédéral a fini par reconnaître et admettre en partie ce mode de procéder, mais il attire l'attention des autorités cantonales sur le respect dû à la liberté individuelle: „Une procédure aussi sommaire n'offre aucune garantie que le „prévenu ne viendra pas à être condamné du chef d'actes „pour lesquels la Suisse n'accorderait jamais son extradition „(désertion, délits politiques).“³⁾

„L'individu poursuivi a acquis des droits par le fait de „son entrée sur le territoire d'un autre état, droits qui ne „peuvent lui être garantis par un traité international quel- „conque, que si le mode de procéder, prescrit par ce traité, „est convenablement observé.“

Le Conseil fédéral exprime le désir que l'extradition n'ait pas lieu, avant qu'un mandat d'arrêt en bonne forme ne soit produit, que l'individu n'ait été interrogé sur la base du mandat d'arrêt et ses déclarations verbalisées et signées par lui, afin qu'une preuve suffisante de son consentement à être livré soit en tout temps à disposition.⁴⁾

En 1886, le Conseil fédéral résume sa manière de voir en ces mots: „Dans les cas exceptionnellement urgents, l'ex- „tradition peut avoir lieu (avant que la demande diplomatique „n'ait été accordée), mais à la triple condition qu'il y ait „demande officielle de la part de l'état intéressé, que l'indi- „vidu poursuivi ait déclaré par écrit consentir à être livré „et qu'on agisse avec prudence.“⁵⁾

¹⁾ F. F. 1878. II. 699.

²⁾ F. F. 1876. II. 342.

³⁾ Rapport et gestion de 1883. ⁴⁾ F. F. 1883. II. 988. 4.

⁵⁾ F. F. 1886. I. 822. 6.

Ainsi qu'une longue pratique l'a démontré, le mode de l'extradition sommaire présente de très-grands avantages; il est beaucoup mieux en harmonie avec la nature judiciaire de l'extradition, que le système des demandes diplomatiques. Il évite les frais, les longueurs, facilite par conséquent la bonne administration de la justice dans le pays requis. Il abrège d'autrepart la détention préventive. Ce système ne présente aucun inconvénient au point de vue des autorités des deux pays. Le seul désavantage que l'on puisse lui reprocher, c'est de ne pas sauvegarder assez les garanties de l'extradition à l'égard de la personne poursuivie. — On peut craindre que les autorités locales ne fassent pas toutes les réserves nécessaires pour empêcher que l'extradé ne soit puni pour un délit non prévu dans le traité, notamment pour désertion.¹⁾ Cette crainte n'est pas sans quelque fondement en présence de la jurisprudence française qui décide que „l'extradé ne peut invoquer les traités pour s'opposer au jugement de faits non prévus, lorsque ces faits étaient mentionnés dans la demande „et que l'extradition s'est opérée par la seule remise“.²⁾ L'individu poursuivi, lui-même, ne connaissant pas toujours les faits pour lesquels son arrestation est demandée, ni surtout les restrictions des traités, est incapable de signaler au juge les réserves à faire. Son simple consentement ne donne donc pas la garantie que son extradition sera régulière. — De plus, l'extradition sommaire, appelée en France „extradition volontaire“, est assimilée à tort, dans ce pays, à la rentrée libre du prévenu et le prive de toutes les garanties stipulées dans les traités, notamment de celle, qu'il ne pourra être jugé que pour les faits pour lesquels son extradition a été demandée.³⁾

Quoi qu'il en soit, il conviendrait de compléter le système de l'extradition sommaire, soit en offrant à la personne poursuivie la nomination d'un défenseur d'office; soit en invitant les autorités locales à signaler à cette personne tous les motifs qu'elle pourrait opposer, cas échéant, à son extradition, et à n'accorder celle-ci que sur le désir formel du fugitif; soit

¹⁾ F. F. 1888. II. 349.

²⁾ Arrêt C. Cassation, 30 Août 1883.

³⁾ Lammasch: *Auslieferungspflicht* etc.

en exigeant la communication du dossier à une autorité supérieure (Chambre d'accusation), qui l'examinerait à bref délai et prononcerait l'extradition. Il faudrait convenir que la simple remise de l'extradé ne manifeste pas le consentement de l'état requis de le livrer, et que cet acte peut toujours être révoqué : Si un individu avait été livré irrégulièrement, sa remise ne serait pas considérée comme une véritable extradition, et l'état requis pourrait réclamer son retour. — Enfin il faudrait convenir aussi que l'extradition sommaire ne privera l'extradé d'aucune des garanties accordées par les traités.

L'extradition sommaire est-elle justifiée en droit actuel vis-à-vis de l'étranger, de la Confédération, ou du fugitif ?

Les gouvernements autrichien, français et italien ont élevé autrefois des protestations contre ce mode de faire. Ces protestations ont cessé aujourd'hui. — On invoquait le texte des traités, qui prévoyaient que la demande aura lieu *par voie diplomatique*. Comme l'a déclaré le Conseil fédéral, ¹⁾ les traités n'ont d'autre objet que de déterminer les cas dans lesquels un état a l'obligation d'extrader et nullement de restreindre sa faculté à cet égard. Il est libre de renoncer à l'observation des formes diplomatiques.

Vis-à-vis du Conseil fédéral, la question de savoir si les autorités cantonales ont la faculté d'effectuer une extradition qui n'a pas été accordée par la Confédération, est plus délicate. Elle dépend de la question plus générale de la compétence réciproque des Cantons et de la Confédération en matière d'extradition. Il est généralement admis que le Conseil fédéral et le Tribunal fédéral sont seuls compétents pour statuer sur une extradition, lorsqu'il y a des traités. A ce point de vue, l'extradition par les autorités cantonales apparaît comme irrégulière. Il est vrai que le Conseil fédéral a autorisé d'une manière générale et dans certaines limites l'extradition sommaire lorsqu'il y a consentement de l'extradé.

A l'égard de l'extradé ? D'après la jurisprudence établie, la personne poursuivie a le droit de faire opposition à son extradition lorsque son cas n'est pas du nombre de ceux pré-

¹⁾ Ullmer 1390.

vus par le traité. L'extradition directe n'est donc admissible, que si elle a lieu du consentement du prévenu. Si celui-ci faisait opposition, sa remise à l'étranger devrait être considérée comme non-avenue.

Si l'extradition sommaire est justifiable dans certains cas en revanche, on ne saurait admettre que l'état où le délit est commis, soit obligé d'accepter le malfaiteur qui lui est remis de cette façon : Aux termes des traités, il n'a pris l'engagement de recevoir le délinquant que dans les cas où il a manifesté la volonté d'en obtenir la remise, et cette volonté est manifestée par le Gouvernement en la forme diplomatique. Les autorités de police du pays du délit seraient donc fondées à refuser l'extradé, tant qu'il n'y a pas eu demande diplomatique. Mais, un tel refus, inspiré par un sentiment exagéré de la souveraineté, serait contraire à la nature et au but de l'extradition. — Il est désirable que les autorités du pays de refuge puissent coopérer même avant d'en avoir été requises, aux poursuites dirigées contre le malfaiteur dans le pays du délit.

Le traité de 1864 avec le Grand-Duché de Baden stipulait que „dans le cas où l'un des états a le droit de réclamer l'extradition d'un accusé, *il a aussi l'obligation d'accepter l'extradition offerte* par un autre état“. C'est aller un peu loin et contraindre en quelque sorte le pays du délit à exercer des poursuites, alors même qu'il aurait des motifs sérieux pour s'en abstenir. L'extradition n'est pas instituée dans l'intérêt direct de l'état de refuge, celui-ci peut toujours se débarrasser des malfaiteurs en les expulsant.

En revanche, pour que l'extradition ait lieu, il serait suffisant, semble-t-il, qu'il y ait consentement, non de la part du gouvernement du pays requérant, mais de l'autorité judiciaire compétente pour exercer les poursuites, et que ce consentement soit manifesté expressement ou tacitement. Les traités devraient donc stipuler, que l'extradition aura lieu sur demande directe, même télégraphique, sur demande d'arrestation ou sur communication du registre des signalements ou autres pièces analogues. Les autorités de l'état de refuge de-

vraient pouvoir faire des offres d'extradition, toutes les fois qu'elles apprennent qu'un malfaiteur se trouve dans leur juridiction. La loi devrait en pareil cas leur donner le droit d'arrêter le fugitif et de le garder, et l'obligation d'aviser les autorités du lieu du délit, en les priant d'accepter ou de refuser immédiatement l'extradition.

Titre IV. Condition de l'extradé dans l'état requérant.

Chapitre I. Spécialité de l'extradition.

En l'état actuel, et vu les divergences existant, sur certains points, entre la législation du pays requérant et celle du pays requis, l'extradition n'a lieu que si l'état requis constate que certaines conditions sont réunies; l'extradé ne se trouve dans le pays requérant et il ne peut y être jugé et poursuivi qu'en vertu du consentement de l'état requis. Cette circonstance exclut toute mesure de contrainte contre l'extradé, autre que celles impliquées dans le consentement donné par le pays requis.

Il suit de là que l'extradé ne peut être poursuivi dans le pays requérant que pour les actes incriminés dans la demande d'extradition. C'est ce qu'on a appelé la *spécialité de l'extradition*.

La spécialité de l'extradition a sa source dans la notion même et la nature de l'extradition. Elle doit être observée, même en l'absence de dispositions positives des traités.¹⁾ Nul ne peut être poursuivi pour un fait autre que celui, qui a motivé son extradition.

„Si le pays requérant,“ dit Billot, „étendait de son autorité l'extradition au chef découvert ultérieurement, il s'écrierait seul juge de la validité de cette extradition, ce serait,

¹⁾ Lammasch, p. 742. — *Résolutions d'Oxford XXII*: »Le gouvernement qui a obtenu une extradition pour un fait déterminé est de plein droit, et sauf convention contraire, obligé de ne laisser juger ou punir »l'extradé que pour ce fait.« — Brocher: *Rapport sur l'extradition*. — Ricci: *Effets de l'extradition*. — Faustin Hélie, Billot, Bernard. — Arrêt de la Cour de Cassation française des 23 Février, 30 Août 1883 etc. — anglais de 1870 (art. 2.) — Projets français (art. 4) et italien (10)

„pour ainsi dire, une extradition qu'il s'accorderait à lui-même.“¹⁾

On a prétendu que l'extradé pouvait être poursuivi pour d'autres faits, lorsque ces faits étaient de même nature, ou connexes à l'acte incriminé et s'ils remplissent toutes les conditions nécessaires pour que l'extradition eût dû être accordée de ce chef. Cette manière de voir ne saurait être admise: Il ne faut pas perdre de vue que la question de savoir si un acte remplit ou non les conditions de l'extradition, ne peut être tranchée que par l'état requis et que celui-ci pourrait toujours refuser l'extradition, s'il estime, à tort ou à raison, que ces conditions ne sont pas réunies. La connexité ne peut faire obstacle à la disjonction, sans quoi ce serait rendre l'extradition souvent illusoire.²⁾ Sans que l'état requis fasse des réserves à cet égard, les autorités de l'état requérant sont tenues de se restreindre dans les limites de la demande d'extradition, que les actes qui motiveraient un complément de poursuites soient ou non prévus au nombre de ceux pour lesquels le traité prévoit l'extradition.

La spécialité doit être réalisée, même à l'égard de faits postérieurs à l'extradition, de délits commis par l'extradé depuis sa remise au pays requérant, en dépit de la surveillance exercée sur lui: Si l'extradé est dans le pays requérant, c'est uniquement pour permettre la répression de l'acte qui a motivé la demande; pour tous les autres faits, il doit être considéré comme absent.³⁾

Ainsi, en principe, la *spécialité est absolue* et c'est avec raison que le gouvernement italien n'a pas admis, sans réserve, une déclaration du Conseil fédéral portant qu'„il est „de règle que lorsqu'un individu prévenu d'un crime est extradé et est reconnu coupable d'un crime principal, le tribu-

¹⁾ Traité de l'extradition, p. 342.

²⁾ Arrêt Cour de Cassation, 2 Août 1883; — Le marquis de Rays fut jugé à Paris en 1883; sur trois chefs de prévention: escroquerie, homicide par imprudence, contravention aux lois sur l'émigration; un seul, le chef d'escroquerie avait fait l'objet de l'extradition. Le tribunal et après lui, la cour, d'appel ordonnèrent la disjonction. T. Seine 12 Juin 1883.

³⁾ Cass. franç. 7 Août 1883.

„nal qui a prononcé, est également compétent pour statuer sur les délits en connexité avec ce crime.“¹⁾)

Mais, d'autrepart, les autorités de l'état requérant peuvent exercer des poursuites pour tous les faits qui ont motivé la demande d'extradition, lors même que quelques uns d'entre eux ne seraient pas prévus dans les traités (désertion). En effet, le gouvernement requis est censé avoir usé sans restriction de la faculté, qu'il avait, d'accorder l'extradition, s'il n'a pas fait de réserves à l'égard de tel ou tel des faits invoqués à l'appui de la demande; excepté toutefois le cas où il a manifesté d'une manière générale, son intention de ne pas extradier pour ces faits, p. ex: en le stipulant dans le traité.

Si la spécialité est un droit absolu pour l'état requis, s'il peut en réclamer la stricte application, il peut aussi y renoncer en tout ou en partie, pour un cas particulier, ou d'une manière générale: Il peut autoriser, sous certaines réserves, l'état requérant à étendre les poursuites à des faits qui n'ont pas motivé l'extradition.²⁾)

Tous les traités conclus par la Suisse, (à l'exception de celui avec les Etats-Unis) renferment des dispositions à cet égard.

Tous ces traités autorisent implicitement des poursuites pour *faits postérieurs* à l'extradition.

Les traités avec les Pays-Bas, l'Autriche, l'Italie, l'Allemagne autorisent la poursuite pour faits antérieurs non politiques, s'ils sont prévus par le traité.

Les autres traités admettent que l'extradé pourra être poursuivi pour faits antérieurs non politiques avec le consentement du gouvernement requis ou le consentement de l'extradé lui-même, communiqué à ce gouvernement. S'il s'agit de délits non-prévus par les traités, ils ne peuvent être poursuivis que du consentement exprès de l'accusé, communiqué au pays requis.

¹⁾ F. F. 1864. I. 388.

²⁾ *Résolutions d'Oxford XXIII*: »Le gouvernement qui a accordé une extradition, peut ensuite consentir à ce que l'extradé soit jugé pour des faits autres que ceux qui avaient motivé sa remise, pourvu que ces faits puissent donner lieu à l'extradition.«

Aux termes des traités avec la France, l'Espagne et autres plus récents, le principe de la spécialité ne s'oppose pas à l'examen et, par suite, à la répression des délits poursuivis en même temps que celui qui a motivé l'extradition, comme faits connexes et constituant soit une *circonstance aggravante*, soit une *dégénérescence* de l'accusation principale. — Cette disposition a été insérée dans les traités, en vue de faciliter la poursuite d'une cause dans son ensemble, sans que les autorités requérantes soient obligées de laisser de côté les faits qui, vu leur peu d'importance, n'ont pas été prévus dans les traités.

Les dispositions renfermées dans les traités actuels ne sont pas suffisantes pour garantir l'État requis et l'inculpé que les restrictions mises à l'extradition seront respectées dans le pays requérant. En effet, c'est à l'état requérant qu'appartient le soin d'examiner et de décider si le cas auquel on voudrait étendre les poursuites est, ou pas, prévu par les traités. L'appréciation de cette question devrait être dans tous les cas du ressort exclusif de l'état requis¹⁾. — On a admis, d'autre part, que le consentement de l'extradé suffit pour autoriser une extension des poursuites. Rien ne garantit que ce consentement sera donné librement et en connaissance de cause.

Il serait à désirer que la loi et les traités d'extradition posent nettement le principe que l'extradé ne pourra être poursuivi que pour les faits qui ont motivé son extradition, à moins du consentement formel et exprès de l'extradé *et de son défenseur*, communiqués à l'autorité qui a prononcé l'extradition.

Si les autorités requérantes désirent étendre les poursuites à des faits nouveaux, elles devraient en *demander*

¹⁾ Lammasch: *Revue d. international* XX. N° 1. p. 41. — »Ou bien, le contrôle n'est pas nécessaire, dit Mr. Prinz, et alors on peut le supprimer même pour l'infraction qui fait l'objet de la demande, ou bien il a son utilité, et dans ce cas, il doit s'exercer pour toutes les infractions qui provoquent la poursuite de l'extradé.« (*Rev. d. intern.* 1879. p. 89.)

l'autorisation avec pièces à l'appui¹⁾ à l'autorité du pays requis chargée de statuer sur l'extradition. L'extradé serait admis à présenter son *opposition* et les faits qui la motivent, et l'autorité requise accorderait son consentement dans tous les cas où elle doit accorder l'extradition.

La disposition renfermée dans le traité avec la France et autres conventions plus récentes, en vertu de laquelle la poursuite peut avoir lieu pour faits connexes, devrait en tous cas être abandonnée, elle a le défaut de manquer de précision et de permettre aux autorités requérantes, d'étendre la poursuite à des faits pour lesquels la Suisse n'accorderait jamais l'extradition (délit militaire, acte non repréhensible dans le pays requis), pourvu que ces faits soient qualifiés : faits connexes, dégénérescence de l'accusation principale etc.

Pour réaliser pleinement la spécialité de l'extradition, l'individu acquitté ou le condamné, sa peine subie, devrait être reconduit dans l'état qui l'avait livré et dès lors, la prestation faite par l'état requis, étant en quelque sorte restituée, l'état requérant serait libéré de ses obligations et pourrait poursuivre sans restriction le malfaiteur si celui-ci venait à rentrer dans le pays.

En pratique on admet, que lorsque l'extradé n'a pas usé de sa liberté pour quitter le pays requérant, il est dans le même cas que celui qui y est venu librement, et dès lors passible de nouvelles poursuites.

Quelques traités ont fixé le délai laissé à l'extradé pour quitter le pays : traités avec la Belgique et la Serbie (un mois), avec l'Allemagne (trois mois). — Le traité avec la France est muet. Dans un cas, les autorités françaises ont avisé un individu, que s'il ne quittait pas le pays dans le délai d'un mois, il serait poursuivi de nouveau²⁾. Une disposition de cette nature devrait être insérée dans tous les traités, complétée par l'obligation pour les autorités du pays requérant, de faire connaître à l'extradé les conséquences d'un séjour au delà des délais.

¹⁾ Lammasch : *R. d. i.* XX. N° 1. p. 41 ; — de Bar.

²⁾ F. F. 1882. II. 750. 7.

Chapitre II. Des réextraditions.

Le principe de la spécialité de l'extradition doit être observé, non pas seulement vis-à-vis de la loi et de la juridiction du pays requérant, mais encore vis-à-vis des lois et juridictions étrangères. Si un état ne peut user de contrainte à l'égard d'un extradé pour aboutir à la répression de faits pour lesquels l'extradition n'a pas été accordée, à plus forte raison ne peut-il user de contrainte contre lui pour aider un autre état à réprimer d'autres faits. La spécialité de l'extradition a donc pour conséquence naturelle et nécessaire la non-réextradition de l'extradé. Elle prime les obligations que l'état qui a obtenu une extradition, peut avoir vis-à-vis d'un tiers état.¹⁾ — En droit américain, l'extradé libéré ou gracié par les autorités de l'état requérant ne peut être immédiatement extradé pour un autre délit à un autre état, mais doit pouvoir rentrer dans le lieu de son domicile. Ce principe a aussi été appliqué en Suisse.²⁾

Il va sans dire que la réextradition n'est impossible que dans les cas où la spécialité de l'extradition doit être respectée. Si donc, pour une certaine catégorie de faits, l'état requis renonce à la spécialité de l'extradition, la réextradition sera possible pour ces faits, aux mêmes conditions que la poursuite. Ce principe est appliqué par le traité avec l'Allemagne et la convention de 1882 avec la Belgique, qui assimilent les cas dans lesquels un individu ne pourra être poursuivi et puni pour un autre délit à ceux dans lesquels il ne pourra être livré à un autre état.

Du reste l'état requis peut autoriser ou même prescrire la réextradition: Si le même individu est réclamé par plusieurs états, l'état requis peut ne le livrer à l'un de ces états que sous la réserve qu'il sera réextradé. — D'après le traité avec la France et d'autres plus récents, la facilité de réextradition sera un des mobiles déterminants du choix à faire entre

¹⁾ *Résolutions d'Oxford*, XXIV; »Le gouvernement qui a un individu en son pouvoir, par suite d'une extradition, ne peut le livrer à un autre gouvernement sans le consentement de celui qui le lui a livré.« — Lammasch: *Auslieferungspflicht*.

²⁾ F. F. 1868. II. 498.

plusieurs états requérants, toutefois le Conseil fédéral a décidé que l'état requis n'était pas tenu de faire des réserves quant à la réextradition. — Du reste l'état requérant, fondé sur le traité, a le droit, d'exiger l'extradition pure et simple.

Certains traités prévoient que l'extradition ne s'applique qu'aux individus qui se sont „réfugiés“ d'un des états contractants dans l'autre. Cette disposition a, semble-t-il, pour conséquence d'empêcher des réextraditions aux états contractants. — En effet, aux termes de cette disposition, l'état requérant ne peut pas exiger la remise de celui qui se trouve dans le pays requis en vertu d'une extradition, puisque cet individu est venu dans le pays requis contre son gré et, par conséquent, ne s'y est pas réfugié.

Le système de la réextradition est en contradiction avec le principe formulé dans beaucoup de législations, en vertu duquel le malfaiteur ne peut faire l'objet que d'une seule poursuite et d'un seul jugement pour tous les délits actuellement connus, et avec la règle de l'absorption des délits, en vertu de laquelle la peine du délit le plus grave est seule appliquée. C'est pourquoi il serait désirable que les traités renferment la clause de non-réextradition. — En tous cas, ils devraient poser la règle que l'extradé ne pourra être réextradé que dans les cas, où l'état requérant peut déroger à la spécialité de l'extradition.

Le Tribunal fédéral a eu l'occasion de se prononcer sur les réextraditions. Il l'a fait en ces termes : „Comme l'extradition consiste dans l'aide apportée à la poursuite de l'extradé par un tiers état et est ainsi un acte de poursuite pénale, l'état requérant ne peut extrader à un tiers état que s'il est établi que l'état requis est d'accord avec ce procédé et ne fait aucune opposition. — C'est au tiers état qu'il appartient de faire la preuve.“

Chapitre III. Révocation de l'extradition.

En droit privé, un acte est annulable, si le consentement de l'auteur était vicié par erreur ou dol; un acte est non-

existant, s'il y a eu absence de consentement ou si un mandataire a dépassé ses pouvoirs. En droit international on admet également, qu'il faut le consentement de l'autorité compétente pour que la remise d'un malfaiteur constitue une extradition, et que le consentement du pays requérant peut être retiré, et par suite l'extradition révoquée, s'il a été donné par erreur ou par dol.

Ainsi, l'autorité compétente du pays requis peut avoir accédé *par erreur* à la demande qui lui était faite: L'Allemagne avait accordé à la Suisse l'extradition de H. Zimmermann de Bâle. La remise effectuée, on constata, que l'individu livré n'était autre qu'un ressortissant du Grand-Duché, nommé H. Kreider. Comme l'extradition n'avait eu lieu que dans l'idée qu'il s'agissait de Zimmermann de Bâle et non d'un ressortissant allemand, le gouvernement allemand réclama la restitution de Kreider, ce qui lui fut accordé.¹⁾

Si la remise du prévenu n'est pas accordée par l'autorité *compétente*, il n'y a pas extradition:

Un citoyen neuchâtelois extradé illégalement par la gendarmerie neuchâteloise à l'autorité française a, ensuite des démarches du gouvernement de Neuchâtel et du Conseil fédéral, été réintégré dans le canton de Neuchâtel, par décision du gouvernement français²⁾

Si une extradition est accordée par une autorité cantonale du consentement de l'accusé, il n'y aurait pas lieu à révocation par le motif que l'autorité était incompétente, puisque le Conseil fédéral a, à diverses reprises, donné en cas pareil, un mandat tacite aux autorités cantonales. En revanche, il pourrait y avoir lieu à révocation si l'autorité cantonale avait accordé l'extradition dans un cas où les conditions de l'extradition n'étaient pas réunies.

En pareille matière les gouvernements sont très-larges et le retour du prévenu est accordé non-seulement quand sa remise a été effectuée par une autorité, mais encore dans le cas, où il a été amené dans le pays requérant, par dol ou

¹⁾ F. F. 1887. I, 63. 14.

²⁾ F. F. 1860. II. 33.

contrainte exercée par des particuliers ou par force majeure ou cas fortuit :

Le déserteur français Devigne, réfugié à Genève fut conduit par deux de ses compatriotes sur le territoire français sous prétexte d'une promenade, et mis en état d'arrestation. — Le Conseil fédéral réclama sa réintégration et le gouvernement français le fit conduire à Genève. Dans un cas récent, le gouvernement italien n'a pas jugé à propos de confirmer cette jurisprudence „généreuse et chevaleresque“. ¹⁾)

La révocation de l'extradition peut être partielle. Le pays requis peut faire, après la remise, des réserves à l'égard d'un des faits à la base de la demande, pour lequel l'extradition n'aurait pas dû avoir lieu.

On peut se demander si la révocation de l'extradition est possible en tous temps, et si l'extradé remis entre les mains des tribunaux, peut être soustrait au jugement ou à l'application de la peine par l'autorité de police judiciaire, en vue de sa réintégration dans le pays requis. Comme nul ne peut conférer à un autre plus de droit qu'il n'en a lui-même, l'acte de la police judiciaire, qui a remis aux tribunaux celui qui ne devait pas leur être renvoyé, peut toujours être révoqué. — Toutefois, si un jugement définitif est intervenu, il restera en force et comme l'accusé était censé extradé lorsqu'on l'a jugé, ce jugement ne pourra être considéré comme jugement par contumace.

Mais, en tous cas, l'autorité de police judiciaire pourra soustraire l'extradé à l'application de la peine. — Un individu extradé en France avait été condamné pour désertion, le Conseil fédéral demanda son renvoi en Suisse. Le gouvernement français fit droit à cette demande. ²⁾)

Chapitre IV. Garanties accordées à l'extradé dans l'état requérant.

L'extradé est-il protégé auprès des autorités requérantes par les dispositions des traités et les principes généraux sur

¹⁾ F. F. 1888. II. 373.

²⁾ F. F. 1863. II. 105.

l'extradition? Peut-il se prévaloir d'une extradition irrégulière?

Un seul cas s'est présenté devant le Tribunal fédéral: Paul Leroy demandait à cette autorité d'annuler et casser les délibérations et décisions des autorités pénales du canton de Berne et notamment le jugement des assises du 14 Juillet, en vertu des art. 3 et 8 du traité avec l'Angleterre, pour les motifs suivants:

Son extradition n'avait eu lieu qu'après que le substitut du préfet de Bienne se fut engagé à ne le mettre en accusation pour aucun crime autre que celui pour lequel il était extradé.

Il avait été extradé pour escroquerie et les autorités bernoises l'avaient poursuivi pour complicité.

Le Tribunal s'est déclaré compétent à teneur de l'art. 59 1 b. L. O. J. ¹⁾)

Il résulte de cette décision, qu'en Suisse,

1° Les traités d'extradition garantissent des droits individuels et que ces droits peuvent être invoqués même après l'extradition.

2° Que, pour la garantie de ces droits, les extradés ont un recours ouvert au Tribunal fédéral, contre toute décision d'une autorité cantonale, judiciaire ou de police judiciaire, prise durant la poursuite, le jugement ou son exécution.

3° Que la spécialialité et la régularité de l'extradition doivent être observées dans la Suisse, comme pays requérant, à l'égard des pays avec lesquels il y a traité.

En l'absence de traité, la situation de l'extradé est beaucoup moins favorable, il ne peut recourir ni pour violation de traité, ni pour violation de la liberté individuelle, si, tout en ne respectant pas les conditions de l'extradition, les autorités cantonales ont du reste appliqué régulièrement leur loi pénale. ²⁾) — La seule voie qui reste ouverte est, d'adresser

¹⁾ Arrêts T. F. III. 708.

²⁾ On pourrait toutefois se demander, si la violation du principe général de la spécialité de l'extradition et la non-observation des garanties implicitement renfermées dans l'acte d'extradition, ne constituent pas, à l'égard de l'extradé, un *délit de justice*.

au Conseil fédéral une demande d'intervention fondée sur la compétence, qu'il a, de veiller sur l'observation des rapports internationaux. ¹⁾

La situation de l'extradé devant les tribunaux étrangers se présente différemment suivant les pays :

En *France*, les traités et les actes d'extradition sont considérés comme actes d'administration. L'extradé ne peut invoquer ni ces traités, ni ces actes, ni l'irrégularité de l'extradition devant les tribunaux.

Toutefois, d'après la jurisprudence la plus récente, il a le droit de soutenir, qu'il n'a été livré que pour être jugé sur tel ou tel chef d'accusation, à l'exclusion de tel autre, et les tribunaux ont le devoir, si d'ailleurs la prétention de l'inculpé paraît sérieuse, de surseoir au jugement de l'affaire pour permettre au gouvernement de déterminer les faits sur lesquels l'extradé peut être jugé contradictoirement. ²⁾

La position de l'extradé devant les tribunaux français est d'ailleurs rendue défavorable par le fait que les limites de l'extradition sont élargies considérablement par la jurisprudence. Ainsi :

1° On considère comme un fait unique des infractions fort distinctes : l'attentat à la pudeur avec violence est considéré comme étant le même fait que l'attentat à la pudeur sans violence.

2° L'extradition accordée sans réserves est censée accordée pour tous les faits mentionnés dans la demande, lors même que quelques uns ne seraient pas prévus dans la convention d'extradition. ³⁾

3° L'extradé, pour un crime déterminé, est sans intérêt de se plaindre d'avoir été condamné en même temps pour ce crime et pour un autre, si la condamnation prononcée ne dépasse pas la peine applicable au crime qui avait motivé l'extradition. ⁴⁾

¹⁾ *Const. féd.* art. 112. 8.

²⁾ C. Cass. 22 Janvier 1887.

³⁾ C. Cass. 30 Avril 1883.

⁴⁾ C. Cass. 25. Août 1876.

4° Si l'extradition a eu lieu sommairement, du consentement de l'accusé, il est sans droit pour se plaindre de l'inobservation des conditions applicables au cas d'extradition.¹⁾)

En Allemagne, au contraire, l'extradé est admis à se prévaloir devant les tribunaux des dispositions des traités d'extradition. Ces traités, s'ils ont été sanctionnés par les Chambres, ont force de loi et les dispositions de procédure qu'ils instituent doivent être respectées à l'égard des accusés. La violation de ces règles ouvre un recours en révision.²⁾)

En Angleterre l'acte de 1870, art. 19, statue que le malfaiteur ne sera justiciable, ou mis en jugement dans une partie quelconque des Etats de Sa Majesté pour une infraction, autre que celle pour laquelle son extradition aura été réclamée.

En Belgique, la situation faite à l'extradé par la loi et la jurisprudence est également satisfaisante : L'extradé peut invoquer devant les tribunaux les conditions de son extradition. La spécialité de l'extradition est strictement appliquée : la Cour de Bruxelles a jugé contraire au droit des gens, que l'individu extradé pour un fait, qualifié crime, soit condamné pour le même fait, qualifié délit.³⁾) — L'extradition sommaire ne prive pas celui, qui en est l'objet, des garanties qu'il aurait eues, si son extradition avait été régulièrement effectuée.⁴⁾)

En Italie, l'extradé a le droit de se prévaloir devant les tribunaux des conditions de l'extradition, mais la spécialité de l'extradition est interprétée d'une manière assez extensive : Il a été jugé que l'extradition accordée pour un fait sous une qualification n'empêchait pas le juge, au fond, d'attribuer au même fait une qualification plus grave, pourvu que celle-ci fut également comprise dans le traité.⁵⁾)

¹⁾ C. Cass. 25 Juillet 1867.

²⁾ Tribunal d'Empire. Arrêts, 10 Avril 1879 et 22 Septembre 1885

³⁾ Arrêt du 13 Février 1877.

⁴⁾ Le Tribunal fédéral suit la même jurisprudence, (cf. arrêt 21 Décembre 1888).

⁵⁾ C. Cass. Turin, 20 Mars 1879.

En présence de la variété des dispositions et de l'incertitude de la jurisprudence actuelle sur la matière, il serait à désirer, si l'on ne veut pas que les restrictions que les traités apportent à l'extradition, ne restent sans sanction, que l'on introduise dans les traités les dispositions suivantes: „Le „gouvernement requérant s'engage à ne laisser juger ou punir „l'extradé que pour les faits pour lesquels son extradition aura „été accordée.“¹⁾

„Les tribunaux de l'état requérant se conformeront aux „conditions auxquelles l'extradition aura été concédée. — „L'extradé aura le droit d'opposer ces conditions comme exceptions préalables.“²⁾

Puis, pour permettre à l'état requis de contrôler si les garanties accordées à l'extradé n'ont pas été éludées, il faudrait que l'état requérant fut astreint à communiquer à l'état requis le résultat détaillé des poursuites exercées contre l'extradé.³⁾

D'autrepart, afin de mettre les autorités de l'état requérant à même de connaître les conditions de l'extradition, elle devrait être accordée par un acte formel, mentionnant les faits qui ont motivé la remise et les conditions auxquelles l'état requis y a consenti.³⁾ Cet acte pourrait intervenir même après la remise de l'extradé. Il émanerait de la chambre d'accusation.

¹⁾ Cf. *Résolutions d'Oxford*, art. XXII.

²⁾ Propositions de Mr. Lammasch à l'Institut de droit international. — Session de Lausanne (1888).

³⁾ *Résolutions d'Oxford*, art. XXV.

DEUXIÈME PARTIE.

Situation respective des Cantons et de la Confédération en matière d'extradition.

§ 1. Aperçu historique.

Avant 1848, le domaine de l'extradition, aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur de la Suisse, était exclusivement dans la compétence cantonale.¹⁾ Les traités d'extradition étaient conclus par les Cantons ou en leur nom, ils ne liaient que les Cantons qui y avaient adhéré et le Vorort se bornait à transmettre aux gouvernements cantonaux les demandes d'extradition.

La Constitution de 1848 posa à l'art. 8 la règle que : „La Confédération a seule le droit . . . de faire avec les „états étrangers . . . des traités“, et donna au Conseil fédéral, entre autres attributions, celle de veiller à l'observation des rapports internationaux. (90.8.)

Le Conseil fédéral fut invité à déterminer les compétences réciproques de la Confédération et des Cantons en matière d'extradition, en présence de la Constitution de 1848. Il le fit en ces termes dans son rapport de gestion de 1850 :

„Les traités d'extradition qui pourront être conclus à „l'avenir avec l'étranger étant du ressort exclusif de la Con- „fédération (art. 8, 90, Const. féd.), la question ne concerne „que les traités existants qui ont été conclus, non pas avec „la Confédération, mais avec un certain nombre de cantons.

¹⁾ Cf. Blumer-Morel III. 544.

„ . . . on s'est dirigé d'après les considérations suivantes dans les cas qui se sont présentés :

„ D'abord, ce n'est que par l'intermédiaire du Conseil fédéral que les cantons et les gouvernements étrangers ou leurs représentants peuvent correspondre au sujet des ex-traditions. (Cons. féd. art. 10.)

„ Les décisions des autorités cantonales tendant à demander, accorder ou à refuser l'extradition d'un accusé ou d'un criminel, sont soumises au contrôle du Conseil fédéral qui peut s'opposer à une extradition, ou la demander, ou l'ordonner si la décision de l'autorité cantonale compromet les rapports internationaux de la Suisse, ou si l'exercice de la justice fédérale s'y trouve intéressé. Il pourrait ainsi, dans l'esprit des art. 54 et 55. C. F., s'opposer à l'extradition à l'étranger pour cause de délits politiques.

„ On suit les mêmes règles lorsqu'il n'y a pas traités, pour autant du moins que les relations extérieures et l'exercice de la justice fédérale y sont intéressés.

„ A part cela, la décision est du ressort des cantons.“

Cette interprétation constitutionnelle ne souleva aucune objection au sein de l'Assemblée fédérale et fut, dès lors, considérée comme tacitement sanctionnée par elle. Elle est la base du système qui est appliqué actuellement, et n'a été modifiée, complétée, et développée que sur certains points d'ordre secondaire.

Elle peut se résumer en ces termes :

S'il y a un traité d'extradition, la matière est du ressort exclusif du Conseil fédéral.

S'il n'y a pas de traité, les Cantons restent compétents sous le contrôle du Conseil fédéral.

A. A l'égard des pays avec lesquels la Suisse a des traités, le Conseil fédéral se réservait le droit de statuer sur les demandes d'extradition, d'ordonner les mesures préliminaires, telles que arrestation provisoire, détention préventive et l'exécution de l'extradition, laissant aux cantons le soin de pourvoir à la remise de l'extradé et la charge des frais.

Ce mode de faire fut pratiqué jusqu'en 1870, époque à

laquelle le gouvernement de Fribourg soumit aux Chambres fédérales un conflit de compétence, qui s'était élevé entre lui et le Conseil fédéral, à propos de la veuve Limosin dont le Conseil fédéral avait ordonné l'extradition sur la demande de la France.

Le gouvernement de Fribourg prenait les conclusions suivantes :

I. „Il appartient aux Cantons d'examiner les demandes „d'extradition qui leur sont transmises par le Conseil fédéral, „et d'accorder ou de refuser l'extradition, selon que ces de- „mandes sont d'accord ou non avec les traités.“

II. „Le Conseil fédéral a le droit de connaître les déci- „sions des cantons et de les réformer si elles sont contraires „aux traités, sous bénéfice de recours à l'Assemblée fédérale, „si le Canton estime que la décision du Conseil fédéral n'est „pas fondée en droit.“

Le Conseil fédéral, dans son Message du 1 Juillet 1870, maintint la doctrine que le Conseil fédéral est seul compétent pour examiner et prononcer sur les demandes d'extradition.

Le recours fut retiré; les Chambres fédérales n'eurent donc pas l'occasion de trancher la question.

En 1871, à propos de l'extradition Janvier de la Motte, le Conseil d'Etat de Genève reprit la manière de voir du recours de Fribourg et déclara qu'en vertu de leur souveraineté, les Cantons avaient le droit d'examiner les demandes d'extradition et de statuer, et qu'il faisait toutes réserves contre une interprétation des traités d'extradition d'après laquelle „les gouvernements cantonaux deviendraient, en matière „d'extradition, les simples instruments de l'exécution passive „des décisions du pouvoir central.“

Depuis lors, la compétence du Conseil fédéral, de statuer sur les demandes d'extradition fondées sur des traités, ne fut plus contestée.

La Constitution fédérale de 1874, pas plus que celle de 1848, ne parle de l'extradition internationale. Elle ne modifia donc pas la situation antérieure; mais, dans son Projet de loi sur l'organisation judiciaire, le Conseil fédéral avait introduit un art. 52, ainsi conçu :

„Le Tribunal fédéral statue sur les demandes d'extradition, basées sur des traités internationaux, sans préjudice des mesures préliminaires qui rentrent dans compétence du Conseil fédéral.“

Sur la proposition de la commission du Conseil national, cette disposition fut amendée par l'Assemblée fédérale et devint l'art. 58 actuel:

„Le Tribunal fédéral statue sur les demandes d'extradition qui sont formulées en vertu des traités d'extradition existants, pour autant que l'application du traité en question est contestée. Les mesures préliminaires restent dans la compétence du Conseil fédéral.“

Depuis lors, les attributions des autorités fédérales en matière d'extradition furent précisées par le Règlement de 1875 entre le Conseil fédéral et le Tribunal fédéral: Le Conseil fédéral conserve sa compétence en matière de mesures préliminaires, d'examen de la demande, de décision d'exécution et de prononcé, si l'application du traité n'est pas contestée; si elle est contestée, la décision sur l'extradition incombe au Tribunal fédéral.

L'art. 58. L. O. J. eut pour conséquence indirecte de créer en faveur des cantons et des individus un droit d'opposition à l'extradition fondée sur les traités.

La compétence respective des autorités fédérales a été précisée dans plusieurs arrêts et décisions: Le Tribunal fédéral est compétent pour statuer sur l'extradition toutes les fois que le cas est prévu par les traités, que ceux-ci prévoient que l'extradition sera accordée, soit qu'elle sera refusée, soit qu'elle est facultative. Si le cas n'est pas prévu par le traité, le Tribunal est compétent également pour prononcer le refus d'extradition, à moins qu'il n'y ait déclaration de réciprocité. Dans ce dernier cas, comme pour le choix à faire entre plusieurs états requérants, le Conseil fédéral est compétent pour statuer. ¹⁾

Le Conseil fédéral et le Tribunal fédéral s'estiment tous deux compétents pour apprécier si l'application du traité est contestée, et si le Tribunal fédéral doit être nanti.

¹⁾ F. F. 1885. II. 482. 531. — Blumer-Morel III. p. 546.

Le Tribunal fédéral est compétent pour prononcer sur le recours d'extradés à la Suisse pour violation du traité par les autorités cantonales.¹⁾

Bien que la compétence du Conseil fédéral et celle du Tribunal fédéral, pour statuer sur toutes les demandes d'extradition basées sur les traités eût été reconnue en principe, une pratique constante a admis que les autorités cantonales pouvaient effectuer des extraditions sur des demandes qui leur étaient adressées directement. — Les Cantons n'ont jamais revendiqué positivement la compétence de statuer sur les demandes directes; ils invoquent des motifs d'opportunité et font aussi valoir la considération qu'il s'agit de mesures de police des étrangers, plutôt que d'extradition proprement dite.

Le Conseil fédéral, après avoir toléré ce mode de faire, puis l'avoir interdit en 1876, a fini par admettre que les autorités cantonales pouvaient accorder l'extradition sur demande directe quand il y a urgence, si le fugitif consent à son extradition et le déclare par écrit.

Enfin, s'il s'agit de cas non prévus dans les traités; jusqu'en 1875, il était généralement admis, que ces cas rentraient exclusivement dans la compétence des cantons et qu'ils étaient assimilés de tous points aux extraditions à des pays non-liés par des traités:

A ce sujet, le Gouvernement de Fribourg, dans le recours Limosin, avait pris la conclusion suivante:

III. „Que dans le silence d'un traité sur un fait pouvant donner lieu à l'extradition, ou, lorsqu'il n'y a pas traité, „la compétence cantonale est absolue.“

Le Conseil fédéral répondit qu'il avait „toujours maintenu le principe, que lorsque l'extradition est réclamée pour „un délit non prévu par les traités, il appartient au gouvernement du canton intéressé de décider si la demande doit „être acceptée.“²⁾

Mais, comme il n'est pas facile de discerner à première

¹⁾ Arrêts T. F. III. 708.

²⁾ F. F. 1850. III. 116; 1870. II. 1116; 1875. I. 123.

vue, si un cas rentre ou non, dans les prévisions du traité, la matière est rentrée peu à peu dans la compétence fédérale: En 1881, le Conseil fédéral déclare qu'il suit *trois modes* de procéder à l'égard des cas non-prévus dans les traités: Ou bien d'office, il refuse l'extradition; ou bien, il communique les pièces aux cantons et, malgré leur opposition, il accorde l'extradition; ou bien, il soumet l'opposition au Tribunal fédéral, qui statue. — De son côté, le Tribunal fédéral, lorsqu'un cas de cette nature lui est soumis, se déclare compétent et refuse l'extradition. ¹⁾

B. A l'égard des pays avec lesquels la Suisse n'a pas de traité. Il a toujours été admis en principe que les *Cantons étaient compétents*, le Conseil fédéral se bornant à veiller au maintien des relations extérieures de la Suisse. En fait, dans des cas toujours plus fréquents, le Conseil fédéral a accordé ou refusé l'extradition et les Cantons n'ont pas soulevé d'objections. ²⁾

Le Conseil fédéral a été plus loin encore, il a échangé des *promesses de réciprocité* et lié la Suisse par de nombreuses déclarations de cette nature, faites à propos de cas particuliers.

Ces déclarations de réciprocité ont soulevé diverses oppositions:

Le gouvernement de Soleure a protesté contre une déclaration de réciprocité faite par le Gouvernement français, estimant qu'un engagement général de cette sorte ne pouvait être stipulé que sous forme d'un traité.

Le Conseil fédéral n'a pas contredit cette manière de voir, il a répondu qu'il s'agissait d'un cas dans lequel sans cette réserve, la Suisse aurait dû s'envisager comme tenue, d'après le traité, de livrer le prévenu (recel, considéré comme complicité de vol).

En 1875, la question fut agitée dans les chambres fédérales à un point de vue plus général:

Le Conseil fédéral ayant échangé avec l'Italie des déclara-

¹⁾ F. F. 1881. II. 602.

²⁾ F. F. 1868. II. 501; 1873. II. 52. etc. etc.

rations de réciprocité concernant l'entretien gratuit des indigents, la Commission de gestion du Conseil national formula la proposition suivante:

„Le Conseil fédéral n'a pas le droit, sans y être autorisé, préalablement par l'Assemblée fédérale, d'échanger avec l'étranger des déclarations de ce genre.

L'Assemblée fédérale adopta l'observation amendée en ces termes:

„Le Conseil fédérale est invité à ne pas échanger à l'avenir, avec les autres états, des déclarations ayant essentiellement le caractère de traités, sans l'autorisation ou la ratification de l'Assemblée fédérale.“

Le Conseil fédéral se conforma d'abord strictement à cette décision. L'année suivante, il se refusa, à étendre le traité entre la Suisse et l'Allemagne, à divers attentats aux mœurs non prévus par le traité, et le traité avec l'Italie au transit des malfaiteurs.

Mais en 1877 déjà, il accordait à l'Italie une extradition pour vol non qualifié ne s'élevant pas à 1000 frs. et ajoutait: à la mention de ce fait dans son rapport de gestion de 1878: „La réciprocité nous a été formellement promise pour des cas semblables.“

Dans son Rapport de gestion en 1885, le Conseil fédéral mentionne comme un système établi, celui de l'échange de réciprocités.

A ce sujet les Chambres adoptèrent le postulat suivant formulé par MM. Leuenberger et Morel:

„Le Conseil fédéral est invité à présenter un rapport sur la question de savoir, si les extraditions par voie purement administrative, c'est à dire, les extraditions basées sur le principe de la réciprocité, malgré l'existence de traités internationaux, sont admissibles au point de vue constitutionnel et, dans le cas où ce point de vue serait admis, s'il n'y aurait pas lieu d'entourer les extraditions basées sur le principe de la réciprocité, de la même garantie que celles, accordées en vertu d'un traité.“

Ce rapport n'a pas été présenté jusqu'ici et le Conseil fédéral a continué à échanger des déclarations de réciprocité.

Pour compléter cet exposé de la situation respective des autorités cantonales et fédérales, il convient d'ajouter, qu'aux termes de la Constitution et des traités, la correspondance des cantons avec l'étranger s'effectue par l'intermédiaire du Conseil fédéral qui peut refuser de transmettre les demandes d'extradition qu'il n'estime pas conformes aux traités et aux principes sur la matière. Entr'autres, il a refusé de transmettre des déclarations de réciprocité entre cantons et états étrangers non liés par des traités, ou pour des cas non prévus. — Pour le reste, le Conseil fédéral autorise dans la plus large mesure, les autorités judiciaires et de police locale à correspondre directement avec l'étranger sur des questions d'extradition.

En résumé, toute la matière de l'extradition est aujourd'hui considérée comme rentrant dans les *attributions du Conseil fédéral*, excepté :

1° les demandes provenant de pays avec lesquels la Suisse n'a *ni traité, ni échange de réciprocité*; les demandes *directes*, lorsque le fugitif consent à son extradition; *l'exécution* et le *paiement des frais* de l'extradition, qui sont dans la compétence cantonale sous le contrôle du Conseil fédéral.

2° La décision sur les demandes provenant de pays avec lesquels la Suisse a des traités, s'il est fait une *opposition* basée sur les traités et s'il n'y a pas échange de réciprocité.

§ 2. Critique du système.

Quel est le *fondement juridique* du régime actuel en matière d'extradition? — L'extradition n'est pas prévue dans la Constitution fédérale, et il serait permis de se demander si cette matière, qui ressort évidemment du domaine de la procédure pénale, réservé aux cantons, est bien entrée, même partiellement, dans la compétence fédérale.

On base la compétence fédérale sur le droit qu'a la Confédération de *conclure seule des traités* à teneur de l'art 8 de la Constitution. La question de savoir si la Confédération peut conclure des traités sur les matières réservées aux cantons est discutée. Elle devient douteuse lorsque la matière qui

fait l'objet du traité est, non-seulement du ressort des cantons, mais, en outre, du nombre de celles, sur lesquelles les cantons ont *conservé le droit de conclure des traités*, à teneur de l'art. 9 de la Constitution. — Au nombre des objets sur lesquels les cantons peuvent contracter avec les états étrangers, figure la *police*; et l'extradition est incontestablement du domaine de la police judiciaire. On ne saurait donc refuser, encore aujourd'hui, aux cantons, le droit de conclure des traités d'extradition, aux termes de la Constitution. — Il faut reconnaître néanmoins, que la compétence de la Confédération pour conclure des traités d'extradition n'a jamais été contestée et l'on doit admettre qu'elle a été définitivement *sanctionnée par le silence de la Constitution* de 1874 en présence des traités existant à cette époque.

La conséquence de cette manière de voir, c'est qu'il dépend de la Confédération d'accroître sa compétence en matière d'extradition, et de restreindre ou supprimer celles des cantons, par de nouveaux traités. La souveraineté des Cantons en matière d'extradition est donc une souveraineté précaire, d'autant plus que leurs décisions et leurs rapports avec les états, qui n'ont pas de traités, sont soumis au contrôle de la Confédération, laquelle, par l'organe du Conseil fédéral, veille au maintien des relations extérieures. — Mais, d'autrepart, lorsqu'il s'agit de questions ou de cas qui n'ont pas encore été réglés par des traités et d'attributions qui n'ont pas encore été conférées aux autorités fédérales par la Constitution, les traités et les lois, ces questions et ces attributions, sont encore aujourd'hui dans la compétence cantonale.

L'opinion émise par le Conseil fédéral dans son rapport de gestion en 1850, d'après laquelle les traités d'extradition étaient du ressort *exclusif* de la Confédération, ne saurait donc être admise. „Nous estimons“, dit le Conseil fédéral (message aff. Limosin) „que si la Confédération a déchargé les „cantons de toute coopération lors de la conclusion des traités . . . les cantons ne peuvent pas, lorsqu'il s'agit de l'„exécution des traités, intervenir subitement pour prononcer sur „les engagements internationaux, contractés par la Confédération.“ Ainsi, parceque la Confédération a le droit de *con-*

clure les traités, les autorités fédérales ont seules le droit de les exécuter. Cette déduction ne semble pas très-logique: Il est une foule de traités que la Confédération a le droit de conclure: traités d'établissement, rapports de droit civil, etc. et de lois qu'elle a le droit exclusif de faire, sans que l'exécution de ces traités et de ces lois rentre *ipso facto* dans la compétence des autorités fédérales. „Tout ce qui touche à „la justice pénale est du ressort des cantons, et le Conseil „fédéral, en tant qu'il s'agit de mesures de procédure criminelle, n'est, pour ce motif, appelé à prêter son concours que „comme *représentant politique* de la Confédération au dehors, „agissant au nom des cantons, à l'effet de leur faciliter l'exercice de la juridiction pénale.“ Ces considérations émanent du Conseil fédéral lui-même, et ne sauraient perdre de leur valeur par le fait qu'elles étaient présentées pour justifier la compétence des cantons à payer les frais d'extradition.

Mais si la compétence du Conseil fédéral en matière d'exécution des traités d'extradition, ne peut être fondée uniquement sur le fait que ces traités ont été *conclus* par la Confédération, cette compétence peut être légitimée par le *contenu des traités eux-mêmes*:

Contrairement à ce qui se passe à l'égard de tous les autres traités, pour lesquels on admet, qu'„il n'est pas besoin „d'en demander dans chaque cas l'exécution, chaque partie „l'exécutant sans qu'on le lui demande, puisque c'est son devoir“ (Billot), les états, par un souci excessif du respect de la souveraineté, ont convenu qu'en matière d'extradition, il faudrait *dans chaque cas demander l'exécution du traité*:

A teneur des traités, la demande se fait par *voie diplomatique*, c'est à dire, de gouvernement à gouvernement. L'art. 1 de la plupart des traités dit expressément: *Le gouvernement de la confédération suisse et le Gouvernement . . . s'engagent à se livrer . . . etc.* Les traités avec l'Angleterre et avec les Etats-Unis, plus explicites encore, disent, le premier: „le *Conseil fédéral accordera* l'extradition s'il „n'est fait opposition d'aucun côté,“ et le second „l'extradition „ne sera effectuée de la part de la Confédération que sur „l'ordre du Conseil fédéral.“ L'Assemblée fédérale, en rati-

fiant ces traités, a donc remis implicitement au Conseil fédéral la compétence de statuer sur les demandes d'extradition fondées sur des traités. Quant aux mesures préliminaires, l'Assemblée fédérale les a mises dans la compétence du Conseil fédéral par l'art 58 de la loi sur l'organisation judiciaire qui institue d'autre part la compétence du Tribunal fédéral en cas d'opposition. — Ainsi, la compétence du Conseil fédéral pour participer directement à l'exécution des traités, lorsqu'il s'agit de mesures préliminaires et de prononcer sur l'extradition, est basée sur le texte des lois et des traités. — Quant à la remise de l'extradé et aux frais d'exécution, ces matières sont restées, jusqu'à nouvel ordre, dans la compétence cantonale.

Relativement à la compétence pour lier la Suisse par des *déclarations de réciprocité*, le Conseil fédéral reconnaît lui-même, qu'elle ne ressort pas expressément de ses attributions et que l'échange de telles déclarations est en contradiction avec le fait que les cantons sont compétents pour accorder ou refuser l'extradition en l'absence des traités.¹⁾ Mais il justifie cette extension de ses attributions par des considérations d'ordre supérieur.

„Nous devons considérer, dit-il comme une question „de dignité pour la Suisse, que ces déclarations de réciprocité „soient observées et exécutées, comme elles l'ont d'ailleurs „toujours été. Si nous recherchons, autant que possible, par „la conclusion de nouveaux traités, ou en complétant ceux qui „existent, à éviter de semblables conventions, nous nous voyons „néanmoins obligés, dans les cas urgents, surtout vis-à-vis „d'états d'outre-mer, de proposer la réciprocité comme moyen „d'obtenir l'extradition d'un criminel, réclamée par la popu- „lation lésée ou offensée dans ses sentiments de justice. D'un „autre côté, il nous répugne de repousser les offres de réci- „procité que d'autres états nous font à l'appui de demandes d'ex- „tradition et de refuser ainsi un concours tout particulièrement „nécessaire pour l'exercice de la justice et recommandé par les „exigences de la moralité publique.“²⁾

¹⁾ Cf. Blumer-Morel III. p. 547.

²⁾ F. F. 1885. II. 480.

Quel que soit le fondement juridique du système suivi actuellement quant à la compétence en matière d'extradition, il est incontestable, que ce système est fort compliqué et que le départ des attributions se fait en vertu de considérations purement artificielles. Il n'est pas rationnel que la question de compétence dépende exclusivement de celle de savoir: s'il y a un traité existant; les règles et les principes de l'extradition sont (ou devraient être) les mêmes, que l'extradition soit demandée par le pays A ou par le pays B, les mêmes autorités devraient être souveraines en matière d'extradition dans l'un ou dans l'autre cas.

A qui déferer la souveraineté en cette matière?

Il s'agit ici de relations internationales, à l'égard desquelles, la Suisse doit se présenter comme unité. C'est la Confédération qui a, dans la règle, compétence pour conclure les traités; c'est en son nom, que sont conclus tous les traités d'extradition existants.

L'extradition étant une matière de droit international les dispositions qui la régissent, ne rentrent pas dans le domaine de la juridiction criminelle réservée aux cantons:

D'après les principes à la base du droit de punir, les Cantons ne peuvent exercer aucune juridiction criminelle sur un étranger qui s'est seulement réfugié sur leur territoire et ne s'y est rendu coupable d'aucune infraction à la loi; c'est pourquoi il convient que ce soit la Confédération qui ait la compétence de régler l'extradition, soit par des traités, soit par des lois, soit par des échanges de réciprocité; qu'en un mot toute la matière de l'extradition soit régie uniquement par la Confédération.

Mais d'autrepart, l'extradition exige le concours de la police judiciaire et la Confédération n'a pas de fonctionnaires de cet ordre. Il est donc indispensable de recourir aux agents des Cantons pour effectuer les extraditions. — Convient-il que ces agents soient de simples machines, destinées à exécuter les ordres du Conseil fédéral? L'extradition est elle une matière si importante qu'elle exige la coopération, dans chaque cas, de la première autorité politique de la Confédération? Il ne le semble pas. Les poursuites, exercées en vue de l'extra-

dition ne diffèrent pas, par leur nature, des poursuites, exercées en vue de la répression dans le pays. Pourquoi, dès-lors, les autorités locales ne seraient-elles pas compétentes pour appliquer les lois dans le premier cas, aussi bien que dans le second? Ce mode de faire, usité dans les extraditions effectuées sur demandes directes, a donné des résultats généralement satisfaisants. — Il conviendrait donc de remettre aux *autorités cantonales*, non-seulement l'exécution matérielle et le soin de payer les frais de l'extradition, mais encore la compétence nécessaire pour *appliquer les traités, les lois et les déclarations* de réciprocité émanant de la Confédération. Ces autorités prononceraient sur les mesures préliminaires et sur la remise de l'individu réclamé.

Toutefois il ne serait ni désirable, ni possible, d'écarter entièrement les autorités fédérales de toute intervention dans l'exécution de l'extradition.

En effet, c'est la Confédération qui traite avec les états étrangers sur cette matière internationale de l'extradition; c'est donc elle qui s'engage et qui est *responsable* de l'exécution des traités. C'est à elle que les autorités étrangères doivent pouvoir s'adresser si elles estiment, que les engagements pris par la Suisse n'ont pas été tenus par ses autorités. — C'est également la Confédération qui veille à l'entretien des *relations internationales*, même avec les pays qui n'ont pas conclu de traités d'extradition. — D'autrepart c'est elle qui garantit les *droits constitutionnels* des citoyens et entr'autres les dispositions des constitutions cantonales sur la liberté individuelle; c'est elle aussi qui garantit aux particuliers l'observation des dispositions des traités les concernant.

Il est donc indispensable que la *Confédération* ait, en matière d'extradition, un droit de *surveillance, de contrôle et de décision, en dernier ressort*.

Mais, il y a plus: Par suite des divergences de législation et d'organisation judiciaire existant entre les états, celui qui est appelé à prononcer sur une extradition ne peut se guider uniquement d'après sa loi nationale, il doit *connaître la législation et l'organisation pénale des états étrangers*, il doit, lorsque la demande émane d'un pays, avec lequel il

n'y a pas traité, être à même d'apprécier si la législation et l'organisation judiciaire de ce pays présentent toutes les garanties de sécurité désirables. D'autres fois il s'agit d'examiner des questions délicates, comme celle du caractère politique d'un délit. — D'ailleurs, presque tous les traités prévoient encore l'extradition sur *demandes diplomatiques* adressées à la *Confédération suisse*, il est convenable que ce soit la Confédération qui réponde à ces demandes. Ces considérations justifient l'intervention des *autorités fédérales* pour *prononcer sur l'extradition*, qu'il y ait ou non opposition.

Si l'on considère enfin que l'extradition est un acte de police *judiciaire* et que, par sa nature, cet acte ressort exclusivement aux autorités judiciaires, qu'il s'agisse d'autorités fédérales ou d'autorités cantonales, on aboutira à la conclusion que le système, le plus conforme aux vœux de la théorie et aux exigences de la pratique en cette matière, serait le suivant :

„L'extradition internationale est *régie par la législation fédérale*, par les traités et les déclarations de réciprocité.

„Le *Conseil fédéral* est compétent pour échanger les *déclarations de réciprocité*.

„La *Chambre d'accusation* du Tribunal fédéral statue *sur les demandes d'extradition*. Elle *surveille et dirige* l'exécution de l'extradition.

„Les *autorités de police judiciaire cantonales* sont *chargées de l'exécution* des lois et traités sur l'extradition *internationale*.“

TROISIÈME PARTIE.

De l'élaboration d'une loi fédérale sur l'extradition aux états étrangers.

§ 1. Réglementation de l'extradition.

La notion de l'extradition et la nature de cet acte impliquent nécessairement l'idée de sa réglementation: L'extradition est, comme on a pu s'en convaincre, un acte d'assistance judiciaire rentrant dans le domaine de la procédure pénale. L'extradition implique la contrainte exercée contre les personnes poursuivies et par conséquent une restriction apportée à la liberté individuelle. Dès lors, *l'extradition ne peut avoir lieu que dans les cas et selon les formes prescrites par un acte législatif*. L'extradition n'est pas un acte d'administration, elle ne saurait être laissée à l'arbitraire des gouvernements.

La réglementation de l'extradition s'impose. Mais, l'extradition est un acte international; comme tel, on peut se demander s'il est nécessaire qu'il soit régi par une loi, et s'il ne serait pas préférable que l'extradition fit exclusivement l'objet d'une *convention universelle* ou de traités internationaux. Cette manière de voir a été celle du Conseil fédéral: L'Assemblée fédérale, l'ayant invité à présenter un projet de loi, réglant l'extradition de la Suisse à l'étranger et réciproquement, le Conseil fédéral répondit que le besoin de cette loi ne se faisait pas sentir, attendu que les points nécessaires étaient réglés par les traités.

En disant que „la persuasion de ne trouver aucun lieu

„sur la terre où le crime demeure impuni, est un moyen bien efficace de le prévenir,“ Beccaria a indiqué un caractère essentiel et la condition de réelle efficacité de l'extradition : Etre universelle. — Il est peu utile que deux états s'engagent à se livrer réciproquement tous les malfaiteurs qui se réfugieront de l'un dans l'autre, si, à côté d'eux se trouve un troisième, ou un quatrième état, qui se refuse à l'extradition et qui sert d'asyle assuré aux délinquants. De même que cela a lieu pour la protection de la propriété industrielle, littéraire ou artistique contre les contrefaçons, et pour beaucoup d'autres relations d'état à état, la conclusion de traités entre deux pays en vue de l'extradition n'est qu'un acheminement vers une *Convention universelle* à laquelle tous les états reconnaîtront un jour la nécessité d'adhérer. ¹⁾ — Il appartient à la Suisse, en sa qualité de Vorort de plusieurs unions universelles, de devenir le point de départ d'un mouvement qui aboutirait à la création d'une Union universelle pour l'extradition.

Pour le moment, les états se lient réciproquement par voie de *traités ou de déclarations de réciprocité*.

La Suisse a conclu des traités avec la plupart des états de l'Europe. Toutefois, sur ce continent, le Danemark, la Suède, la Norvège n'ont pas de conventions avec la Suisse, et les traités avec les états des autres continents sont peu nombreux. Dès lors la réglementation de l'extradition par les traités ne suffit pas et, si l'on ne veut ni refuser toutes les demandes provenant d'états qui ne sont pas au bénéfice de traités, ni rester dans l'arbitraire, il est indispensable, d'élaborer une *loi sur l'extradition*.

Il y a plus; de même que les autres conventions universelles et traités internationaux coexistent avec des lois nationales sur la même matière, de même des conventions ou traités ne rendraient pas inutile une loi sur l'extradition. — En effet, les traités d'extradition n'ont d'autre but que de fixer les obligations réciproques des états, l'un vis-à-vis de l'autre. Les contractants n'ont aucun intérêt direct à régler les

¹⁾ v. Liszt, Stooss, Bernard.

obligations de l'état requis, ou de ses autorités, vis à vis des personnes dont l'extradition est demandée. En fait, ces obligations n'ont été positivement stipulées dans aucun des traités conclus par la Suisse, et ce n'est qu'en donnant au contenu et au texte de ces traités une valeur *toute artificielle*, que l'on a réussi à créer un droit d'opposition individuel.

Il est désirable que les traités d'extradition ne soient pas modifiés sur ce point. Il est bon que les conventions entr' états, comme les conventions entre particuliers se renferment en leur objet et que les traités d'extradition se bornent à stipuler les *cas dans lesquels chaque état s'engage à l'extradition*, et la forme à employer par l'état requérant pour *obtenir l'exécution de ces obligations*.

Ainsi, soit pour régler les cas dans lesquels l'extradition sera accordée aux états qui n'ont pas de traité avec la Suisse, soit pour déterminer la procédure à suivre à l'égard de l'individu poursuivi et pour éviter les actes arbitraires, la nécessité d'une loi sur l'extradition s'impose.¹⁾

Une loi sur l'extradition présenterait de grands avantages, non-seulement au point de vue de la sécurité individuelle, mais aussi, en facilitant la mission des magistrats. Actuellement, la diversité la plus grande règne dans la matière de l'extradition. Cette diversité est créée par les traités et augmentée par de fréquentes contradictions dans les décisions des autorités fédérales. Il suffit de rappeler les fluctuations de la procédure des demandes d'extradition adressées directement aux autorités cantonales, — le partage des attributions entre le Conseil fédéral et le Tribunal fédéral, selon qu'il y a, ou pas, opposition, — le partage de compétence entre la Confédération et les Cantons selon qu'il y a, ou pas, traité, — la procédure suivie à l'égard des cas non prévus dans les traités, — les dispositions variées des traités sur le choix à faire entre plusieurs états requérants, sur l'arrestation provisoire, — le désaccord sur la question de la répressibilité de l'acte incriminé dans le pays requis.

L'absence d'une règle unique et précise occasionne, de

¹⁾ Cf. Renault: *Rapport sur l'extradition à la Session d'Oxford de l'Institut de droit international*. — Lammasch. op. cit.

la part des fonctionnaires locaux des procédés irréguliers et des erreurs fréquentes.

Le Conseil fédéral se plaint, dans chacun de ses rapports de gestion, des démarches infructueuses occasionnées par l'omission de telle ou telle formalité. — On procède tantôt d'une façon, tantôt d'une autre. Tantôt la liberté sous caution est tolérée, tantôt elle est interdite; tantôt on extradite pour délits non prévus dans le traité, tantôt cette circonstance entraîne un refus d'extradition. Tantôt on extradite sans attendre la demande, tantôt la détention préventive est prolongée jusqu'à l'arrivée de celle-ci. — De là résultent des inégalités choquantes de traitement: de deux individus également coupables, l'un sera extradé plus facilement que l'autre, sans que les circonstances motivent ces différences.

Mais, c'est surtout en vue de garantir la *sécurité des citoyens et la liberté individuelle* que l'élaboration d'une loi est désirable: En l'absence de dispositions légales sur la matière, le premier venu peut être arrêté par un agent du gouvernement, sous prétexte qu'il y a contre lui une demande d'extradition, ou d'arrestation provisoire, et détenu ainsi par voie administrative pendant un temps illimité, sans pouvoir invoquer une seule des garanties que la procédure pénale confère aux plus redoutables malfaiteurs, s'ils ont commis leur délit dans le pays. — On part trop facilement de l'idée que ceux dont on réclame l'extradition, ne sont dignes d'aucun intérêt, que ce sont des gens ayant enfreint la loi et qui doivent être traités comme étant hors la loi. Bien que les demandes d'extradition ne soient généralement pas faites sans des motifs sérieux, tous ceux qui n'ont pas encore été jugés, ne sont pas des coupables; au contraire, ils doivent être présumés innocents. Lors même, que l'extradition serait demandée contre des condamnés, des erreurs sur la personne sont possibles. Enfin, l'état qui veut inspirer le respect de la loi a pour premier devoir d'exiger de ses autorités le respect absolu des règles et des formes qu'elle prescrit, même à l'égard de ceux qui l'ont violée.

Un ordre de considérations particulier à la Suisse justifie l'opportunité d'une loi d'extradition. En sa qualité d'état

fédératif, la Suisse possède deux ordres d'autorités. Par suite de circonstances fortuites, les autorités fédérales et cantonales se trouvent toutes deux compétentes en matière d'extradition les *limites de la compétence fédérale et cantonale* n'ont pas été soigneusement tranchées et sont purement artificielles. De là résulte une inégalité et une variété regrettables dans un domaine où l'unité devrait régner, de là, la possibilité de conflits qu'il importe d'éviter.

Enfin, l'élaboration d'une loi, acte unilatéral, permettrait de *réaliser des progrès* qu'il est plus difficile d'obtenir par voie de convention bilatérale. Elle permettrait entr'autres de *simplifier la procédure des demandes* d'extradition adressées à la Suisse, de régler l'extradition des *nationaux*, etc. La loi serait un modèle et un guide auquel on pourrait se référer dans la conclusion des traités ultérieurs. Il serait facile d'obtenir des modifications des traités existants pour les rapprocher du modèle de la loi et l'on obtiendrait ainsi plus de régularité dans les démarches faites par les autorités locales à l'étranger, moins de procédés infructueux.

Les lois d'extradition ne sont pas sans rencontrer des *adversaires* : On a prétendu que les principes posés par elles étaient trop spéciaux au pays qui les promulguait, qu'elles exigeaient pour l'arrestation et la remise des malfaiteurs l'observation de règles compliquées, lesquelles étaient ignorées des autorités étrangères. Ces considérations sont loin d'être sans valeur. Il est certain que les plus grands obstacles rencontrés par la Suisse en matière d'extradition ont été causés par les dispositions des lois étrangères, lesquelles offraient trop de garanties au prévenu et entravaient la poursuite par des formalités inutiles. — C'étaient les lois d'extradition de l'Angleterre et des Etats-Unis, qui rendaient les engagements pris par ces deux états, illusoire, en obligeant les autorités suisses à soutenir contre le malfaiteur un procès, périlleux pour le demandeur à l'extradition, et fort coûteux. Ce sont les lois d'extradition des Pays-Bas et de la Belgique qui ont rendu les poursuites dirigées contre des fugitifs réfugiés dans ces deux pays, souvent infructueuses; la première en faisant dépendre l'extradition d'une foule de conditions, la seconde,

en rendant presque impossible l'arrestation provisoire, puisqu'il fallait, à l'origine, la communication d'un acte d'accusation, dont le délinquant n'attendait pas la lecture pour s'embarquer à Anvers. Ces inconvénients étaient si graves qu'ils ont amené la rupture des traités de 1869 avec la Belgique et de 1874 avec l'Angleterre, et rendu nécessaire la révision des lois d'extradition de ces pays.

Mais ces inconvénients que l'on ne saurait nier, tiennent moins à la loi qu'à son contenu. Les lois d'extradition dont il a été question, avaient été promulguées à une époque déjà ancienne, elles étaient conçues sous l'empire de la défiance la plus absolue à l'égard de l'état requérant dont on connaissait peu la législation et l'organisation pénale. De plus, elles existaient, pour ainsi dire, avant la matière qu'elles étaient appelées à régir : Les cas d'extradition étaient alors très-rare. Ce n'est guère que depuis une vingtaine d'années, qu'une pratique un peu fréquente a permis de se rendre compte de la nature vraie de l'extradition et des conditions de son efficacité. Dans les lois en question, on n'avait pas tenu suffisamment compte de l'importance du développement des moyens de transport, de l'absolue nécessité de supprimer toute formalité inutile ; on ne comprenait pas encore qu'il faut pouvoir poursuivre par le télégraphe le malfaiteur qui s'enfuit par l'express.

Aujourd'hui, il n'en est plus de même, le domaine de l'extradition a été exploré à fond, par la doctrine et par la pratique. Les cas les plus divers, se sont présentés et ont reçu solution. Les règles générales sont admises uniformément, les règles plus spéciales ont été formulées. Les progrès les plus essentiels ont été réalisés. Les traités récents ne sont plus guère que la copie de ceux qui les précédaient. Ces traités ont déblayé le terrain à la loi, ils ont mis les principes nationaux des divers pays en contact, ils ont atténué la défiance à l'égard de l'état requérant ; enfin et surtout, ils ont déterminé la somme des facultés qui doivent être accordées à l'état requérant. Connaissant plus exactement ses obligations à l'égard du poursuivant, l'état requis est à même de déterminer ses devoirs vis-à-vis du poursuivi ; sans que l'on

puisse craindre qu'il s'élève désormais des conflits sérieux entre les exigences d'une poursuite rapide et énergique et celles de la sécurité des habitants du pays requis.

Il convient d'ailleurs de se rappeler, qu'en Suisse, du moins, les traités sont ratifiés par la même autorité que celle qui décrète la loi, que les traités entrent dans la législation nationale et font corps avec elle. Dès lors, si une disposition de la loi est en opposition avec certaines conditions spéciales à un état contractant, *on pourra toujours, par un traité, modifier la loi* à l'égard de cet état; comme aussi, il est loisible de statuer dans la loi, que les dispositions spéciales des traités antérieurs ne sont pas abrogées par elle.

En élaborant une loi d'extradition internationale, la Suisse ne fera que suivre un courant général¹⁾; l'utilité de lois de cette nature se fait partout sentir. Dans plusieurs pays on a adopté ou l'on projette des lois sur l'extradition. L'extradition est régie par des lois en Belgique (loi de 1874), aux Etats-Unis (acts de 1842, 1843, 1848, 1860 et 1869), en Angleterre (acts de 1870 et 1873), en Luxembourg, en Hollande (loi de 1875), en Canada (loi de 1877), dans la République Argentine (loi de 1885); les codes autrichien et grec contiennent des dispositions sur la matière. Enfin des projets de loi sur l'extradition ont été élaborés en France, en Espagne et en Italie.

§ 2. Bases d'une loi d'extradition internationale.

Les règles à poser dans une loi d'extradition découlent naturellement de l'essence de cet acte. Le droit désirable et les considérants à l'appui ayant été exposés dans l'examen critique de la procédure actuelle, il en sera fait ici un simple résumé.

L'extradition est un acte international d'assistance judiciaire.

¹⁾ Cf. Fiore, Lammasch, Alb. Rolin, Colombi, Raisin. — *Résolutions d'Oxford*, art. 4: »Il est à désirer que dans chaque pays une loi règle la procédure de la matière, ainsi que les conditions auxquelles les individus réclamés comme malfaiteurs seront livrés aux gouvernements avec lesquels il n'existe pas de traité.«

A. C'est un acte *international*, destiné à faciliter autant que possible l'exercice de la justice et sa réalisation dans le pays requérant, à rendre sans conséquences la circonstance purement fortuite que le fugitif a réussi, dans sa fuite, à pénétrer sur le territoire d'un autre état. A ce point de vue il conviendrait, que les poursuites aient lieu dans le pays requis comme elles auraient eu lieu dans le pays requérant et que, dans la règle, il soit accédé à toute demande d'extradition, lors même que le fait incriminé ne serait pas prévu par les traités ou qu'il n'y aurait pas traité. En second lieu, les formalités diplomatiques, et autres formalités inutiles, devraient être supprimées, l'arrestation et la remise auraient lieu dès que les autorités requérantes auraient manifesté l'intention de recevoir le malfaiteur, soit en accédant à l'offre qui leur en a été faite, soit en donnant communication de leur registre de signalements, soit en demandant à une autorité du pays requis l'arrestation.

B. L'extradition comme acte d'*assistance internationale* nécessite le concours des autorités du pays requis, l'exercice de la contrainte à l'égard des habitants de ce pays. L'état requis ne peut mettre ses autorités en mouvement, employer des mesures de contrainte restrictives de la liberté, que si les mesures qu'il prend, si les poursuites auxquelles il coopère lui paraissent justifiées en l'état actuel de son organisation pénale. Par exception à la règle générale, il n'opérera donc pas l'arrestation et la remise de la personne poursuivie dans le cas où, par suite des divergences entre les organisations pénales, les faits incriminés ne paraissent pas assez vraisemblables ou assez graves pour autoriser des poursuites s'ils avaient été commis dans le pays requis, et dans ceux où les faits incriminés ne sont pas punissables à teneur de la législation de ce pays. Il ne l'accordera pas non plus dans le cas, où les institutions judiciaires ou les circonstances de la cause n'offrent pas au prévenu les sécurités désirables dans l'application de la loi. Il exigera d'ailleurs que, si la répression est trop sévère eu égard à sa loi, la peine soit commuée ou

réduite. — En revanche, le pays requis accordera l'extradition de ses ressortissants.

Comme, d'autre part, l'extradition est un acte de force, si l'extradé est livré à un pouvoir sans compétence pour le punir, l'extradition ne sera accordée qu'aux autorités de l'état où le délit a été commis, conformément au principe général de la territorialité du statut pénal; et, si les effets du délit se sont fait sentir dans plusieurs pays, aux autorités du pays où les effets les plus graves ont été éprouvés; s'il y a poursuite dans plusieurs pays pour délits différents, à celles du pays du délit le plus grave. Le tout sans que les poursuites commencées en Suisse puissent empêcher l'extradition.

L'état requis n'ayant pas, en matière d'extradition, des intérêts opposés à ceux de l'état requérant, mais plutôt des intérêts concordants, doit être laissé arbitre souverain des cas dans lesquels, et des conditions auxquelles il juge à propos d'accorder l'extradition.

C. L'extradition est un acte d'assistance *judiciaire*. Elle rentre dans le domaine de la procédure pénale, elle implique des mesures de contrainte contre les particuliers et des restrictions apportées à la liberté individuelle. Il importe que les habitants d'un pays soient protégés contre toute mesure arbitraire et contre toute détention inutile. Il convient aussi qu'ils soient mis en mesure de faire valoir les droits que leur confère la législation du pays. C'est pourquoi, l'arrestation ne sera prononcée que par l'autorité cantonale compétente, seulement dans les cas où, après audition de l'individu poursuivi, elle estimera cette mesure justifiée. Cette autorité pourra accorder la liberté sous caution ou sans caution. La personne poursuivie sera pourvue d'un défenseur. La détention préventive sera abrégée dans la mesure du possible, par le fait que les décisions se prendront à bref délai et qu'un temps court sera accordé à l'état requérant pour fournir, cas échéant, un supplément de renseignements, et pour se mettre en mesure de recevoir l'extradé. L'extradé pourra abréger ce délai en manifestant l'intention d'être livré par mesure provisionnelle

avant le prononcé sur l'extradition. Afin d'assurer à l'extradé l'observation des conditions d'extradition dans le pays requis, l'acte d'extradition mentionnera les réserves relatives à la spécialité de l'extradition, à la non-réextradition et au maximum de la peine applicable. Avis sera donné à l'extradé de ces réserves, afin qu'il puisse invoquer, cas échéant, la protection du gouvernement requis. Enfin, la personne poursuivie aura un droit de recours à une autorité supérieure contre toutes les décisions et tous les actes de poursuite de l'autorité locale et il sera expressément stipulé une indemnité suffisante en cas d'arrestation ou d'extradition non justifiées.

D. L'extradition est un acte d'assistance judiciaire, elle doit donc être sortie des attributions des autorités administratives et mise exclusivement dans celles des autorités judiciaires. L'arrestation, l'incarcération, le transport et la remise des malfaiteurs doivent être effectués par les soins des autorités compétentes pour pourvoir à la répression de délits commis dans le pays. Toutefois, vu les différences existantes entre les diverses législations et la nécessité d'apprécier dans certains cas la législation et l'organisation étrangères, il convient que la décision sur l'extradition reste confiée à une autorité supérieure. Cette attribution paraît rentrer naturellement dans la compétence de la Chambre d'accusation du Tribunal fédéral. L'autorité de poursuites locale donnerait sur la question un simple préavis. La Chambre d'accusation serait l'autorité supérieure, prononçant sur le recours, donnant des directions et exerçant le contrôle en matière d'extradition.

E. Il résulte de ce qui précède, que l'extradition sera accordée, même dans les cas non prévus par les traités. Il ne paraît point nécessaire d'exiger des déclarations de réciprocité. La réciprocité n'est exigée ni par la justice, ni par la politique: un état n'a jamais intérêt à garder un malfaiteur sur son territoire. Il n'y aura donc lieu à déclarations de réciprocité que si elles sont exigées par un état auquel la Suisse demande l'extradition. En pareil cas, le Conseil fédéral serait compétent pour échanger ces déclarations dans les limites de la loi.

§ 3. Projet de loi sur l'extradition de Suisse aux pays étrangers.

(Dispositions essentielles.)

I. Dispositions générales.

1. L'extradition, et, s'il y a lieu, l'arrestation provisoire s'opèrent, conformément aux dispositions de la présente loi, par les *officiers de police judiciaire* compétents du canton où se trouve la personne à extraditer, sous l'autorité et la surveillance de la *Chambre d'accusation du Tribunal fédéral*, auprès de laquelle il y a recours dans les cas prévus par la loi.

2. La *Chambre fédérale d'accusation* est l'autorité suprême en matière d'extradition; elle surveille les autorités et fonctionnaires judiciaires chargés de l'extradition et leur donne, s'il y a lieu, les directions nécessaires.

3. Les dispositions des *traités* demeurent réservées.

II. Demande d'extradition.

1. L'extradition est opérée sur la *demande* de l'autorité compétente du pays requérant.

La demande peut être directe ou adressée par voie diplomatique.

La demande d'arrestation et la communication d'un registre de signalements sont assimilées à une demande d'extradition.

2. Les demandes d'extradition ou d'arrestation provisoire qui parviennent au Conseil fédéral sont *transmises*, directement, ou par l'intermédiaire des gouvernements cantonaux, aux fonctionnaires judiciaires compétents.

Il en est de même des demandes qui seraient adressées aux gouvernements ou autorités d'autres cantons; ou à une autorité non-compétente du canton de refuge.

3. La demande doit *indiquer* d'une manière aussi détaillée que possible :

- a) le signalement de la personne poursuivie,
- b) les faits incriminés (nature, gravité, lieu, époque, autres circonstances),

c) les indices les plus graves à la charge de la personne poursuivie.

d) la disposition pénale applicable.

Les demandes incomplètes ou irrégulières devront être complétées ou régularisées par l'autorité qui les a formulées.

4. Si un individu *non-réclamé* est gravement *suspect* d'avoir commis un délit en pays étranger, l'autorité cantonale compétente peut ordonner son arrestation provisoire et doit en aviser les autorités du lieu du délit, en leur fixant un court délai pour demander l'extradition.

III. Arrestation provisoire.

1. Si les faits incriminés dans la demande paraissent assez vraisemblables et assez graves pour justifier des poursuites dans le cas où ils auraient été commis dans le canton, l'autorité compétente pour les poursuites lance un mandat d'*amener* contre la personne réclamée.

En cas de doute, elle peut demander un supplément d'information à l'autorité requérante, ou des directions à la Chambre d'accusation.

2. Sur le vu du mandat d'amener, de la demande d'arrestation ou d'extradition du pays requérant, du registre des signalements ou, s'il y a des indices graves, les officiers de police judiciaire appréhendent la personne poursuivie et la *conduisent sur le champ* au magistrat compétent pour opérer l'arrestation.

3. Le magistrat compétent *interroge aussitôt* le prévenu sur les faits qui lui sont reprochés.

4. Si le magistrat estime que la demande d'extradition n'est pas fondée, il rend une *ordonnance de non lieu* et communique immédiatement sa décision à la Chambre d'accusation, et à l'autorité requérante en l'avisant qu'elle peut recourir à la Chambre d'accusation.

5. S'il y a lieu à suivre, le magistrat décerne un mandat d'*arrêt*, indique au prévenu les *conditions de l'extradition* et offre de lui nommer d'office un défenseur.

Il envoie immédiatement le dossier à la Chambre d'accusation.

Il invite, s'il y a lieu, l'autorité requérante à compléter à bref délai les renseignements fournis.

6. Le magistrat peut mettre le prévenu en *liberté provisoire* dans les cas peu graves. Il peut aussi, sur la demande écrite du prévenu, effectuer sa *remise immédiate* aux autorités requérantes.

7. Le prévenu et l'autorité requérante peuvent *recourir* à la Chambre d'accusation contre tout acte ou décision des magistrats ou officiers de police judiciaire.

8. Si l'extradition n'est pas effectuée, il est accordé au prévenu une *indemnité équitable*, en cas de détention préventive.

IV. Extradition.

1. Pour que l'extradition soit *accordée*, il faut que :

a) les poursuites soient exercées par l'autorité *compétente* du pays dans lequel le délit a été commis ;

si des actes délictueux ont été commis ou ont produit leurs effets dans plusieurs pays, l'autorité compétente est celle du lieu du délit le plus grave ;

b) les faits incriminés soient *punissables* dans le cas où ils auraient été commis dans le canton requis, aux termes de la législation de ce canton.

c) ces faits ne présentent pas un caractère *politique* ou purement *militaire*.

d) ces faits soient assez *vraisemblables* ou assez graves pour justifier des poursuites s'ils avaient été commis dans le pays requis.

L'extradition *pourra* n'être pas accordée, si la législation ou l'organisation judiciaire du pays requérant n'offrent pas au prévenu des garanties suffisantes.

• 2. L'arrêt d'extradition renferme les *réserves* suivantes :

a) L'individu extradé ne sera pas poursuivi ou livré à un autre état pour des faits *autres* que ceux qui ont motivé l'extradition, à moins :

α. d'*autorisation* de la Chambre d'accusation donnée sur le vu des pièces et de moyens d'opposition du prévenu,

β. de *consentement* écrit du prévenu et de son défenseur, communiqué à la Chambre d'accusation

γ. que l'extradé n'ait été mis en liberté et qu'un *délai suffisant* lui ait été donné pour quitter le pays.

b) La peine appliquée sera *réduite* au maximum de la peine applicable dans le canton requis, la peine de mort et les peines corporelles *commuées* en détention.

c) L'extradé sera jugé contradictoirement par un tribunal *régulier*.

L'extradé est averti des réserves faites en sa faveur et avisé qu'il peut adresser une requête au Conseil fédéral, si ces réserves n'étaient pas observées.

3. L'extradé est *remis*, avec une copie de l'arrêt d'extradition et les objets provenant du délit, par les officiers de police judiciaire, aux autorités que désigne l'état requérant.

Il est mis en liberté si l'état requérant n'a pas pourvu à son extradition dans le délai de quinze jours. Une prolongation de délai peut être accordée, dans les cas exceptionnels, par la Chambre d'accusation.

4. Les *frais* d'arrestation, de détention et de transport sur son territoire, sont supportés par le canton requis.

5. La Chambre d'accusation accorde le *transit* sur le territoire suisse aux mêmes conditions que l'extradition. — Le transit est effectué aux frais de l'état requérant.



TABLE DES MATIÈRES.

	Page	
INTRODUCTION.		
Chapitre I. <i>De l'extradition. Notion, nature juridique</i>	1	
Chapitre II. <i>Aperçu historique de l'extradition en Suisse</i>	7	
PREMIÈRE PARTIE.		
Examen critique de la procédure en matière d'extradition.		
Titre I. Arrestation provisoire et demande d'extradition		15
Chapitre I. <i>Arrestation provisoire</i>	15	
§ 1. <i>Demande d'arrestation, formes à observer, voie à suivre</i>	15	
§ 2. <i>De la recherche de la personne poursuivie</i>	19	
§ 3. <i>De l'arrestation et de la détention provisoire</i>	20	
Chapitre II. <i>Demande d'extradition</i>	27	
§ 1. <i>Forme et contenu de la demande</i>	27	
Chapitre III. <i>Examen de la demande d'extradition</i>	34	
§ 1. <i>Procédure, autorités compétentes</i>	34	
§ 2. <i>Objet de l'examen</i>	39	
Chapitre IV. <i>Opposition à l'extradition</i>	40	
§ 1. <i>Aperçu historique, étendue et limites de l'opposition</i>	40	
§ 2. <i>Mode d'opposition</i>	45	
Titre II. Conditions de l'extradition		47
Chapitre I. <i>Compétence de l'Etat réquerant</i>	47	
§ 1. <i>Considérations générales</i>	47	
§ 2. <i>Du Statut en matière pénale</i>	48	
§ 3. <i>Compétence de l'Etat réquerant</i>	50	
§ 4. <i>Concours de plusieurs poursuites pour le même délit</i>	53	
§ 5. <i>Concours de poursuites pour délits distincts</i>	57	
Chapitre II. <i>De l'acte incriminé</i>	61	
§ 1. <i>Nature du délit</i>	61	
§ 2. <i>Gravité de l'acte incriminé</i>	70	
§ 3. <i>Culpabilité du fait incriminé</i>	72	
§ 4. <i>Répression de l'acte incriminé</i>	78	

	Pages
Chapitre III. Conditions de l'extradition relatives à la personne du fugitif	79
§ 1. Non-extradition des nationaux	79
§ 2. Répression des délits commis par les nationaux à l'étranger	84
§ 3. Double répression des délits commis par des nationaux . .	87
§ 4. Légitimité de l'exception faite en faveur des nationaux . .	89
§ 5. Autres circonstances relatives au fugitif	94
Titre III. Prononcé sur l'extradition. Remise du malfaiteur	
Chapitre I. Prononcé sur l'extradition	96
§ 1. Autorités compétentes	96
§ 2. De l'obligation et de la faculté d'extrader ou ne pas extrader	99
Chapitre II. Remise de l'extradé et transit.	104
§ 1. Remise de l'extradé	104
§ 2. Du Transit	106
Chapitre III. Dispositions diverses.	108
§ 1. Actes d'assistance judiciaire, autres que l'extradition . . .	108
§ 2. Indemnité pour détention préventive.	109
§ 3. Frais de l'extradition	111
Chapitre IV. Extradition sommaire	111
Titre IV. Condition de l'extradé dans l'état requérant . . .	
	118
Chapitre I. Spécialité de l'extradition	118
Chapitre II. Des réextraditions	123
Chapitre III. Révocation de l'extradition	124
Chapitre IV. Garanties accordées à l'extradé dans l'Etat requérant .	126

DEUXIÈME PARTIE.

Situation respective des Cantons et de la Confédération en matière d'extradition.

§ 1. Aperçu historique	131
§ 2. Critique du système	138

TROISIÈME PARTIE.

De l'élaboration d'une loi fédérale sur l'extradition aux états étrangers.

§ 1. Réglementation de l'extradition	145
§ 2. Bases d'une loi d'extradition internationale	151
§ 3. Projet de loi sur l'extradition de la Suisse aux pays étrangers	155



