

MESSAGE

du

Conseil fédéral à la haute Assemblée fédérale, touchant
le Traité d'extradition avec la France.

(Du 29 Novembre 1869.)

Tit.,

Dans notre message du 28 Juin 1869 sur le nouveau Traité conclu avec la France le 15 du même mois relativement aux rapports de droit civil, nous vous avons informés que la révision, commencée déjà en 1864, des dispositions du Traité de 1828 se rapportant à l'extradition des malfaiteurs et des prévenus, avait été reprise par suite de vos postulats de 1866 et de 1867, et presque terminée. Les points sur lesquels on n'était pas encore tombé d'accord concernaient uniquement les délits politiques. Dès lors ces difficultés elles-mêmes ont été écartées peu de temps après la publication de notre message, et cela d'une manière qui répond aux principes politiques de la Suisse. Nous pouvons donc maintenant soumettre à votre examen et à votre ratification le nouveau *Traité avec la France, pour l'extradition réciproque de malfaiteurs et de prévenus*, en l'accompagnant du présent message.

Nous avons déjà fait d'une manière générale, dans notre message du 28 Juin, l'exposé historique de la marche des négociations entamées en vue de la révision de toutes les dispositions du Traité de 1828 qui se trouvaient encore en vigueur depuis la conclusion des traités du 30 Juin 1864, et nous nous sommes arrêtés au moment où purent commencer les négociations proprement dites

sur la révision elle-même. Nous avons signalé, en particulier, le fait qu'on était tombé d'accord dès l'origine pour séparer les affaires civiles des affaires pénales et pour les régler dans des traités spéciaux.

Maintenant que le traité sur les relations de droit civil a été soumis à votre examen et a été ratifié de part et d'autre, pour entrer en vigueur dès le 1^{er} Janvier 1870, il ne nous reste plus qu'à fournir des renseignements détaillés sur les questions de droit pénal, en soumettant à une étude spéciale le contenu du Traité d'extradition, ainsi que le sens et la portée de quelques-unes de ses dispositions.

On sait que le Traité de 1828 ne mentionne que dans les deux Articles V et VI l'extradition des malfaiteurs et les questions qui s'y rattachent. Les quelques principes que renferment ces articles ont dû présenter des lacunes de plus en plus importantes au fur et à mesure du développement si remarquable de toutes les relations. Le défaut essentiel de ce traité consistait dans le fait que l'art. V n'énumérait qu'un très-petit nombre de crimes pouvant justifier une demande d'extradition. Afin de se garantir mutuellement un concours efficace, on s'est vu dans l'obligation ou d'étendre dans la pratique la notion de ces crimes, ou de combler les lacunes par des conventions spéciales. Mais on n'acquiescerait pas par ce moyen une base solide et la pratique redevenait bientôt incertaine. Parmi ces nombreuses négociations, celles de la période de 1850 à 1860 méritent une mention toute particulière.

Dès le mois de Septembre 1854, l'ambassade française attira notre attention sur le fait que les abus de confiance devenaient plus fréquents, que sous ce rapport la sécurité publique exigeait que l'on complétât le Traité de 1828 et qu'il y avait même urgence à le faire. A la même époque on cherchait à s'entendre relativement aux crimes de viol et d'autres attentats à la pudeur, qui se renouvelaient fréquemment.

Mais au lieu d'entrer en pourparlers à propos de tel ou tel crime on pensa qu'en égard aux défauts que présentait à d'autres points de vue le Traité de 1828, il était préférable de s'occuper de la conclusion d'un nouveau traité. Des conférences eurent lieu dans ce but dès l'année 1854; elles se continuèrent en 1855 et aboutirent à l'élaboration d'un projet sur lequel on était entièrement d'accord, sauf pour ce qui concernait l'article relatif aux délits politiques. Il ne fut pas possible de s'entendre sur ce point. Toute affaire resta dès lors en suspens, et, en Septembre 1856, les actes de la Conférence furent déposés aux archives.

Nous avons déjà, dans notre message du 28 Juin dernier, mentionné la reprise des négociations qui eut lieu en 1863, et nous avons dit qu'à cette époque les affaires de droit civil et de droit pénal furent ajournées, pour être plus tard régularisées en deux traités distincts.

Les conférences concernant les affaires pénales commencèrent le 7 Avril 1868. Nous avons comme représentant M^r le D^r *Kern*, ministre suisse à Paris; les délégués français étaient: M^r *Babinet*, directeur pour les affaires criminelles au ministère de la justice, et M^r *Gay-de-Tunis*, sous-directeur de la section de procédure au ministère des affaires étrangères, ce dernier remplaçant momentanément M^r *Villefort*, qui a été longtemps malade.

Après quatre séances, ces négociations aboutirent, vers le milieu du mois de Mai 1868, à un premier projet, dans lequel on indiqua spécialement les points sur lesquels on n'avait pu parvenir à une entente. Ces points en litige étaient au nombre de cinq, savoir: 1) La désignation des crimes et délits devant donner lieu à extradition; 2) les formes à suivre pour obtenir une arrestation provisoire; 3) les frais de transport; 4) les commissions rogatoires, et 5) les crimes politiques.

Les négociations ultérieures eurent uniquement pour objet la solution des ces questions. On arriva assez vite à trouver pour la plupart d'entre elles des moyens-termes acceptables à notre avis. Seul, l'article concernant les crimes politiques souleva de graves difficultés et menaça de faire rompre de nouveau les négociations. Enfin, grâce à l'intervention de l'Empereur et du Conseil des ministres on parvint à résoudre ce problème d'une manière qui nous permit de signer le nouveau traité le 9 Juillet 1869, sous réserve des ratifications de part et d'autre.

En vous soumettant aujourd'hui ce traité, nous accompagnons des explications suivantes cette présentation.

Nous devons faire observer d'abord que le traité s'applique à toutes les personnes qui, dans l'un des deux Etats, se trouvent prévenues ou condamnées par les autorités compétentes comme auteurs principaux ou complices d'un des crimes ou délits mentionnés à l'art. 1^{er}, et qu'il n'est fait d'exception à cet égard qu'en ce sens qu'un Etat n'est pas tenu d'extrader ses propres ressortissants.

Ici encore on a donc reconnu le principe généralement consacré dans les nouveaux traités et d'après lequel les ressortissants d'une tierce puissance doivent être extradés sans aucune réserve. Le Traité de 1828 limitait l'extradition aux Français de la part de la Suisse et aux Suisses de la part de la France; mais en fait on se livrait aussi réciproquement des ressortissants d'un autre pays,

bien que les deux Etats contractants fussent libres d'agir selon les circonstances et de demander ou non l'assentiment des autorités du pays auquel appartenait l'individu dont l'extradition était réclamée. Dans tous les cas une disposition précise sur ce point est préférable à l'état de fait qui existait. Le but de ces traités, qui est d'assurer l'action de la justice et d'organiser à cet effet une coopération internationale, est évidemment atteint d'une manière bien plus sûre quand tous les étrangers signalés comme auteurs de crimes ou de délits sont extradés que lorsqu'on se borne à livrer les ressortissants des Etats contractants.

Quant aux crimes et délits pour lesquels l'extradition doit être réciproquement accordée, leur nombre est beaucoup plus considérable dans le nouveau traité que dans l'ancien. Tandis que le Traité de 1828 ne mentionnait spécialement que 9 à 10 crimes, le nouveau traité énumère 32 crimes et délits ou groupes de faits donnant lieu à l'extradition.

Il y avait justement sur ce point une lacune très-regrettable dans le Traité de 1828, et souvent il arrivait que des autorités cantonales ne pouvaient pas comprendre qu'on eût un traité d'extradition avec la France, quand elles apprenaient que dans certains cas ayant causé une vive impression dans la localité où le coupable était domicilié, ou ayant gravement atteint les intérêts de tierces personnes, on ne pouvait pas obtenir l'extradition du prévenu, de telle sorte que ce dernier jouissait tranquillement du fruit de son crime et ne pouvait être condamné que par contumace. Il s'agissait donc d'augmenter considérablement la nomenclature des crimes et délits pour lesquels d'extradition ne peut être refusée. Du côté de la France on manifestait d'ailleurs le même désir.

Les délégués français présentèrent dès l'abord un projet qui non seulement augmentait de beaucoup le nombre des crimes proprement dits devant donner lieu à l'extradition, mais s'étendait en outre à des actions punissables comme simples délits.

Les délégués français insistèrent pour que cette extension fût admise, en motivant leur insistance sur ce que la facilité des communications et par conséquent aussi de la fuite, qu'offrent les chemins de fer et la suppression du passe-port, rendait nécessaires dans l'intérêt de la justice les mesures propres à faciliter aux Gouvernements la poursuite des auteurs de crimes ou de délits. Ils ajoutaient que l'expérience a démontré combien il est difficile sous ce rapport de maintenir la distinction entre les crimes et les délits. Enfin, ils déclaraient que dans les négociations futures avec d'autres pays le Gouvernement français procéderait d'après ces principes, et

ils rappelaient que la loi adoptée par les Chambres belges le 5 Avril 1868 partait du même point de vue.

En présentant leur liste des actes justifiant l'extradition, les délégués français avaient été au-delà de ce que nous demandions. Nous nous serions contentés d'une énumération semblable à celle que renferment les traités avec l'Autriche et Bade par exemple, ou le nouveau traité avec l'Italie, dans lequel cette énumération a été déjà notablement augmentée. C'est pourquoi nous nous efforcâmes d'obtenir une réduction dans le sens de notre traité avec l'Italie et une simplification dans la désignation même des crimes.

Mais nos efforts ne furent que médiocrement couronnés de succès. Les délégués français persistèrent soit sur l'ensemble soit sur les détails de leur proposition, qu'ils considéraient comme la base d'un nouveau droit international qui devait à l'avenir trouver partout son application.

On peut néanmoins se ranger sans trop de peine à ce nouveau système, car on n'est pas tenu de réclamer l'extradition des Suisses réfugiés en France si les autorités locales estiment que le délit n'a pas assez de gravité pour cela, et d'autre part on n'a aucun intérêt à conserver en Suisse des Français qui sont réclamés pour avoir commis quelque action coupable en France. Du reste le développement des relations, l'importance prise par les chemins de fer et les télégraphes, l'immigration considérable de ressortissants de l'un des pays dans l'autre, enfin l'étendue de la frontière entre la Suisse et la France, nécessitent une extension correspondante des institutions destinées à assurer le concours mutuel des Gouvernements pour la répression des délits, et, en particulier, justifient aussi l'application, même aux contraventions qui paraissent les moins importantes, de la protection donnée par l'Etat aux personnes et aux propriétés dans le domaine du droit pénal.

Quelques-uns des crimes et délits énumérés dans le traité semblent, en effet, assez insignifiants; mais il ne faut pas oublier que les réserves faites à l'art. 1^{er} excluent du nombre des actions coupables donnant lieu à l'extradition toute une série de faits considérés comme des délits et dont les auteurs sont passibles de peines correctionnelles. D'après ces réserves, les deux cas dans lesquels l'extradition ne peut être réclamée ou plutôt n'est pas obligatoire, sont les suivants :

a. Le cas où l'individu réfugié *est déjà condamné*, et où la peine n'est pas au moins de deux mois d'emprisonnement.

b. Le cas où l'individu réfugié *n'est pas encore condamné*, mais est prévenu, et où le maximum de la peine applicable au fait in-

criminé n'est pas au moins de deux ans d'emprisonnement ou d'une peine équivalente.

Quant à la *tentative*, elle ne peut donner lieu à extradition que s'il s'agit d'un acte compris dans la nomenclature du traité et puni comme *crime* dans le pays réclamant. On n'a admis une déviation à ce principe que pour le vol, l'esroquerie et la concussion, en ce sens que la tentative de l'un de ces faits donne lieu à l'extradition alors même que l'acte accompli ne serait puni que comme *délit*. Cette extension a été admise à cause de la fréquence de ce genre de délits.

Dans tous les cas, a-t-on ajouté à l'article 1^{er}, crimes ou délits, l'extradition ne pourra avoir lieu que lorsque le fait similaire sera *punissable dans le pays à qui la demande est adressée*. Cette disposition aura également pour effet de limiter notablement les extraditions. Le détournement de biens de mineurs, par exemple, sera exclu de l'extradition, parce que l'auteur de ce fait, d'après la législation française, ne peut être poursuivi criminellement, mais que ce détournement donne simplement lieu à une action en restitution et en dommages-intérêts.

Comme on l'a fait dans tous les autres traités d'extradition conclus par la Suisse, *les crimes et délits politiques ont été exceptés*. Par conséquent, l'extradition ne sera accordée pour aucun fait de ce genre. En outre, il est expressément stipulé à l'art. 2 qu'un individu dont l'extradition aura été accordée ne pourra, dans aucun cas, être poursuivi ou puni pour un délit politique antérieur à l'extradition, ni pour aucun fait connexe à un semblable délit. Si donc il y avait acquittement pour l'acte qui a donné lieu à l'extradition, l'individu en question devrait être réintégré sous la protection du droit d'asile.

Cet article est rédigé exactement comme l'avait proposé, dans les premières conférences, le délégué suisse, qui se basait sur les autres traités d'extradition conclus par la Suisse.

Ainsi que nous l'avons déjà dit, cet art. 2 était celui qui avait soulevé le plus de difficultés dans les conférences, et il avait risqué de faire rompre les négociations, parce que nous ne voulions ni ne pouvions accéder à aucune modification du principe tel qu'il est maintenant posé.

Les délégués français reconnaissaient bien aussi qu'il ne devait pas y avoir d'extradition pour des crimes et délits politiques, mais ils voulaient que l'on considérât comme crimes communs les attentats contre la personne du souverain ou contre des membres de sa famille. A cet effet, ils demandaient qu'on adjoignît à la première phrase de l'art. 2 (art. 13 du premier projet) une disposition ainsi conçue :

« Ne sera pas réputé délit politique ni fait connexe à un semblable délit, l'attentat contre la personne d'un souverain étranger ou contre celle des membres de sa famille, lorsque cet attentat constituera le fait soit de meurtre, soit d'assassinat, soit d'empoisonnement. »

On comprend fort bien que les délégués d'un Etat monarchique aient fait cette proposition, mais il est non moins compréhensible qu'elle n'ait pas été admise par les représentants d'un Etat républicain. La différence est en elle-même tout-à-fait claire, et, à notre avis, le point de vue auquel se plaçait la Suisse est si naturel que nous croyons inutile d'insister à cet égard. Il nous suffira de faire observer que dès le moment où l'on aurait admis dans un traité de ce genre le principe exposé par les délégués français, la Suisse aurait dû renoncer au droit qu'elle exerce depuis des siècles, de donner asile à tous les hommes persécutés pour cause politique. Or, jusqu'à présent la Suisse a résisté à toutes les prétentions tendant à ce but, et elle n'a jamais fait sur ce point la moindre concession à un autre Etat. Nous connaissons donc parfaitement la route que nous avons à suivre, d'autant plus qu'en 1856 nous avons préféré renoncer à conclure un nouveau traité avec la France plutôt que d'abandonner ou seulement de compromettre un principe si intimement lié à nos institutions républicaines et à notre histoire nationale. Nous ne perdions pas non plus de vue le fait qu'une concession à cet égard au profit de la France aurait eu pour conséquence nécessaire une adjonction du même genre à apporter à tous les autres traités d'extradition que la Suisse a conclus, parce qu'un semblable privilège en faveur de la France n'aurait pas pu subsister.

Quant aux délégués français, ils croyaient, au contraire, que l'adoption de la proposition suisse constituerait en faveur de la Suisse un privilège que la France ne pouvait concéder, en égard à ses relations d'amitié vis-à-vis des autres Etats avec lesquels il avait conclu des traités d'extradition. Le ministre de la justice lui-même, M^r Baroche, crut devoir repousser la rédaction présentée par notre délégué.

Cette manière de voir était motivée comme suit quant aux points essentiels :

1. La France ne peut pas reconnaître qu'un attentat à la vie du souverain puisse être placé sur la même ligne que les délits politiques ordinaires. C'est l'intention d'attenter à la vie qui doit prédominer dans l'appréciation d'actes de ce genre, et on ne saurait admettre que la vie d'un souverain fût moins protégée par la loi que celle « du dernier de ses sujets. »

2. Le Gouvernement français a maintenu cette manière de voir dans tous les traités qu'il a conclus sur l'extradition depuis plusieurs années, et tout récemment encore dans le traité signé avec la Belgique.

3. Si la France renonçait, dans les négociations actuellement pendantes avec la Suisse, à la proposition prémentionnée, elle créerait un précédent qui pourrait lui être opposé dans des négociations avec d'autres États.

4. Il y aurait même un certain danger pour la France à l'adoption des propositions de la Suisse, parce que la suppression de l'addition proposée par les délégués français pourrait être interprétée dans ce sens que la Suisse refuserait, dans tous les cas d'attentat contre le souverain, l'extradition ou les recherches judiciaires relatives à l'attentat.

5. Divers États extrêmement rigoureux en tout ce qui concerne les extraditions, comme l'Angleterre et les États-Unis de l'Amérique du Nord, ont cependant reconnu qu'on ne peut nullement considérer les attentats de cette nature comme de simples délits politiques.

Ces arguments étaient évidemment basés sur l'hypothèse inexacte de négociations entamées entre deux pays ayant des institutions politiques tout-à-fait semblables. Il s'agissait donc pour la Suisse de rectifier cette supposition, de représenter chacun des deux États dans sa situation particulière, et de constater que la Suisse, même sans qu'une clause de ce genre soit insérée au traité, reconnaît et saurait toujours remplir loyalement ses devoirs internationaux vis-à-vis d'un État voisin et ami.

À ce point de vue, M^r le ministre Kern réfuta le 3^e argument de M^r Baroche en faisant observer que par l'adoption de la proposition suisse la France ne pouvait pas créer un précédent qui lui fût préjudiciable, parce que la Suisse, État républicain, se trouve dans une position toute différente de celle des États monarchiques, et qu'il ne saurait exister de réciprocité entre la France et la Suisse, attendu que cette dernière ne demanderait jamais une réserve de cette nature pour les membres de son Gouvernement. Toutefois, il ne pouvait partager les craintes exprimées par Mr. Baroche au N^o 4. La Suisse en resterait simplement, en effet, sous le régime qu'elle suit actuellement, c'est-à-dire que les Autorités fédérales, si une demande de ce genre leur était adressée, ne seraient pas tenues d'avance d'accorder l'extradition, mais qu'elles auraient à examiner toutes les circonstances du crime qui ferait l'objet de la demande, avant de prendre une décision quelconque.

Bien que de cette manière les scrupules des délégués français aient été combattus victorieusement, on ne crut pas encore pouvoir se tranquilliser.

Mr. Baroche demanda, en conséquence, qu'éventuellement et si la proposition suisse était adoptée, on insérât au protocole final la déclaration du délégué suisse portant qu'on ne déduirait nullement du silence de la Convention sur les attentats contre le souverain, la conclusion que ces actes doivent être jugés comme de simples délits politiques excluant l'extradition, mais qu'on agirait, en ce qui concerne l'arrestation, les poursuites judiciaires et l'extradition, conformément aux principes généraux de la justice et du droit international.

Dans une autre séance, Mr. Babinet fit encore la proposition éventuelle suivante, d'après laquelle on n'aurait pas parlé du souverain, et qui est identique à une proposition d'une Commission du Parlement anglais :

« L'assassinat en-dehors d'une lutte insurrectionnelle n'est pas qualifié délit politique. »

Mais ces moyens-termes ne pouvaient pas non plus être admis par la Suisse, soit parce qu'ils auraient établi justement ce que nous voulions éviter, soit parce qu'ils paraissaient trop vagues pour pouvoir être acceptés.

Il est tout différent de s'engager formellement à livrer toutes les personnes ayant participé à un crime, ou de n'accorder l'extradition qu'après avoir soi-même examiné scrupuleusement et impartialement tous les faits ayant trait au crime, et avoir constaté que l'acte incriminé n'a pas un caractère politique.

Le point de vue essentiel qui sous ce rapport doit toujours guider la Suisse est évidemment celui-ci: Point d'inégalité dans les relations internationales, ni par conséquent dans les questions relatives aux crimes politiques; point de faveur ni d'injustice à l'égard d'un autre Etat, mais égalité complète de droits et de devoirs vis-à-vis de tous.

C'est ce principe que nous avons suivi dans tout le cours des négociations avec la France. C'est pourquoi, loin de justifier les craintes de Mr Baroche quant à la position défavorable que le rejet de l'addition française ferait à la France relativement à l'instruction des causes politiques à l'avenir, nous devons avoir soin de faire disparaître toute appréhension de ce genre, et cela d'autant plus que Mr Baroche et le Ministre des Affaires étrangères, Mr de Lavallette, ont déclaré qu'ils ne pouvaient prendre sur eux de trancher la question et qu'ils devaient réserver la décision définitive du Conseil des Ministres et par conséquent de l'empereur lui-même.

Nous chargeâmes alors M^r le Ministre Kern, dans nos dernières instructions du 31 Mai 1869, de donner de nouveau au ministère les éclaircissements nécessaires, ce qu'il fit par note du 5 Juin 1869.

La partie essentielle de cette note est ainsi conçue :

« Le principe que le Gouvernement fédéral a toujours maintenu, et dont il ne peut se départir, est que les crimes et délits politiques ne rentrent pas parmi les crimes pour lesquels l'extradition réciproque est stipulée. 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 au crime qui fait l'objet de la demande, si ces faits lui donnent le caractère d'un crime ou délit politique, ce qui justifie le refus de l'extradition. Si, par contre, l'examen démontre qu'il s'agit d'un crime ou délit commun prévu par la convention, l'obligation réciproque d'extrader résulte de la convention elle-même.

« La France se trouverait donc, par l'adoption de l'art. 2 tel qu'il est proposé par le délégué suisse, tout-à-fait dans la même position que les autres Etats avec lesquels la Confédération suisse a conclu des traités d'extradition ou que les Etats avec lesquels il n'existe pas encore de convention sur cette matière, la Suisse ayant toujours appliqué le principe de l'art. 2 aussi vis-à-vis de cette dernière catégorie d'Etats. »

Après quelques observations générales, M. le D^r Kern ajoute :

« Quant à l'objection que, si l'art. 2 venait à être adopté tel qu'il est proposé par la Suisse, il pourrait être invoqué comme un précédent dans des négociations futures entre la France et d'autres Etats, je me permets de rappeler la circonstance que la Suisse, par suite de la position exceptionnelle que lui font ses institutions politiques, ne pourrait et ne voudrait jamais revendiquer la réciprocité en faveur du Président de son Gouvernement. Cet article ne saurait donc être invoqué à l'avenir comme précédent à l'occasion de négociations entre la France et d'autres pays monarchiques.

« J'ose espérer, Monsieur le Ministre, que ces observations vous indiqueront suffisamment pourquoi il est impossible au Conseil fédéral d'adopter, et à l'Assemblée fédérale de sanctionner, en matière de crimes et délits politiques, d'autres dispositions que celles maintenues constamment et sans modification aucune par la Suisse dans tous les traités conclus par elle jusqu'aujourd'hui.

« Mon Gouvernement regretterait vivement, dans l'intérêt de l'administration de la justice des deux pays, si les négociations devaient rester cette fois encore sans résultat par suite de la même cause qui les avait fait échouer en 1856.

« Il se verrait cependant dans la position de devoir renoncer à la convention plutôt que de provoquer des débats qui, dans sa conviction, ne rapprocheraient en aucune manière les deux Gouvernements du but commun qu'ils poursuivent, la conclusion d'un nouveau traité d'extradition. »

Après que cette affaire eut fait l'objet des délibérations du Conseil des Ministres, le Ministre des affaires étrangères donna la réponse suivante par dépêche du 26 Juin 1869 :

« Le Gouvernement de l'Empereur appréciant les motifs particuliers à la Confédération qui l'empêchent de souscrire à la rédaction primitivement proposée par les Commissaires français, et désirant donner à la Suisse une preuve de ses dispositions amicales, adhère au texte du projet suisse.

« Le Gouvernement de Sa Majesté n'insiste pas non plus sur la demande d'un protocole spécial et se borne à prendre acte de l'assurance du Conseil fédéral qui garantit à la France, sous le rapport des crimes et délits politiques, un traitement identique à celui de tous les autres Etats avec lesquels le Gouvernement suisse a conclu ou viendrait à conclure des traités d'extradition. Il reste donc entendu, sans qu'il y ait à revenir sur les rédactions différentes qui avaient été proposées dans le courant des négociations, pour régler le point relatif aux délits politiques, que le seul texte à consulter est l'article 2 du projet, tel qu'il est actuellement rédigé.

« L'entente étant aujourd'hui complète, je vais faire dresser les instruments du traité et nous procéderons aussitôt après à la signature. »

Le traité fut effectivement signé, parce que, comme nous l'avons dit, cette question était restée la dernière en litige.

En ce qui concerne le mode à suivre pour obtenir l'extradition d'un individu, il y a trois phases à observer, savoir : d'abord l'arrestation de l'inculpé, ensuite la demande d'extradition, et en troisième lieu l'extradition elle-même.

Relativement à la recherche et à l'*arrestation provisoire* d'un individu en vue de l'extradition, nous nous sommes vainement efforcés de faire reconnaître le principe que pour tous les crimes et délits donnant lieu à l'extradition l'arrestation provisoire peut être opérée sur la demande directe des autorités compétentes, judiciaires ou de police, par l'entremise des consulats. Afin d'éviter des abus, on aurait fixé un court délai à l'expiration duquel l'individu arrêté aurait dû être relâché si la demande d'extradition n'avait pas, à ce moment, été adressée dans la forme voulue au Gouvernement du pays requis de procéder à l'arrestation.

C'est là à peu près le mode suivi en pratique jusqu'à ces derniers temps entre la Suisse et la France. Malheureusement il a donné lieu à des abus incontestables. Il est arrivé fréquemment, en effet, que des autorités de commune ou de district ont réclamé par télégramme l'arrestation d'un fugitif uniquement pour entrer en possession de l'argent qu'il pouvait avoir sur lui. Selon le résultat on renonçait ensuite à l'extradition sans que les Autorités fédérales aient eu directement connaissance de ces faits. Des Autorités locales françaises auraient aussi, dans certains cas, montré trop de complaisance à l'égard d'Autorités américaines ou anglaises. Ces expériences ont engagé le Gouvernement français, dès l'année 1867, à exiger que les demandes d'arrestation et d'extradition lui soient adressées par voie diplomatique et que si, dans des cas urgents, l'arrestation était réclamée par télégramme et par l'intermédiaire des consulats, le télégramme lui-même indique qu'il existe un mandat d'arrêt régulier, et que la demande d'extradition sera immédiatement adressée par voie diplomatique. En d'autres termes, le télégramme doit renfermer une notice portant que l'arrestation est réclamée *en vue de l'extradition*.

Les délégués français demandèrent alors que ce système plus sévère fût appliqué d'une manière constante dans le nouveau Traité. La centralisation de l'administration publique introduite en France ne semble pas permettre que des arrangements puissent être pris avec des autorités locales sans le contrôle du Gouvernement.

Toutefois, comme il importe plus à la Suisse qu'à la France que les arrestations provisoires soient facilitées le plus possible, nous ne manquâmes pas de faire observer par notre délégué que les malfaiteurs suisses fugitifs s'empressent de traverser la France afin de s'embarquer dans l'un de ses ports pour gagner l'Angleterre ou l'Amérique, tandis qu'au contraire les malfaiteurs français espèrent en général pouvoir se cacher en Suisse. Si donc il est nécessaire de poursuivre en toute hâte le prévenu suisse, il n'y a pas la même urgence dans l'autre cas.

Les délégués français n'en déclarèrent pas moins de la façon la plus catégorique que la France ne pouvait pas admettre le système suisse, par le motif que leur rédaction se trouvait déjà contenue dans les Traités conclus par le Gouvernement français depuis une dizaine d'années, et qu'on ne pouvait pas faire une exception en faveur de la Suisse.

Il n'y avait donc pas d'espoir d'obtenir un mode de procéder plus conforme à nos désirs, de sorte qu'on est tombé d'accord sur le système suivant, stipulé à l'art. 4 du Traité :

L'individu poursuivi pour l'un des faits prévus par l'art. 1^{er} devra être arrêté provisoirement sur l'exhibition d'un mandat d'arrêt ou autre acte ayant la même force, décerné par l'autorité compétente et produit par voie diplomatique.

L'arrestation provisoire devra également être effectuée sur avis, transmis par la poste ou le télégraphe, de l'existence d'un mandat d'arrêt, à la condition toutefois que cet avis sera régulièrement donné par voie diplomatique.

Cette seconde forme est évidemment destinée à tempérer ce que le principe a de trop absolu. Il ne faut pas perdre de vue, en effet, qu'on était convenu lors des négociations que pour la Suisse les mots de « *voie diplomatique* » n'avaient pas dans ce cas la signification ordinaire d'une transmission par l'intermédiaire d'un Gouvernement cantonal et du Conseil fédéral, mais que la lettre ou le télégramme pouvait être adressé directement au Ministre suisse à Paris par l'autorité suisse qui aurait décerné le mandat d'arrêt, et que le Ministre, s'appuyant sur cette communication, réclamerait l'arrestation auprès du Ministre français des Affaires étrangères. Le Gouvernement français veut être sûr que le mandat d'arrêt est décerné par une autorité compétente, et il reconnaît qu'à cet égard le contrôle du Ministre suisse à Paris suffit et offre en tous cas plus de garanties qu'une simple autorité locale.

On a adopté l'expression « *d'autorité compétente* » parce qu'en Suisse ce ne sont pas toujours les fonctionnaires de l'ordre judiciaire qui décernent les mandats d'arrêt.

Enfin et en troisième lieu, l'arrestation provisoire peut aussi être réclamée directement par une autorité locale à une autre autorité locale. Dans ce cas, cette dernière est libre de l'accorder ou de la refuser. Quoi qu'il en soit elle est tenue de procéder sans délai à toutes les enquêtes nécessaires en vue d'établir l'identité de la personne et de réunir les preuves du fait dont l'individu est accusé. Si elle ajourne l'arrestation, elle doit faire rapport à cet égard au Ministre des Affaires étrangères (en France) ou au Président de la Confédération (en Suisse).

Cette faculté offre à peu près les avantages de la procédure actuelle. Jusqu'à présent on n'était pas non plus tenu d'accorder une arrestation demandée par voie directe. Néanmoins il y était procédé dans la plupart des cas, et il en sera de même à l'avenir si l'on suit des formes convenables et qu'on agisse avec toute la circonspection désirable. Du reste, on atteindra le but d'une manière régulière en cumulant le deuxième et le troisième mode, c'est-à-dire en télégraphiant au Ministre suisse à Paris pour qu'il

suive la voie diplomatique, en même temps qu'on adresse directement à l'autorité locale la demande d'arrestation.

Le nouveau mode de procéder est même préférable en ce qu'il oppose une barrière à l'arbitraire des autorités locales. En effet, alors même que ces dernières ne veulent pas opérer une arrestation elles sont obligées de procéder aux formalités les plus importantes pour l'instruction, et de rendre compte de leur refus d'arrêter la personne inculpée, ce qui n'avait pas eu lieu jusqu'à présent.

Du reste, il n'aurait pu convenir à la Suisse que toute autorité locale fût tenue de procéder sans autre forme de procès à l'arrestation d'un citoyen sur la simple demande du premier employé venu d'un Département français, et, à ce point de vue encore, le système adopté nous paraît acceptable.

Quant à la *demande d'extradition*, elle doit, aux termes de l'art. 3, avoir toujours lieu par voie diplomatique. C'est là un principe qui est généralement appliqué et que la France maintient strictement à l'égard de tous les Etats. La demande d'extradition doit donc être adressée chaque fois par le Gouvernement cantonal au Conseil fédéral, qui la transmet à son tour au Gouvernement français par l'intermédiaire du Ministre suisse à Paris. Toutefois, afin que l'arrestation provisoire ne se prolonge pas trop, on a stipulé à l'art. 4 que la demande faite par voie diplomatique pour l'extradition d'un individu arrêté doit être adressée au Gouvernement requis au plus tard 15 jours à partir du moment de l'arrestation provisoire.

Aux termes de l'art. 6, il suffit, pour motiver une extradition, de présenter les pièces exigées jusqu'à présent; seulement ces pièces devront être plus complètes, afin qu'on puisse, d'après leur teneur, se rendre compte de la gravité de la peine prononcée ou encourue et examiner si le fait incriminé est punissable dans les deux législations (art. 1^{er}) ou s'il y a péremption (art. 9). L'art. 6 indique d'ailleurs d'une manière suffisante les détails que doit nécessairement contenir le document sur lequel est basée la demande d'extradition.

Si l'extradition est accordée l'arrestation provisoire se trouve implicitement légitimée; elle devient définitive et il est procédé alors à l'*exécution de l'extradition*.

C'est le mode admis dans chacun des pays qui détermine en première ligne la manière dont doit s'effectuer le transport, et, d'après l'art. 10, chacun des Etats supporte les frais de ce transport, opéré par la voie ordinaire, jusqu'à l'endroit où est livré l'individu arrêté. Tous les objets relatifs au crime et en particulier ceux qui ont été volés, doivent en même temps être restitués in-

tacts, aux termes de l'art. 5 du Traité. Quant aux autres objets que le prévenu a introduits et cachés dans l'autre Etat, ils sont aussi remis à l'Etat requérant, mais toute réserve faite des droits des tiers sur ces objets.

Relativement au transport des personnes à extraditer, nous aurions désiré qu'on se servit le plus possible des chemins de fer, parce que le système adopté en France et qui consiste à faire conduire les individus de brigade en brigade occasionne des lenteurs et, dans certains cas, est trop vexatoire. Mais nous n'avons pu obtenir qu'une modification, d'après laquelle le transport doit avoir lieu par chemins de fer s'il est réclamé, l'Etat requérant ayant dans ce cas à en supporter les frais, calculés au tarif réduit dont jouit le Gouvernement du pays. On nous objectait, en effet, que les transports par chemins de fer seraient bien plus fréquents en France qu'en Suisse et s'opèreraient sur un plus long parcours.

L'art. 7 prévoit la possibilité d'une suspension de l'extradition pour le cas où l'individu réclamé aurait commis un acte coupable sur le territoire de l'Etat requis et aurait subi une peine pour ce fait. Cette disposition n'est pas nouvelle; elle a été appliquée en fait jusqu'à présent. Par contre, le même article porte que l'emprisonnement pour dettes ne peut pas avoir d'effet suspensif quant à l'extradition.

On a également consacré en droit, à l'art. 8, un principe qui était depuis longtemps appliqué en fait. D'après cette disposition l'individu qui aura été livré ne pourra être poursuivi ou jugé contradictoirement pour aucune infraction autre que celle ayant motivé l'extradition. Si dans le cours de l'instruction il se trouve que le prévenu pourrait être puni pour un autre crime ou délit, on ne le poursuivra ou le jugera pour ce crime ou délit que s'il y a consenti volontairement et que l'Etat requis en ait été avisé, ou si l'on a obtenu préalablement l'assentiment du Gouvernement qui aura accordé l'extradition et que l'infraction soit réellement comprise dans la Convention.

Comme cela a été le cas jusqu'à présent, on ne peut, à teneur de l'art. 12, requérir l'audition de témoins que par une Commission rogatoire transmise par voie diplomatique. La France a repoussé d'une manière absolue la proposition tendant à ce qu'on admit la correspondance directe entre les autorités judiciaires, parce qu'elle n'a accordé cette facilité à aucun autre Etat et que de plus elle ne pourrait pas l'accorder. Le Gouvernement doit être appelé à examiner si la demande d'audition de témoins est compatible avec l'ordre public et s'il ne s'agit pas peut-être d'un crime politique.

Par contre, les délégués français ont satisfait sur ce point à une partie des vœux exprimés par la Suisse, en ce sens qu'ils ont reconnu à l'art. 13 que la notification officielle d'un autre acte d'instruction ou d'un jugement pendant le cours d'une procédure n'a pas absolument besoin de passer par la voie diplomatique, mais qu'elle peut être opérée par les autorités locales compétentes. Cette concession donnera des facilités importantes aux Cantons frontières.

Les art. 14 et 15 ne donnent lieu à aucune observation spéciale. Ces dispositions sont conformes à ce qui s'est fait dans la pratique et à celles que renferment d'autres traités du même genre.

Nous sommes arrivés au terme de nos explications. Basés sur ces renseignements nous croyons pouvoir à juste titre recommander la ratification de ce traité. Si, comme nous le désirons vivement, cette ratification est accordée dans la prochaine session d'hiver, le traité pourra entrer en vigueur dès le 1^{er} Janvier 1870, et à ce moment le traité de 1828 se trouvera abrogé dans toutes ses parties.

En appréciant la profonde connaissance du sujet dont a fait preuve le délégué suisse, Mr. le Ministre *Kern*, et en lui exprimant toute notre gratitude pour l'habileté qu'il a déployée comme toujours dans les négociations relatives à ce traité, nous saisissons cette occasion, Tit., pour vous renouveler l'assurance de notre haute considération.

Berne, le 29 Novembre 1869.

PROJET D'ARRÊTÉ FÉDÉRAL

concernant

le *Traité d'extradition entre la Suisse et la France.*

L'ASSEMBLÉE FÉDÉRALE

de la

CONFÉDÉRATION SUISSE,

vu un message du Conseil fédéral, du 29 Novembre 1869,

arrête :

Art. 1^{er}. La ratification réservée est accordée au *Traité conclu à Paris le 9 Juillet 1869 entre la Suisse et la France pour l'extradition réciproque des malfaiteurs.*

Art. 2. Le Conseil fédéral est chargé de l'exécution du présent arrêté.

Pour traduction conforme:

Elie Ducommun.

TRAITÉ

entre

la Suisse et la France sur l'extradition réciproque
des malfaiteurs.

(Du 9 Juillet 1869.

Le Gouvernement de la Confédération suisse

et celui de

Sa Majesté l'Empereur des Français,

désirant, d'un commun accord, conclure une Convention à l'effet de régler l'extradition réciproque des malfaiteurs, ont nommé pour Leurs Plénipotentiaires, savoir :

LA CONFÉDÉRATION SUISSE,

Mr. Jean Conrad *Kern*, Envoyé extraordinaire et Ministre plénipotentiaire de la Confédération suisse près Sa Majesté l'Empereur des Français, et

SA MAJESTÉ L'EMPEREUR DES FRANÇAIS,

S. Exc. Mr. *Félix Marquis de La Valette*, Sénateur de l'Empire, Membre de Son Conseil privé, Grand' Croix de Son Ordre Impérial de la Légion d'Honneur, etc., etc., etc., Son Ministre et Secrétaire d'Etat au Département des Affaires étrangères;

Lesquels, après s'être communiqué leurs pleins pouvoirs, trouvés en bonne et due forme, sont convenus des articles suivants :

**MESSAGE du Conseil fédéral à la haute Assemblée fédérale, touchant le Traité
d'extradition avec la France. (Du 29 Novembre 1869.)**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1869
Année	
Anno	
Band	3
Volume	
Volume	
Heft	49
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	---
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	11.12.1869
Date	
Data	
Seite	468-485
Page	
Pagina	
Ref. No	10 061 378

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.