

29 Janvier 1778

Senat. 78-1

C. 18. 25

Commission Archives
du Senat

relative au Traite d'extradition
entre la France et l'Espagne

1
1
Sénat

Archives
du Sénat

Commission

chargée de l'examen du projet de loi portant
approbation du traité d'extradition conclu
le 14 décembre 1877 entre la France et l'Espagne

Procès-verbaux

1
1
Séance du 29 janvier 1878

La Commission composée de M. et P.
Bernard-Dubiel, Sacaze, de Belcastel, Salneuve,
Bozérian, Raoul-Dural, Schultzer, de Parieu et Luro
a été convoquée au Palais du Sénat à
une heure de relevée.

La séance a été ouverte à une heure
et un quart. Étaient présents, M. et P.
Sacaze, de Parieu, Salneuve, Bozérian
et Luro.

M. Sacaze a été élu président de
la Commission et M. Luro secrétaire.

La discussion ayant été ouverte, M.
Bozérian fait observer que sans s'opposer
au traité en lui-même, il ne peut empêcher
de constater qu'il applique l'extradition à des
cas d'une importance minime.

D'un autre côté le même traité laisse
indéterminée une question grave que la jurisprudence
a eu à résoudre, mais que offre aujourd'hui pour
la difficulté que par le passé depuis que les traités
d'extradition ne deviennent exécutoires qu'après
satisfaction du pouvoir législatif.

Cette question est celle de savoir si un
 principe de droit peut se prêter à l'interprétation
 subordonnée aux formalités pour en induire une
 fin de non recevoir, 1^o de ce que l'extradition
 aurait eu lieu pour des cas non prévus
 au traité. 2^o de ce que les formes exigées
 par le dit traité pour obtenir l'extradition
 n'auraient point été observées.

Cette question a déjà été soulevée à
 l'occasion du traité conclu avec la Belgique
 lequel traité a été approuvé le 26 mars 1834
 par l'Assemblée nationale. Or considérée
 cette époque que la solution ne se peut de
 droit voir être l'empire la jurisprudence.
 Depuis un arrêt de la Cour de cassation à
 la date du 13 avril 1836 a maintenu l'ancienne
 jurisprudence laquelle est excluse de toute
 fin de non recevoir fondée sur les causes ce
 dessus.

Cette solution parfaitement qualifiée fut celle
 de Bozeman alors que les traités d'extradition procédant
 de la seule volonté du Souverain n'étant point
 soumis à un contrôle préalable, on semble
 s'être à critiqué depuis que la ratification
 de ces traités a été par la constitution écartée
 de l'usage du pouvoir législatif.

Ne comprendrait-ce pas qu'il y ait non
 pas sans le traité ~~en~~ actuel mais à côté
 du présent à la suite de cet acte une disposition
 spéciale ⁺ qui pourrait être appliquée aux
 cas d'extradition en général ^{à l'effet de lever tous}
 les doutes par une décision précise.

M. Sacase reconnaît le côté sérieux de
 l'observation présentée par le préopinant, mais
 il ne pense pas que la disposition qui propose

++ qui n'en ferait
 point partie, mais

est opportun et qu'elle lui en a de place naturelle.
 Elle disposition aurait une portée générale, bien
 différente de celle du caractère spécial et restreint
 d'un traité d'extradition. Elle ne serait rien moins
 qu'une ~~modification~~ ^{complément} à l'article 1^{er} du code d'instru-
 tion criminelle. Ses lois ne commandent pas
 beaucoup mieux de l'introduire franchement dans
 la législation comme une ~~modification~~ ^{addition} à cet article
 plutôt que par voie incidente et à l'occasion d'un
 simple traité. A la portée de vue, le du moins
 l'innovation proposée par M. Bozerman paraît
 justifiée, et dorénavant suffit d'appeler dans le rapport
 de la commission l'attention de M. le garde des
 Sceaux sur la question.

Au surplus il y a là un point de droit qui
 mériterait un examen approfondi. on peut le
 remettre à la prochaine séance.

La Commission s'ajourne au jeudi 7 février
 pour entendre M. le Ministre des affaires étrangères
 ou son délégué et continuer l'examen du projet de
 loi.

A deux heures et demi la séance est levée

Le Président de la Commission

F. Sacotey

Le Secrétaire

J. Lury

6

Séance du 7 février 1878.

Cour les membres étant présents, M. Sacaze président ouvre la séance à une heure et un quart.

Il est donné lecture du procès verbal de la première séance lequel est adopté après rectification à la demande de M. Sacaze et Bozicjan.

M. le Président rappelle l'état de la discussion ouverte sur la proposition de M. Bozicjan. Il pense que le moyen d'écarter les difficultés auxquelles il s'agit de porter remède, ce serait de spécifier à l'avenir que les catégories de cas d'extradition stipulés dans les traités seraient considérés comme limitatifs.

M. de Parieu n'admet pas qu'en l'état actuel la loi d'extradition puisse autoriser la livraison d'un individu pour des cas autres que ceux prévus dans cette loi; que si l'on était fait infraction, l'extradé serait en droit de demander qu'il fut ramené à la frontière.

L'honorable membre trouve la confirmation implicite de ce principe dans la disposition de l'article 10 portant que "l'individu qui aura été livré ne pourra être poursuivi ou jugé contrairement pour aucune infraction autre que celle ayant motivé l'extradition, à moins de l'assentiment express et volontaire donné par l'inculpé et communiqué au gouvernement qui l'a livré."

Au surplus, il pense qu'il conviendrait de traiter cette question avec les ministres compétents, vu en vue d'une modification à introduire dans le traité actuel du même

en vue d'améliorer les traités à venir.

M. Bozerian: La question qui s'agite a été soulevée dans une Commission de la Chambre des députés chargée d'examiner des traités d'extradition conclus avec le Danemark et avec d'autres puissances. Ne conviendrait-il pas que cette Commission se mit en rapport avec celle du Sénat en vue de s'accorder sur la meilleure solution?

En fait, l'honorable membre persiste à croire que la jurisprudence de la Cour de Cassation justifie sans doute tant que les traités d'extradition étaient des actes de Souverain à Souverain ou seraient le fait d'un Souverain aujourd'hui que les traités sont pour la France devenus des lois proprement dites, puisqu'ils procèdent du pouvoir législatif. Et c'est en conséquence le motif invoqué dans le dernier arrêt de la Cour de Cassation à la date du 19 avril 1876.

Il fait observer que les traités d'extradition tels qu'on les rédige aujourd'hui et spécialement celui dont il s'agit s'étendent à des cas tellement nombreux et même de si minime importance qu'il ne semble plus possible de ne leur attribuer qu'un caractère inorné; que d'une autre côté, le seul moyen de sanctionner efficacement la règle unanimement reconnue qui condamne toute extradition pour des motifs politiques c'est de se réserver avec les traités d'extradition qu'un caractère absolument limitatif.

En conséquence, M. Bozerian se demande pourquoi on ne se retrait pas à l'initiative de projet de loi un article à qui serait ainsi conçu:

« Les questions relatives à la validité de l'extradition
 « seront soumises aux tribunaux par les individus condamnés
 « ou extradités. »

M^r de Belcastel est d'avis d'ajouter un article à la loi qui autorise la ratification du traité. Il pense que les tribunaux sont naturellement compétents pour statuer sur la question de savoir d'une part si le cas pour lequel une extradition a eu lieu rentre dans les prévisions du traité, et d'autre part si les formes et conditions stipulés dans le traité ont été régulièrement observés. Confier cette appréciation aux tribunaux lui semble une garantie nécessaire.

M^r Luro, repousse la proposition de M^r Rogier, il pense qu'il n'y a aucune raison de modifier l'état actuel de la jurisprudence lequel consacré par le récent arrêt de la cour de cassation du 13 avril 1876 lui semble conforme aux principes en matière d'extradition.

Il est reconnu que l'extradition n'est que l'exercice du droit de souveraineté qui appartient à chaque puissance sur son propre territoire. Les traités d'extradition n'ont pas d'autre objet que de rendre l'exercice de cette souveraineté réciproquement obligatoire dans des cas déterminés. Mais en dehors de ces cas chaque puissance reste libre d'accorder ou de refuser l'extradition pour tel ou tel fait tout comme elle est libre d'expulser un étranger de son territoire. L'idée contraire impliquerait que la fuite d'un prévenu peut lui créer vis-à-vis de la justice de son pays des droits particuliers qui rassembleraient à l'ancien droit d'asile condamné par le droit moderne.

Quant aux formes à observer pour une extradition M^r Luro ne pense pas que les tribunaux soient compétents pour en connaître parce que tout acte d'extradition est un acte de haute administration dans le contrôle duquel l'autorité judiciaire ne saurait s'immiscer.

7

sans violer la règle de la séparation des pouvoirs, règle
d'autant plus impérieuse en cette circonstance que
l'acte qu'il s'agirait de soumettre à l'appréciation
de la justice procéderait non seulement de l'autorité
administrative Française mais encore d'une autorité
étrangère, cette acte ayant essentiellement le caractère
international.

M^r Lacaze, fait ressortir la différence qui existe
entre un cas d'expulsion et un cas d'extradition. La
première procède sans doute uniquement de la souveraineté
du pays ou un inculpé peut avoir pris refuge. La
seconde suppose un accord préalable entre le gouverne-
ment de ce pays et un gouvernement étranger.

M^r Schœlcher. Si l'extradition peut avoir lieu
en vertu d'un acte de simple souveraineté ou ne
soit pas qu'elle s'écarte peuvent trouver dans un
traité des accusés politiques.

M^r Haoul-Dural appuie la proposition qui a
été faite d'entendre les ministres compétents sur l'objet
en discussion.

Avant de se retirer il croit devoir soumettre à la
Commission une observation qui s'est produite dans
le 6^e bureau. Elle porte sur l'article 11 qui
prévoit le cas où le prévenu réfugié à l'étranger
pourrait se prévaloir de la prescription ou d'une
amnistie.

Le cas où il y a prescription est généralement prévu
dans les traités antérieurs d'extradition, mais il n'en
est pas de même du cas d'une amnistie proclamée dans
le pays où le prévenu s'est réfugié. Pour l'Espagne
notamment on a fait remarquer que l'indulto est
un acte de bon plaisir du chef de l'état, en sorte
que l'article 11 du projet de traité ne serait que
l'abdication de notre gouvernement entre ses mains
du droit de grâce et d'amnistie.

La commission charge M^r le président de s'entendre
avec M^s les ministres de la justice et des affaires
étrangères pour qu'ils puissent prendre part à la
prochaine réunion laquelle aura lieu sur convocation
spéciale.

À deux heures un quart la séance est levée.

Le Président

F. Sacasof

Le Secrétaire

J. Euro

9

Séance du 9 mars 1878.

La commission convoquée par M^r le Président s'est réunie à 1 heure au Palais du Sénat.

Sont présents : M. M. Lacaze, Président, de Fariou, Raoul Duval, Salneuve, Bozerian et Luro.

A une heure un quart la séance est ouverte.

M^r Bozerian, après avoir conféré avec M^r le Directeur du contentieux aux affaires étrangères, et avec M^r Proust rapporteur du projet de loi à la Chambre des députés, croit pouvoir informer la Commission de l'intention où serait le gouvernement de déposer un projet de loi concernant l'extradition en général, et dans lequel seraient résolues les difficultés qu'il a soumises à la Commission.

En cet état, l'honorable membre croit pouvoir retirer son amendement, seulement il demande à la Commission si elle ne pense pas qu'il conviendrait néanmoins d'aborder ces difficultés dans la discussion du présent projet de loi, sauf à n'exprimer d'opinion que dans les motifs à énoncer au rapport.

A ce propos, M^r Bozerian communique à la Commission une note de M^r Ficot, directeur des affaires criminelles au Ministère de la Justice, dans laquelle ce haut fonctionnaire s'associe à l'opinion exprimée par M^r Billot dans son traité sur l'extradition, page 352 et suivantes, et à la jurisprudence de la Cour de Cassation. M^r Bozerian croit pouvoir opposer aux citations contenues dans cette note d'autres passages extraits de l'ouvrage de M^r Billot, et notamment à la page 119.

L'honorable membre termine en appelant l'attention de ses collègues sur un traité d'extradition avec l'Espagne portant la date du 24 Décembre 1786, reproduit par Dalloz, Répertoire alphabétique V^e Douane n^o 755. D'après ce traité, les contrebandiers espagnols arrêtés sur le territoire français à moins de 4 lieues de la frontière sont renvoyés devant les juges de leur pays. Toutefois cette disposition cesse d'être applicable en cas de récidive. Comme généralement les délinquants espagnols sont relaxés par leurs nationaux, l'administration française transige sur un premier délit plutôt que de poursuivre; seulement, au cas où le même délinquant est de nouveau arrêté, il ne manque pas de prétendre, qu'à défaut de condamnation antérieure il ne se trouve pas dans le cas de la récidive, et qu'il ne saurait être jugé par les tribunaux français.

Le moment ne serait-il pas opportun, dit M^r Bozerian, pour faire disparaître ce traité que ni les principes, ni les circonstances ne sauraient justifier.

M^r Lacaze fait connaître à la Commission que M^r le garde des Sceaux lui a demandé une note dans laquelle seraient formulés, et l'opinion qui paraît prévaloir au sein de la Commission, et son propre sentiment. Il a envoyé à M^r le Ministre ce document en lui retournant en même temps la note de M^r le Directeur des affaires criminelles dont il a été parlé.

M^r le Ministre, ajoute M^r le Président Lacaze, a été d'avis qu'il n'y avait pas lieu d'admettre l'amendement de M^r Bozerian comme disposition additionnelle au projet de loi, d'autant que dans les bureaux de la Chancellerie

+ de la rédaction

11
ou s'occupe d'un projet de loi concernant le même objet.

M^r de Parieu pense que nonobstant ce qui vient d'être communiqué à la Commission, cette dernière ne sort pas de son rôle en abordant les questions soulevées par l'amendement de M^r Bozérian, et en faisant connaître son sentiment à cet égard. Quant à lui, il juge ces questions dignes d'une très sérieuse étude, et en cela il n'est que l'écho de l'appréciation qu'en a faite l'académie des sciences morales et politiques, la quelle a mis au concours un mémoire sur les progrès du droit public en matière d'extradition.

D'après l'honorable membre, il y a deux Questions:

1^o Les traités d'extradition sont-ils limitatifs ou simplement inonciatifs ?

2^o Quels sont les droits de l'Extradition ?

Sur la première question, M^r de Parieu remarque que le caractère inonciatif généralement admis dans le passé tend à être remplacé dans la Législature moderne par le caractère restrictif. Il en est ainsi notamment en Angleterre, acte de 1770, article 3, en Belgique, Voir traité de M^r Billot page 425; dans les Pays-Bas (loi de 1849).

Il en est de même aux Etats-Unis d'Amérique d'après M^r William Lawrence, ancien ministre des Etats-Unis en Angleterre.

Cette tendance s'explique par le progrès de la civilisation, et surtout par l'influence des institutions libres qui marchent naturellement à sa suite. Là où ces dernières s'enracinent, là aussi, comme l'observe M^r Perost-Paradol, s'accroît le sentiment du respect et de la protection dûs à la personne de l'étranger.

Sur la seconde question, relative au droit de l'extradé, c'est-à-dire à la sanction des principes admis par le droit nouveau, M^r de Parieu reconnaît qu'on se trouve en face de sérieuses difficultés. Sans doute il y a pour la protection de l'extradé le droit d'interpellation aux ministres devant les Chambres législatives, l'intervention diplomatique, etc; mais il ne paraît pas qu'il y ait là une solution suffisante.

Dans tous les cas ce serait déjà un point important que de poser en principe et d'affirmer d'ores et déjà le caractère limitatif des traités d'extradition à l'avenir. Quant au surplus ce sera l'objet d'une étude approfondie dans l'examen du projet de loi que le Gouvernement paraît disposé à soumettre aux Chambres.

M^r Salneuve s'associe aux observations de M^r de Parieu.

M^r Raoul Duval constate les deux tendances opposées, l'une en faveur du caractère énonciatif, l'autre en faveur du caractère limitatif des catégories établies dans les traités d'extradition; il considère qu'en fait elles peuvent être conciliées par une grande extension donnée à ces catégories.

L'honorable membre hésiterait à conférer à l'extradé le droit d'agir personnellement devant la justice française, à l'effet d'y dénoncer l'exécution donnée par une puissance étrangère à un traité d'extradition.

M^r Lacaze étendrait la proposition de M^r de Parieu, il croit qu'on pourrait consacrer par une disposition de loi la jurisprudence d'après laquelle les tribunaux répressifs sont incompétents pour des faits non visés dans l'acte d'extradition.

M^r de Villefort, directeur du contentieux, et M^r Billot, auteur du traité de l'extradition, délégués de M^r le Ministre des Affaires Etrangères sont introduits.

M^r le Président après avoir soumis l'état des questions soumises à la Commission, exprime à M. M. les délégués, au nom de la Commission, le désir de connaître leur sentiment sur ces deux points : 1^o Le caractère limitatif ou énonciatif des traités, 2^o le droit des accusés devant les tribunaux.

M^r de Villefort dit que les traités sont limitatifs sauf le consentement du gouvernement requis pour juger l'extradé sur des inculpations autres que celles pour lesquelles l'extradition a eu lieu, et ce conformément à l'article 10 du traité dont il s'agit.

M^r Bozérian : La Commission ne se préoccupe pas précisément de l'article 10, mais du cas où pour des faits autres que ceux prévus le gouvernement aurait demandé l'extradition.

M^r de Villefort : cela dépend du gouvernement auquel on aurait à adresser une réquisition, l'Espagne tirerait.

M^r de Parieu : La Belgique s'est interdit d'accorder et de demander une extradition en pareil cas.

M^r de Villefort pense qu'il devrait en être de même en France.

M^r Billot fait observer que le Ministre des affaires étrangères et le Ministre de la justice préparent un projet de loi dans ce sens.

M^r Luro fait observer qu'en l'état la Commission paraît pouvoir voter sans inconvénient le projet de loi sauf peut-être à donner place dans l'exposé des motifs aux considérations qui tendent

à imprimer désormais un caractère strictement limitatif aux traités d'extradition, mais que quant à la situation que la consécration de ce principe peut faire à l'extradé devant la justice, il pense qu'il y a là des questions très graves, très délicates touchant aux règles essentielles de la compétence judiciaire, et de la séparation des pouvoirs, et qu'il convient de laisser ces questions entières à l'appréciation de la Commission qui devra connaître du projet de loi que l'on vient d'annoncer.

Monsieur Lacaze croit que le préopiniant généralise trop les questions à réserver; il y en a une sur laquelle il n'est pas sans importance de consacrer définitivement le droit de l'extradé. La jurisprudence reconnaît que les tribunaux Français sont incompétents pour juger le prévenu sur un fait pour lequel il n'a point été livré, et cependant tout en reconnaissant au Ministère public le droit d'opposer cette incompétence, on refuse parfois au prévenu la faculté de s'en prévaloir.

M^r Bojerian; les difficultés trop souvent soulevées devant les tribunaux semblent le renversement des principes élémentaires en droit criminel.

Il y a l'intérêt de la répression; mais il y a aussi l'intérêt de la liberté individuelle.

Quelque indigne que soit un individu, s'il se plaint de l'irrégularité de la procédure, la justice l'écoute. Pourquoi en serait-il autrement en matière d'extradition. De même si l'extradition a eu lieu pour un fait non prévu au traité, pourquoi ne pourrait-il pas s'en prévaloir.

M^r Lacaze se sépare du préopiniant en ce que pour contrôler la régularité des formes de

l'extradition les tribunaux lui semblent incompétents, l'extradition étant un acte de Haute administration. Mais il admet la compétence du tribunal quand il s'agit de statuer sur une fin de non recevoir prise de ce que le fait soumis à la justice n'était pas compris dans l'acte d'extradition.

M^r Luro fait observer qu'à cet égard, l'article 10 prévient toute difficulté.

M^r Lacaze pense que dans tous les cas il ne serait pas sans utilité de l'accentuer dans le rapport.

M^r Billot fait remarquer que depuis 1870, l'administration ne se croit pas en droit de réclamer l'extradition en dehors des cas prévus dans le traité

M^r de Parieu : l'Administration admet sans doute que dans la préparation d'un traité on doit tenir compte des dispositions et des traditions du pays avec lequel on doit négocier.

L'auteur d'un traité américain sur cette matière a dit : "Nous ne ferions pas de traité avec la Turquie, pas même avec l'Espagne". Cette dernière puissance a-t-elle des traités avec d'autres Etats?

M^r de Villefort : avec tous les Etats d'Europe.

M^r Raoul Duval appelle l'attention de M^ll^{es} les délégués sur l'article 11 dont le texte ne paraît pas suffisamment indiquer si l'amnistie envisagée dans cet article est celle proclamée dans le pays requérant ou dans le pays requis.

M^r Billot : les rédacteurs du projet ont eu en vue l'amnistie proclamée dans le pays de l'Etat requérant.

Sur une interpellation de M^r de Parieu,

M^r de Villefort déclare que le projet de loi en préparation s'applique aux extraditions en général, mais seulement au point de vue intérieur.

M^r le Président propose de lever la séance sauf à se réunir prochainement sur convocation spéciale.

Cette proposition étant adoptée, la séance est levée à 2 h 1/2. —

Le Président de la Commission

J. Sacotef

Le Secrétaire.

J. Euro

17

1
Séance du 14 mars 1878.

La Commission convoquée par M^r le Président s'est réunie à une heure au Palais du Sénat.

Présents: M. M. Lacaze, Président, Raoul Duval, de Parieu, Bernard Duteil, Bozerian, Schalcher, et Luro.

M^r Luro, secrétaire, donne lecture du Procès-verbal de la dernière séance qui est adopté.

M^r Bozerian rappelle qu'il a entretenu la Commission du traité de 1786 avec l'Espagne, au sujet de l'extradition des contrebandiers Espagnols pris en flagrant délit à moins de 4 lieues de la frontière. Il croit devoir faire connaître qu'à la suite d'un entretien avec le chef du Contentieux aux affaires étrangères, il a constaté que ce traité était considéré comme abrogé; que cette abrogation, expressément énoncée dans l'exposé des motifs du projet de loi concernant la Convention de Commerce avec l'Espagne soumis au Sénat le 18 Décembre dernier, résulterait des stipulations de l'article 9 de cette convention.

Néanmoins comme cette dernière disposition ne contient aucune mention spéciale au sujet de l'extradition en matière de contrebande, l'honorable membre pense qu'il ne serait point inutile d'accentuer dans le rapport la partie de la nouvelle convention de Commerce à cet égard.

Après un échange d'observations entre M. M. Lacaze, Schalcher, Raoul Duval, la Commission décide qu'il sera fait mention dans le rapport de l'objet signalé par M^r Bozerian, en se référant à l'exposé des motifs du projet de loi déposé le 18 Décembre.

Il est procédé à l'élection du Rapporteur

8

Huit membres de la Commission ont
pris part au scrutin.

M^r de Parieu a obtenu (5) cinq suffrages,
M^r Boyerian (3) trois. En conséquence M^r
de Parieu est élu rapporteur

La Commission sera convoquée ultérieurement
pour entendre la lecture du Rapport
à Deux heures la Séance est levée.

Le Président de la Commission

F. Sacadey

Le Secrétaire.

Muro