

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1970-1971

Annexe au procès-verbal de la séance du 4 novembre 1970.

RAPPORT

FAIT

au nom de la Commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, autorisant l'approbation de la Convention additionnelle à la Convention du 6 janvier 1909 relative à l'extradition entre la France et les Etats-Unis d'Amérique, signée à Paris le 12 février 1970,

Par M. Léon MOTAIS DE NARBONNE,

Sénateur.

Mesdames, Messieurs,

Le projet de loi soumis au Sénat autorise l'approbation de la Convention additionnelle à la Convention du 6 janvier 1909, signée à Paris le 12 février 1970 et relative à l'extradition entre la France et les Etats-Unis d'Amérique. Son examen peut être entrepris en

(1) Cette commission est composée de : MM. André Monteil, président ; Raymond Boin, Jean Périquier, Pierre de Chevigny, vice-présidents ; Jean de Lachomette, Georges Repiquet, le général Antoine Béthouart, secrétaires ; Edmond Barrachin, Maurice Bayrou, Jean Bène, Charles Bosson, Serge Boucheny, Marcel Boulangé, Louis Brives, Roger Carcassonne, Maurice Carrier, Léon Chambaretaud, Jacques Duclos, Baptiste Dufeu, Pierre Giraud, Robert Gravier, Raymond Guyot, Louis Jung, Michel Kauffmann, Emmanuel Lartigue, Guy de La Vasselais, Jean Lecanuet, Jean Legaret, Marcel Lemaire, Jean Lhospied, Ladislav du Luart, Louis Martin, Michel Maurice-Bokanowski, Gaston Monnerville, Roger Morève, André Morice, Léon Motais de Narbonne, Dominique Pado, Henri Parisot, Vincent Rotinat, Abel Sempé, Edouard Soldani, Pierre-Christian Taittinger, Jacques Vassor, Michel Yver.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (4^e législ.) : 1362, 1370 et in-8° 305.

Sénat : 21 (1970-1971).

fonction des principes généraux qui régissent la matière et d'autre part, en fonction des innovations qui complètent la convention franco-américaine de 1909, tout en abrogeant les conventions additionnelles des 15 janvier 1929 et 23 avril 1936 qui cesseront de recevoir application dès l'entrée en vigueur du nouveau texte.

I. — **Bref rappel des principes.**

L'extradition est un acte par lequel un Etat — l'Etat requis — fait remise d'un individu trouvé sur son territoire à un autre Etat qui lui en fait la demande, — l'Etat requérant — aux fins de le poursuivre pour une ou plusieurs infractions déterminées ou de lui faire subir une peine prononcée contre lui par ses juridictions répressives.

L'extradition est donc :

- un acte d'Etat à Etat ;
- un acte de solidarité répressive internationale ;
- mais un acte qui se rattache à la justice répressive.

C'est une institution très ancienne, mais c'est seulement par la loi du 1^{er} mars 1927 que la France en a codifié les principes : cette loi a marqué un progrès du libéralisme. Tandis qu'auparavant la procédure était entièrement diplomatique et administrative, l'individu réclamé se voit accorder désormais la garantie de sa comparution devant une juridiction — la Chambre des mises en accusation de la Cour d'appel — qui appréciera la légalité de la demande.

Cette loi cependant ne porte pas atteinte aux conventions conclues antérieurement et ne fait pas non plus obstacle à des conventions futures qui s'écarteraient de ses dispositions, le droit extraditionnel étant essentiellement un droit conventionnel.

Ce droit conventionnel n'exclut pas une tendance européenne à la recherche de l'uniformité et c'est ainsi que le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a consacré une convention multilatérale d'extradition, élaborée par les experts des six, en décidant qu'elle serait ouverte à la signature des Etats membres, dès leur 52^e réunion (septembre 1957).

Il est donc admis :

— que l'Etat requis ne livre pas ses justiciables, que sa compétence à leur égard soit principale ou personnelle ;

— que l'Etat ne livre pas ses nationaux sauf le cas de transit ou de *civis novus* (l'individu qui n'a acquis la nationalité qu'après l'infraction commise) ;

— que l'Etat ne livre pas pour délits politiques (sous réserve de délits connexes ou complexes) ;

— que l'Etat ne livre pas pour délits militaires (et non pour infractions de droit commun commises par un militaire) ;

— que l'Etat ne livre pas pour infractions fiscales (taxes, impôts, douanes, change), à moins d'une convention expresse entre les parties contractantes.

Enfin, pour la détermination des délits extraditionnels, les Etats membres de la Communauté européenne ont désormais recours, non plus au procédé de l'énumération (limitative) des délits, mais au critère de la gravité de la peine encourue (peine privative de liberté ou mesure de sûreté privative de liberté d'un maximum d'au moins un an ou d'une peine plus sévère).

Ce bref rappel permet de saisir les innovations principales de la présente convention.

II. — Analyse des principales dispositions de la Convention additionnelle du 12 février 1970.

Les principes rappelés ci-dessus sont confirmés par l'accord (notamment quant aux justiciables nationaux, aux politiques, aux militaires, aux délits fiscaux) à trois exceptions près :

1° L'analyse des délits extraditionnels ne résulte pas de la référence à un certain quantum de la peine (un an au moins) comme il est d'usage entre Etats européens. La convention continue à recourir à l'énumération des délits. Cette énonciation limitative est imposée aux Etats-Unis par la structure fédérale qui, laissant subsister dans les Etats de l'Union un particularisme législatif, constitue un obstacle à l'uniformité de la législation pénale américaine. Dans la nouvelle énumération figurent notamment :

a) Les infractions concernant les stupéfiants, les substances toxiques ou dangereuses, leurs dérivés ou leur préparation, notamment le cannabis, l'héroïne, la cocaïne et les hallucinogènes (art. II, paragraphe III, n° 16) ;

b) La piraterie aérienne, constituée par « la révolte à bord d'un aéronef contre l'autorité du commandement de bord » ou par le fait de s'emparer ou d'exercer le contrôle d'un aéronef par violence ou menace de violence (art. II, paragraphe III, n° 19).

2° Les Etats-Unis acceptent l'extradition de leurs propres nationaux dans la mesure où la législation de l'Etat requis le permet.

Cette exception au principe selon lequel un Etat n'extrade pas ses ressortissants trouve sa justification dans la différence qui oppose les deux législations française et américaine : si France et Etats-Unis répriment les infractions commises sur leur sol, par toute personne de quelque nationalité qu'elle soit, la législation française sanctionne aussi les crimes et délits commis par les Français hors de France, tandis que la législation américaine ignore les infractions commises par les Américains hors du territoire des Etats-Unis : un malfaiteur américain, ses délits commis ailleurs qu'aux U. S. A., peut trouver refuge et impunité en son pays. L'article 3 met fin à cette anomalie, mais dans la mesure où le permet la législation propre à l'Etat concerné.

3° C'est l'Etat requérant qui avait à sa charge « les frais occasionnés par l'arrestation, l'interrogatoire et la remise des individus réclamés. Ces frais aux Etats-Unis étaient très lourds, honoraires des avocats chargés de présenter la demande d'extradition, frais de justice importants, hors de comparaison avec les tarifs français.

Désormais, ces frais seront supportés par l'Etat requis, l'Etat requérant se bornant à supporter les frais de transport et éventuellement de logement et d'entretien de la personne réclamée. Cette stipulation quant à une nouvelle répartition des charges de l'extradition est avantageuse pour la France (art. 6).

Telles sont les dispositions principales de ce nouvel accord que votre Commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées vous demande d'adopter.

PROJET DE LOI

(Texte adopté par l'Assemblée Nationale.)

Article unique.

Est autorisée l'approbation de la Convention additionnelle à la Convention du 6 janvier 1909 relative à l'extradition entre la France et les Etats-Unis d'Amérique, signée à Paris le 12 février 1970, dont le texte est annexé à la présente loi.

ANNEXE

CONVENTION ADDITIONNELLE
à la Convention du 6 janvier 1909
relative à l'extradition
entre la France et les Etats-Unis d'Amérique.

Le Gouvernement de la République française et le Gouvernement des Etats-Unis d'Amérique, désireux de rendre plus efficace la Convention d'extradition signée à Paris le 6 janvier 1909, ont décidé de conclure une Convention additionnelle et à cette fin sont convenus de ce qui suit :

Article I^{er}.

L'article suivant sera inséré après l'article I^{er} de la Convention de 1909 :

« **Art. I^{er} bis.** — Sans préjudice des dispositions de l'article I^{er} de la présente Convention, relatives à la compétence, lorsque l'infraction a été commise en dehors du territoire des deux Etats, l'extradition peut être accordée si la législation de l'Etat requis prévoit la punition d'une telle infraction dans des circonstances analogues. »

Article II.

L'article II de la Convention de 1909 est modifié ainsi qu'il suit :

I. — Les dispositions du premier alinéa sont remplacées par les dispositions suivantes :

« L'extradition sera accordée pour les faits suivants, lorsqu'ils sont punis comme crimes ou délits par les lois des deux Etats :

II. — Les dispositions des points 4, 7, 8, 10 et 15 sont remplacées par les dispositions suivantes :

« 4. Vol simple ou commis notamment avec l'une des circonstances suivantes : violence, menace, effraction, escalade, fausses clefs ; vol commis la nuit dans une maison habitée ; vol commis par plusieurs personnes ou par un individu porteur d'armes ;

« 7. Abus de confiance et détournements ;

« 8. Escroquerie ;

« 10. Enlèvement de mineur ;

« 15. Recel. »

III. — Les faits suivants sont ajoutés à la liste figurant à l'article II :

« 16. Infraction à la législation concernant les stupéfiants, les substances toxiques ou dangereuses, leurs dérivés et leurs préparations, notamment le cannabis, l'héroïne, la cocaïne et les hallucinogènes ;

« 17. Banqueroute ;

« 18. Usage de la poste ou d'autres moyens de communication en relation avec des manœuvres destinées à tromper le public ou dans le but d'obtenir de l'argent ou des biens ;

« 19. Révolte à bord d'un aéronef contre l'autorité du commandant de bord ; le fait de s'emparer ou d'exercer le contrôle d'un aéronef par violence ou menace de violence. »

Article III.

Les dispositions de l'article V de la Convention de 1909 sont remplacées par les dispositions suivantes :

« L'Etat requis n'est pas tenu d'accorder l'extradition de l'un de ses ressortissants, mais l'autorité exécutive dudit Etat aura la faculté de le faire, pour autant que sa législation le permette. »

Article IV.

Les dispositions de l'article VI de la Convention de 1909 sont remplacées par les dispositions suivantes :

« L'extradition ne sera pas accordée dans les cas suivants :

« 1. Lorsque la personne dont l'extradition est demandée est poursuivie ou a été jugée dans l'Etat requis pour les faits motivant la demande d'extradition ;

« 2. Lorsque la personne dont l'extradition est demandée établit qu'elle a été jugée et acquittée ou qu'elle a subi sa peine dans un Etat tiers pour les faits motivant la demande d'extradition ;

« 3. Lorsque la prescription de l'action ou de la peine est acquise selon la législation soit de l'Etat requérant, soit de l'Etat requis ;

« 4. Lorsque l'infraction pour laquelle l'extradition est demandée revêt un caractère politique ou lorsque la personne réclamée établit que la demande d'extradition a été présentée en réalité dans le but de la juger ou de lui faire exécuter une peine pour une infraction de caractère politique. Si la question se pose de savoir si le cas entre dans les prévisions de la disposition qui précède, la décision appartiendra aux autorités de l'Etat requis ;

« 5. Lorsque l'infraction est de caractère purement militaire. »

Article V.

L'article suivant sera inséré après l'article VI de la Convention de 1909 :

« Art. VI bis. — En matière de taxes, d'impôts, de douane et de change, l'extradition ne sera accordée, dans les conditions prévues par la présente Convention, que s'il en a été ainsi décidé par les deux Etats pour chaque infraction ou catégorie d'infractions. »

Article VI.

Les dispositions de l'article XII de la Convention de 1909 sont remplacées par les dispositions suivantes :

« Les frais afférents au transport de la personne réclamée seront à la charge de l'Etat requérant. Les fonctionnaires publics et auxiliaires de justice compétents de l'Etat où a lieu la procédure d'extradition prêteront, par tous les moyens légaux en leur pouvoir, assistance à la Partie requérante devant les juges et magistrats compétents. L'Etat requis ne demandera à l'Etat requérant le remboursement d'aucun frais relatif à l'arrestation, la détention, l'interrogatoire et la remise de la personne dont l'extradition est demandée, à l'exception des frais prévus à l'alinéa suivant du présent article et, si sa législation le prévoit, des frais d'hébergement, d'entretien et de nourriture de la personne réclamée.

« Les fonctionnaires publics et auxiliaires de justice ainsi que, le cas échéant, les sténographes judiciaires de l'Etat requis qui, dans l'exercice normal de leurs fonctions, prêtent leurs concours et ne perçoivent pas d'émoluments ni d'indemnités autres qu'une rémunération particulière pour les services rendus, recevront, à la charge de l'Etat requérant, si la législation de l'Etat requis le prévoit, la rémunération normale afférente aux services qu'ils ont accomplis, dans les mêmes conditions que si lesdits services avaient été accomplis dans une procédure pénale ordinaire selon la législation de l'Etat dont ils relèvent.

« Les documents produits à l'appui de la demande d'extradition seront traduits dans la langue de l'Etat requis aux frais de l'Etat requérant. »

Article VII.

Les dispositions de l'article XIII de la Convention de 1909 sont remplacées par les dispositions suivantes :

« Les dispositions de la présente Convention s'appliqueront au territoire de chacun des deux Etats. »

Article VIII.

La présente Convention sera applicable aux infractions énumérées à l'article II de la Convention de 1909, tel qu'il est modifié ci-dessus, commises avant ou après l'entrée en vigueur de la présente Convention, étant entendu qu'aucune extradition ne sera accordée pour un acte commis antérieurement à cette date si, à l'époque où il a été commis, ledit acte ne constituait pas une infraction au terme des législations des deux Etats.

Article IX.

A la date d'entrée en vigueur de la présente Convention, les Conventions additionnelles d'extradition signées à Paris respectivement le 15 janvier 1929 et le 23 avril 1936, cesseront de recevoir application.

Article X.

Chacune des Parties contractantes notifiera à l'autre l'accomplissement des procédures constitutionnelles requises en ce qui la concerne pour la mise en vigueur de la présente Convention. Celle-ci prendra effet trente jours après l'échange des instruments attestant l'accomplissement de ces formalités. Cet échange aura lieu à Washington.

La présente Convention prendra fin en même temps que la Convention du 6 janvier 1909.

En foi de quoi les soussignés, dûment autorisés à cet effet par leurs Gouvernements respectifs, ont signé la présente Convention.

Fait à Paris, le 12 février 1970, en double exemplaire, en langues française et anglaise, les deux textes faisant également foi.

Pour le Gouvernement de la République française :

HERVÉ ALPHAND.

Pour le Gouvernement des Etats-Unis d'Amérique :

SARGENT SHRIVER.

Paris, le 12 février 1970.

A Son Excellence Monsieur Hervé Alphand, Ambassadeur de France, Secrétaire général du Ministère des Affaires étrangères.

Monsieur l'Ambassadeur,

L'article 2 de la Convention additionnelle à la Convention de 1909, signée ce jour, prévoit que les dispositions du premier alinéa de l'article II de la Convention de 1909 sont remplacées par les dispositions suivantes : « L'extradition sera accordée pour les faits suivants, lorsqu'ils sont punis comme crimes ou délits par les lois des deux Etats ».

Cette modification a pour objet de prévenir certaines difficultés qui pourraient surgir dans l'application de la Convention. Il a été convenu que l'extradition sera fondée sur la nature des faits et non sur leur qualification légale.

Il est entendu notamment que cette modification résoudra toute question concernant la compétence fédérale des Etats-Unis fondée sur la qualification des infractions. C'est ainsi que l'extradition sera aussi accordée pour tout fait constitutif d'une infraction prévue à l'article II, même lorsque dans le but d'attribuer compétence au Gouvernement des Etats-Unis d'Amérique, le déplacement (« transporting » ou « transportation ») est également considéré comme un élément constitutif de cette infraction.

Je vous serais très obligé de bien vouloir me confirmer votre accord sur cette interprétation.

Je vous prie d'agréer, Monsieur l'Ambassadeur, l'assurance de ma haute considération.

R. SARGENT SHRIVER.

Paris, le 12 février 1970.

A Son Excellence Monsieur Robert Sargent Shriver, Ambassadeur des Etats-Unis d'Amérique à Paris.

Monsieur l'Ambassadeur,

J'ai l'honneur d'accuser réception de votre lettre en date de ce jour ainsi conçue :

« L'article 2 de la Convention additionnelle à la Convention de 1909, signée ce jour, prévoit... est également considéré comme un élément constitutif de cette infraction.

« Je vous serais très obligé de bien vouloir me confirmer votre accord sur cette interprétation. »

J'ai l'honneur de vous confirmer que cette interprétation rencontre l'accord du Gouvernement français.

Je vous prie d'agréer, Monsieur l'Ambassadeur, l'assurance de ma haute considération.

HERVÉ ALPHAND.

Paris, le 12 février 1970.

*A Son Excellence Monsieur Robert Sargent Shriver,
Ambassadeur des Etats-Unis d'Amérique à
Paris.*

Monsieur l'Ambassadeur,

L'article 6 de la Convention additionnelle à la Convention de 1909, signée ce jour, stipule que les dispositions de l'article XII de la Convention de 1909 sont remplacées par de nouvelles dispositions prévoyant notamment que : « les fonctionnaires publics et auxiliaires de justice compétents de l'Etat où a lieu la procédure d'extradition prêteront, par tous les moyens légaux en leur pouvoir, assistance à la Partie requérante devant les juges et les magistrats compétents. »

Il a été entendu au cours des négociations que cette disposition signifie que « l'attorney general » des Etats-Unis assurera la représentation des intérêts du Gouvernement français devant les juridictions des Etats-Unis d'Amérique dans les procédures auxquelles donnent lieu les demandes d'extradition formées par le Gouvernement français.

Je vous serais très obligé de bien vouloir me confirmer cette interprétation.

Je vous prie d'agréer, Monsieur l'Ambassadeur, l'assurance de ma haute considération.

HERVÉ ALPHAND.

Paris, le 12 février 1970.

*A Son Excellence Monsieur Hervé Alphand, Ambassadeur de France, Secrétaire général du
Ministère des Affaires étrangères.*

Monsieur l'Ambassadeur,

J'ai l'honneur d'accuser réception de votre lettre de ce jour ainsi conçue :

« L'article 6 de la Convention additionnelle à la Convention de 1909, signée ce jour, stipule que les dispositions de l'article XII... les demandes d'extradition formées par le Gouvernement français.

« Je vous serais très obligé de bien vouloir me confirmer cette interprétation. »

J'ai l'honneur de vous confirmer que cette interprétation rencontre l'accord du Gouvernement des Etats-Unis.

Je vous prie d'agréer, Monsieur l'Ambassadeur, l'assurance de ma haute considération.

R. SARGENT SHRIVER.