

N° 59

SÉNAT

1^{re} SESSION ORDINAIRE DE 1960-1961

Annexe au procès-verbal de la séance du 24 novembre 1960.

RAPPORT

FAIT

au nom de la Commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale, sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, autorisant la ratification de la Convention d'extradition entre la France et l'Etat d'Israël.

Par M. Paul-Jacques KALB

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Raymond Bonnefous, président ; Pierre de La Gontrie, Marcel Prélot, Marcel Champeix, vice-présidents ; Gabriel Montpied, Etienne Rabouin, Georges Boulanger, secrétaires ; Abel-Durand, Youssef Achour, Paul Baratgin, Salah Benacer, Robert Bouvard, Maurice Charpentier, Adolphe Chauvin, Louis Courroy, Jacques Delalande, Emile Dubois, Pierre Fastinger, André Fosset, Jean Geoffroy, Emile Hugues, Léon Jozeau-Marigné, Paul-Jacques Kalb, Waldeck L'Huillier, Pierre Marcilhacy, Marcel Molle, Léopold Morel, Louis Namy, Jean Nayrou, Paul Ribeyre, Jean-Paul de Rocca Serra, Abdelkrim Sadi, Fernand Verdeille, Jean-Louis Vigier, Modeste Zussy.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (1^{re} législ.) : 547, 705 et in-8° 130.

Sénat : 239 (1959-1960).

Mesdames, Messieurs,

Le projet de loi adopté par l'Assemblée Nationale, qui est soumis à votre délibération, a pour objet d'autoriser la ratification de la convention d'extradition passée entre la France et l'Etat d'Israël le 12 novembre 1958.

Avant d'analyser sommairement cette convention, il nous semble nécessaire de préciser que l'extradition est une procédure qui permet à un Etat, qu'on appelle l'Etat requérant, d'obtenir d'un autre Etat, qu'on appelle l'Etat requis, ou encore l'Etat refuge, la livraison d'un inculpé ou d'un condamné réfugié sur le territoire de ce second Etat.

L'extradition ne relève, en principe, en France, que des conventions diplomatiques, des usages internationaux ou des règles administratives. Cependant, une tendance très nette s'est fait jour en vue de réglementer dans certains cas l'extradition par des lois nationales.

C'est ainsi qu'a été votée et promulguée en France la loi du 10 mars 1927. Son but n'a pas été d'abroger les traités ou conventions précédemment conclus entre notre pays avec d'autres Etats ; elle n'en avait pas le pouvoir. Son champ d'application était réservé aux cas où il n'existait ni traités, ni conventions ou encore aux cas où des traités ou conventions existants n'auraient pas ou insuffisamment réglés certains aspects de l'extradition.

Ces lois nationales laissent cependant subsister des divergences entre les législations internes, ce qui gêne souvent la procédure d'extradition.

Il serait souhaitable que les travaux entrepris par la Commission pénitentiaire internationale et la Commission internationale de Criminologie aboutissent à la conclusion d'un traité général d'extradition.

Il était normal, même nécessaire, que des négociations soient entreprises entre la France et l'Etat d'Israël en vue de l'établissement d'une convention d'extradition, comme cela a été

fait avec d'autres Etats. Cette nécessité résultait surtout du fait que la loi israélienne de 1954, relative à l'extradition des étrangers ayant trouvé refuge ou s'étant installés sur son territoire, dispose que « nul en Israël ne sera extradé vers un autre pays, si ce n'est en vertu de la présente loi ». Or, cette loi précise que l'extradition n'est permise, entre autres conditions, que si un accord de réciprocité existe entre l'Etat d'Israël et l'Etat qui requiert l'extradition.

Les négociateurs avaient envisagé, un moment donné, la possibilité de mettre simplement en vigueur entre les deux Etats le traité franco-britannique d'extradition de 1876 qui avait été rendu applicable à la Palestine sous tutelle britannique. Cette solution s'avéra cependant irréalisable et surtout inconciliable avec l'évolution du droit pénal tant français qu'israélien.

La convention qui est soumise à votre approbation en vue de sa ratification est conforme dans ses grandes lignes et ses conceptions aux dispositions de la loi nationale française de 1927 et aux règles du droit international, tout en tenant compte des impératifs de la loi israélienne

Nous verrons cependant plus loin, en analysant l'article 8 de la convention, les raisons qui ont amené votre Commission des Lois à vous proposer, à regret, le rejet du projet de loi.

L'article 2 de la convention énumère les infractions donnant lieu à extradition tout en respectant la règle coutumière selon laquelle l'extradition ne peut jouer pour les infractions de peu de gravité. Les infractions visées par cet article sont toutes réprimées par les deux législations et ainsi se trouve respecté le principe de la double incrimination.

L'article 3 respecte le principe suivant lequel l'Etat requis n'extrade pas ses ressortissants. Cela est conforme à la coutume internationale, encore que les Etats-Unis et l'Angleterre ne se conforment pas toujours à cette règle de non-extradition des nationaux et que l'Italie accorde cette extradition pour le cas où elle est expressément consentie par des conventions internationales. En tout état de cause les dispositions de cet article rejoignent la règle formelle de la loi française du 10 mars 1927 qui stipule en son article 5 : « ... L'extradition n'est pas accordée... 1° lorsque l'individu, objet de la demande, est un citoyen ou un protégé français, la qualité de citoyen ou de protégé étant appréciée à l'époque de l'infraction... »

Le refus découlant de l'article 3 se trouve temporisé par l'obligation pour le pays requis de poursuivre les individus qu'il a compétence pour juger lorsque le pays adhérent lui adresse par voie diplomatique une demande de poursuite accompagnée des dossiers, documents, objets et informations nécessaires.

L'article 4 refuse l'extradition lorsque l'Etat requis considère que les éléments de l'infraction ou les motifs de la demande sont fondés sur des considérations politiques, raciales ou religieuses. Cette disposition est conforme à l'article 5 de la loi française du 10 mars 1927 qui stipule : ... « L'extradition n'est pas accordée... 2° lorsque le crime ou le délit a un caractère politique ou lorsqu'il résulte des circonstances que l'extradition est demandée dans un but politique... ». Il est à noter que cette règle fondamentale en droit international a trouvé de nombreuses exceptions dans le domaine de l'extradition des criminels de guerre. Restent cependant exclues du cadre de ce refus pour des raisons politiques les infractions prévues dans la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide approuvée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 9 décembre 1948.

L'article 5 exclut des cas d'extradition l'infraction qui consiste uniquement dans la violation d'obligations militaires. Cette stipulation est conforme à l'article 4 de la loi française du 10 mars 1927.

L'article 6 vise les cas où le refus d'extradition sera facultatif ou obligatoire. En matière de taxes ou d'impôts elle pourra être accordée dans la mesure où il en sera ainsi décidé par simple échange de lettres. L'extradition sera par contre refusée en tout état de cause pour les infractions en matière de changes, de douanes, de profits illicites, de spéculation, de contrôle des prix et de fraudes alimentaires. La portée de ce texte peut prêter à critique, car on ne saisit pas très bien la raison de cette différenciation. Des infractions graves à la législation concernant les changes, les fraudes alimentaires ou les profits illicites peuvent être de conséquence plus redoutables qu'une simple violation de la réglementation des taxes ou des impôts. Ne nous arrêtons cependant pas à cette constatation qui est finalement de peu d'importance eu égard à l'ensemble de la convention.

L'article 7 prévoit la faculté pour l'une ou l'autre des parties contractantes de refuser l'extradition pour le cas où les infractions en raison desquelles elle est demandée font l'objet de poursuites

dans l'Etat requis. Cette règle est conforme aux coutumes internationales et rejoint les dispositions de la loi française du 10 mars 1927. Cet article énonce, d'autre part, les cas où l'extradition sera obligatoirement refusée. Il en sera ainsi :

— si les infractions ont été commises sur le territoire de l'Etat requis ;

— si l'individu réclamé a déjà été condamné ou acquitté pour les mêmes faits dans l'Etat requis ;

— si l'individu réclamé a déjà été condamné pour les mêmes faits dans un Etat tiers et a subi sa peine ;

— si la prescription de l'action ou de la peine est acquise d'après la législation de l'Etat requis ou de l'Etat requérant ;

— s'il est établi, après consultation de l'Etat requérant, que l'individu réclamé bénéficie dans cet Etat d'une mesure d'amnistie.

Nous réserverons la discussion de l'article 8 de la convention qui a motivé la proposition de votre Commission des Lois de rejeter le projet de loi.

Les articles suivants de la convention concernent essentiellement la procédure d'extradition. Les règles énoncées sont conformes aux coutumes internationales. Elles ont pour but, d'une part, de sauvegarder et de protéger la liberté individuelle en fixant les conditions de l'arrestation de l'individu réclamé et la durée de sa détention, et, d'autre part, de permettre à l'Etat requis de contrôler la qualification donnée à l'infraction par l'Etat requérant, de vérifier si la prescription n'est pas acquise et d'apprécier finalement si les charges seraient suffisantes pour justifier une mise en jugement sur le territoire de l'Etat requis.

L'article 13 vise le cas où l'extradition est demandée concurremment par plusieurs Etats, soit pour les mêmes faits, soit pour des faits différents, en laissant à l'Etat requis la possibilité de statuer librement, selon les circonstances.

L'article 17 consacre le principe de spécialité qui gouverne les effets de l'extradition. Il dispose que l'individu qui a été livré ne pourra être jugé pour une infraction antérieure à la remise autre que celle ayant motivé l'extradition.

Le principe de spécialité trouve son fondement dans le fait que l'extradition est une sorte de contrat qui, par ses termes, limite le droit de poursuivre ou de punir aux seuls faits pour lesquels l'extradition a été accordée. Ce principe se justifie par exemple par

le fait que si l'Etat requérant désirent faire passer un individu en jugement pour une raison politique et ne pouvant obtenir son extradition par suite de la règle de la non-extradition pour infraction politique, il pourrait arriver à ses fins en obtenant la remise de l'individu réclamé pour une infraction de droit commun.

Cette règle qui rejoint les dispositions de la loi française du 10 mars 1927 est cependant inapplicable dans les cas suivants :

— lorsque, ayant eu la liberté de le faire, l'individu extradé n'aura pas quitté, dans les soixante jours qui suivent son élargissement définitif, le territoire de l'Etat auquel il aura été livré ou s'il y est retourné après l'avoir quitté.

— lorsque l'Etat qui l'a livré y aura consenti.

Les dispositions *in fine* de l'article 17 donnent au principe de spécialité une consécration supplémentaire en précisant que lorsque la qualification donnée au fait incriminé sera modifiée en cours de procédure, l'individu extradé ne pourra être poursuivi ou jugé dans la mesure où la nouvelle qualification aurait permis l'extradition

L'article 18 précise enfin que, sauf dans le cas où l'extradé sera resté sur le territoire de l'Etat requérant ou y sera retourné dans les conditions prévues à l'article 17, l'assentiment de l'Etat requis sera nécessaire pour permettre à l'Etat requérant de livrer à un Etat tiers l'individu qui lui a été remis.

Nous en venons maintenant à l'examen de l'article 8 de la convention qui a donné lieu, au cours de longues négociations, à de sérieuses difficultés quant à sa rédaction.

La législation israélienne a, sauf pour des cas exceptionnels, aboli la peine capitale. L'Etat d'Israël, qui entendait donner à la convention bilatérale le caractère de réciprocité absolue, s'opposa à admettre l'extradition en France d'un criminel condamné à mort ou susceptible de l'être, en application des dispositions du Code pénal français.

En vue de tourner ces difficultés le Gouvernement israélien avait proposé que le Gouvernement français prenne, au préalable, l'engagement que la peine capitale ne serait pas prononcée ou que cette peine ne serait pas exécutée. Ces deux exigences étaient inacceptables : l'une aboutissait à restreindre, par la voie d'une convention internationale, les pouvoirs répressifs des tribunaux français, l'autre affectait singulièrement les prérogatives du Président de la

République française en matière de grâce. En réalité, il s'agissait d'une ingérence intolérable d'un État étranger dans le domaine législatif français et dans celui de la souveraineté nationale.

La formule de compromis adoptée finalement par les négociateurs, et qui fait l'objet de l'article 8 de la convention, précise que l'extradition pourra être refusée si l'infraction considérée n'est punie de la peine capitale que par la législation d'un seul des deux États. Ce texte, qui consacre certes le principe de la réciprocité, conduit à des conséquences graves et inattendues.

Comme l'a déclaré avec pertinence du haut de la tribune de l'Assemblée Nationale M. Max Moras, député, rapporteur du projet de loi, les criminels les plus authentiques pourront échapper à l'extradition, alors que les auteurs d'infractions de moindre importance y seront soumis.

Lors d'un premier examen du texte par la Commission des Lois, votre rapporteur avait insisté sur l'importance de cet article 8 de la convention et suggéré de faire reprendre les négociations en vue de trouver une autre solution pouvant donner satisfaction à l'État d'Israël tout en sauvegardant le droit souverain d'appréciation des tribunaux français. Il pensait qu'il devrait être possible d'assortir cet article d'une clause précisant que l'individu non extradé par application du texte serait, sur demande de l'État requérant, poursuivi d'office par l'État requis et puni des peines prévues par sa législation, après communication par l'État requérant du dossier et des renseignements nécessaires.

A la suite de cette première discussion du projet de loi, dont seul l'article 8 donnait lieu à de sévères réserves, votre Commission des Lois demanda à son président de prier M. le Ministre des Affaires étrangères de venir devant elle en vue de donner toutes précisions utiles et tous renseignements nécessaires. Votre rapporteur, de son côté, s'adressa lui-même à M. le Ministre des Affaires étrangères et à M. le Garde des Sceaux pour attirer leur attention sur l'importance du problème posé.

Une deuxième réunion de la Commission des Lois eut lieu pour entendre les explications de M. le Ministre des Affaires étrangères. Ce dernier, après un exposé complet des négociations, informa la Commission que le Gouvernement d'Israël refusait de reprendre les négociations et qu'il s'en tenait au libellé de l'article 8 inséré dans la convention bilatérale.

A la suite de cette déclaration, votre rapporteur exprima son regret au sujet de la position prise par le Gouvernement de l'Etat d'Israël et de l'impossibilité de reprendre les négociations en vue de modifier le texte de l'article 8. Il attira encore l'attention de la Commission des Lois sur le fait que, dans une situation analogue, c'est-à-dire en présence de la suppression de la peine de mort dans la législation de la République fédérale allemande, la convention franco-allemande en date du 29 novembre 1951 précisait en son article 18 : « Si l'infraction motivant l'extradition est punie de la peine capitale d'après la loi de l'Etat requérant, et si cette peine n'est pas prévue par la loi de l'Etat requis, celui-ci pourra accompagner l'extradition de la recommandation que la peine capitale, si elle est prononcée, soit commuée en celle qui, d'après la loi de l'Etat requérant, la suit immédiatement dans l'échelle des peines ».

Cet article ne traduit pas une exigence de la part d'un des deux Etats contractants, mais une simple recommandation pour le cas où l'infraction considérée était passible de la peine de mort, selon la législation de l'Etat requérant.

Votre Commission des Lois, dans l'impossibilité où elle se trouve de demander la modification d'une convention internationale est amenée, non sans regrets, à vous proposer un amendement tendant au *rejet* de l'article unique du projet de loi adopté par l'Assemblée Nationale.

PROJET DE LOI

(Texte adopté par l'Assemblée Nationale.)

Article unique.

Est autorisée la ratification de la convention d'extradition entre la France et l'Etat d'Israël conclue le 12 novembre 1958 et dont le texte est annexé à la présente loi.

NOTA. — Voir les documents annexés au n° 547 (Assemblée Nationale, 1^{re} législature).