

Notes historiques sur l'Extradition en Suisse

Autor(en): **Lardy, C.**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Zeitschrift für schweizerisches Recht = Revue de droit suisse =
Rivista di diritto svizzero = Revista da dretg svizzer : Halbband II.
Referate und Mitteilungen des SJV**

Band (Jahr): **38 (1919)**

PDF erstellt am: **23.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-895721>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Notes historiques sur l'Extradition en Suisse

par

CH. LARDY, ancien ministre de Suisse en France.

L'extradition est l'acte par lequel un Etat sur le territoire duquel s'est réfugié un individu condamné ou poursuivi à l'étranger pour infraction à la loi pénale, remet cet individu à un autre Etat en vue d'assurer l'application de la peine. Cet autre Etat sera généralement celui sur le territoire duquel l'infraction a été commise.

La plupart des auteurs représentent l'extradition comme d'origine assez récente. D'après eux, c'est seulement à mesure que les communications sont devenues plus fréquentes et plus rapides entre les peuples, que le besoin d'une répression internationale du crime s'est fait sentir; on a été forcé de lutter contre „l'ubiquité du crime“ surtout depuis la création des lignes de navigation à vapeur et des voies ferrées. Villefort, directeur du contentieux politique au Ministère français des affaires étrangères¹⁾ et son successeur M. A. Billot, plus tard ambassadeur de France en Italie,²⁾ soutiennent que l'extradition était inconnue au moyen-âge et que le premier exemple d'extradition se trouve seulement dans un accord de 1736 entre la France et les Pays-Bas autrichiens (Belgique); elle serait „un produit moderne de la solidarité qui relie de nos jours les diverses nations“. — Les exemples anciens que l'on

¹⁾ Villefort, Des traités d'extradition de la France avec les Pays étrangers. Paris, Guyot & Scribe, 1851, p. 5.

²⁾ Billot, Traité de l'extradition. Paris, E. Plon & Cie, 1874, p. 34.

cite sont, pour les auteurs dont il s'agit, non pas des extraditions ayant pour but la répression internationale de la criminalité mais des actes de guerre ou de préparation à la guerre; un Etat exigeait la remise d'un personnage plus ou moins important comme il aurait exigé la remise d'une place forte; la demande d'extradition formée par les Romains contre Annibal, celle formée par les Gaulois contre Fabius qui les avait attaqués, la demande de Charles VI de France aux Anglais pour obtenir la livraison de divers révoltés ou d'Elisabeth d'Angleterre à la France pour exiger la remise du traître Morgan, étaient des actes politiques, des actes rentrant dans le domaine du droit des gens; ce n'est pas, pour toute cette Ecole, le contrat d'extradition des temps modernes.

D'autres jurisconsultes considérables, Faustin Hélie³⁾ par exemple, rappellent que Grotius⁴⁾ et le Neuchâtelois Vattel⁵⁾ ont déjà mentionné l'extradition comme une institution existante et discuté les principes sur lesquels elle reposait tant au point de vue philosophique qu'à celui de la souveraineté des Etats.

Il est certain que jusqu'à une époque récente, on a considéré le droit pénal comme territorial par excellence et qu'il a fallu, dans nombre de pays, lutter avec énergie pour obtenir des dérogations à cette sorte d'axiome. L'Angleterre et, à son exemple, les Etats-Unis et les pays de droit anglo-saxon, ne veulent pas se départir de la règle qu'une infraction à la loi pénale doit toujours être jugée par le tribunal du lieu où elle a été commise, et, se déclarant prêts à livrer leurs nationaux dans ce but à la justice étrangère, refusent en conséquence de punir chez eux leurs nationaux rentrés au pays après avoir commis un crime à l'étranger; — de là des conflits inextricables et des impunités scandaleuses.

³⁾ Faustin Hélie, *Traité de l'Instruction criminelle*, Liv. II chap. V.

⁴⁾ Grotius, *De jure belli et pacis*, cap. XXI § 4.

⁵⁾ Vattel, *Le droit des gens*, Liv. II chap. VI § 76.

Il n'est pas douteux que l'extradition des malfaiteurs a pris en Europe depuis le milieu du 19^me siècle un développement tout-à-fait inconnu des périodes antérieures, ensorte que tout le monde a un peu raison dans cette querelle d'Ecole. Toutefois — au point de vue spécialement suisse — les indications qui vont suivre permettent d'établir que, soit dans les relations intercantionales, soit dans les relations avec les Etats étrangers, l'extradition a été pratiquée de très ancienne date, comme assistance politique dans une certaine mesure, mais aussi comme assistance dans la lutte contre la criminalité au sens moderne du mot. — De même que les anciennes alliances entre les Confédérés et les traités qu'ils ont conclus avec les Princes étrangers ont, depuis des siècles, renfermé des clauses de compétence civile et de droit international privé longtemps avant que ce mot eût été inventé par les jurisconsultes, de même, en matière pénale, la Suisse paraît avoir joué le rôle de précurseur dans la lutte contre les criminels. Les deux faits s'expliquent d'ailleurs assez naturellement par l'exiguïté des territoires cantonaux, puis par le transfert dans les traités internationaux des règles admises entre les Cantons.

On trouvera dans les ouvrages de droit pénal et de procédure pénale les considérations juridiques détaillées sur l'extradition. La présente étude se limitera aux côtés historiques du sujet.

A. ANCIEN REGIME.

I. Droit intercantonal.

Il est difficile de résumer les règles pratiquées entre les Cantons dans l'ancienne Confédération. Jusqu'en 1798, les relations des Cantons entre eux étaient réglées par des alliances spéciales, variant pour chacun d'eux et remontant à leur entrée dans la Confédération. Il y avait aussi les accords avec les deux St-Gall, les Grisons, le Valais, l'Evêque de Bâle, alliés de tous les Cantons. Il y avait

ensuite des conventions particulières au sujet des bailliages communs entre les Cantons souverains de ces bailliages, et ces accords se modifiaient par la pratique journalière dans les diètes où se traitaient les affaires de tel ou tel bailliage. Il y avait aussi les Paix particulières (Landfrieden) signées après les guerres de religion (paix de Kappel en 1531, paix de Vilmergen en 1653, seconde paix de Vilmergen en 1712), et les nombreux traités successifs des Cantons protestants entre eux et des Cantons catholiques entre eux. Il y avait enfin d'innombrables traités d'alliance ou de combourgeoisie entre certains Cantons et certains seigneurs ou Villes, par exemple les traités de Zurich, Berne et Fribourg avec Genève, de Berne, Lucerne, Fribourg et Soleure avec la Ville et ensuite avec le Comte de Neuchâtel, etc. etc.

Un grand nombre de ces accords contiennent des règles fort intéressantes pour le droit privé et la procédure civile entre les Cantons, et aussi des clauses sur la poursuite, la punition et finalement l'extradition des malfaiteurs. Chacun a sa physionomie particulière. On peut cependant, en citant les principaux textes, arriver à se rendre à peu près compte de la pratique suivie et de la genèse de plusieurs règles qui sont devenues dans une certaine mesure le droit commun de l'Europe continentale.

La plus ancienne alliance connue entre les Cantons primitifs de la Suisse, celle du 1^{er} août 1291, ne stipule pas l'extradition proprement dite, mais prévoit déjà un certain concours des Confédérés pour la répression du crime: Les assassins qui ne seraient pas arrêtés seront bannis de la Confédération; les incendiaires perdront le droit de cité et ceux qui leur donneraient asile seront tenus de réparer le préjudice; enfin on devra pouvoir, dans toute la Confédération, saisir les biens des voleurs pour indemniser la victime.⁶⁾

⁶⁾ Texte français dans Hilty, traduit par Mentha, Les Constitutions fédérales de la Suisse. Neuchâtel, Attinger frères, 1891, p. 19.

Dans le Convent de Sempach du 10 juillet 1393,⁷⁾ dans les traités d'alliance des huit anciens Cantons avec Fribourg et Soleure en décembre 1481, des X Cantons avec Bâle et Schaffhouse en 1501 et des XII Cantons avec Appenzell en 1513, on trouve des dispositions qui ont surtout pour but la répression des attaques contre les gouvernements cantonaux eux-mêmes, afin d'éviter des conflits armés entre Cantons, plutôt que des dispositions de procédure pénale proprement dite. Cependant le traité d'alliance signé à Lucerne par les X Cantons lors de l'entrée de Bâle dans la Confédération le 9 juin 1501 porte art. 18:

„Et s'il arrive que quelqu'un des hommes ou des habitants de nos deux parties contractantes (les Confédérés et les Bâlois) commettait contre un de nos hommes ou habitants quelque méfait en paroles, en actes ou blessures, avec sang ou meurtre, l'autre partie ne devra pas s'exciter, mais devra demander droit et justice pour cela, et recourir dans ce but, *selon la coutume*, au tribunal du lieu où le délit a été commis. Et nous tous devons veiller à ce que les nôtres (nos tribunaux) donnent satisfaction, et si quelqu'un voulait entreprendre contre cela, on devra d'urgence le punir d'après ce qu'il mérite et cela par les tribunaux du lieu où il a délinqué.“⁸⁾

On trouve déjà dans cette alliance la preuve de l'existence d'une coutume ancienne consacrant le principe qui régit actuellement les relations intercantionales en matière de répression des délits, c'est-à-dire l'attribution de la juridiction au tribunal du lieu où le délit a été commis. — Une clause analogue avait été insérée déjà dans le traité d'alliance entre Fribourg et le Comte de Neuchâtel Philippe de Hochberg signé le jour de la Madeleine 1495, art. 7:

„Et afin que, par des gagements, répétitions ou autres différends, aucune chose ne survienne qui puisse apporter mésintelligence à l'avenir, mais qu'il y ait un ordre de vivre établi à ce sujet, nous avons expressément arrêté entre

⁷⁾ Texte français *ibid.* p. 97.

⁸⁾ Texte allemand dans Bluntschli, *Geschichte des schweizerischen Bundesrechts*, Zürich 1852, II p. 56.

nous, s'il arrivait aucun délit, quel délit que ce puisse être ou transgression qui soit commise ou par nous de Fribourg ou aucun des nôtres du Comté de Neuchâtel, que tel forfait, transgression ou outrage soit jugé, amendé et vidé par justice selon le droit d'icelui Comte ou au lieu où elle aura été commise." . . .

L'art. 9 stipulait la réciprocité en faveur du droit fribourgeois et des juges fribourgeois pour les délits commis par des Neuchâtelois dans le canton de Fribourg.⁹⁾

Dans leur traité d'alliance de 1533 avec le Valais, les Cantons catholiques conviennent à Lucerne art. 16 que „s'il arrivait qu'un sujet de l'une des parties attente à la vie d'un sujet de l'autre partie, on devra juger le meurtre là où il a été commis.“ Il n'est pas fait mention d'autres actes criminels et l'extradition n'est stipulée qu'indirectement.¹⁰⁾

En 1549 Berne décide de livrer à Fribourg l'ex-greffier Pierre Zimmermann qui s'était évadé de Fribourg au cours d'une enquête pour faux et détournement de deniers publics et s'était réfugié à Yverdon. Berne demande toutefois que l'inculpé ne soit pas exécuté avant d'avoir été interrogé à fond sur ce qu'il doit à la Confédération dont il est le débiteur pour des sommes importantes. On se trouve ici en présence d'une négociation d'extradition proprement dite.¹¹⁾ Des décisions identiques¹²⁾ sont prises en 1581 (extradition par Berne à Fribourg „du voiturier qui a grièvement blessé Monneron“), en 1602¹³⁾ pour imposer entre les deux Cantons la remise au juge ordinaire „des malfaiteurs qui passent d'un Canton dans l'autre pour se soustraire à la justice“, et en 1612 entre

⁹⁾ Texte allemand dans Bluntschli, l. c. II p. 126. Texte français dans Boyve, Annales de Neuchâtel, II p. 172.

¹⁰⁾ Bluntschli, Geschichte des schweizerischen Bundesrechts, texte allemand II 117.

¹¹⁾ Eidgen. Abschiede, IV. 1. lit. e. p. 648.

¹²⁾ Eidgen. Abschiede, IV. 2. p. 730.

¹³⁾ Conférence de Morat entre Berne et Fribourg 19 décembre 1602.

les cinq Cantons catholiques qui sont d'avis de refuser l'asile et le séjour aux fugitifs et de se les livrer sur demande contre déclaration de réciprocité.¹⁴⁾

Dans l'alliance de Zurich et de Berne avec Genève, alliance signée à Zurich le 30 août 1584, on stipule art. 17 que:

„En cas d'homicide, excès amendables, héritages et semblables choses, le jugement et vuidage s'en fera selon les coutumes, lois et statuts de la Justice et Seigneurie où elles adviendront et escherront, ensorte que cette présente alliance n'en garantisse n'y privilégie aulcung en façon que ce soit.“¹⁵⁾

Lorsqu' éclate la révolte des paysans de l'Entlibuch en 1653, Lucerne demande que l'asile soit refusé aux rebelles et qu'ils soient livrés à leur Canton d'origine; tous les gouvernements acceptent cette extradition politique et cette assurance mutuelle contre les revendications populaires,¹⁶⁾ mais la répression lucernoise est si violente que la Confédération intervient pour recommander la modération envers les sujets.¹⁷⁾ Uri refuse même „par pitié“ de livrer François Bircher tout en déclarant que cet insurgé n'est pas protégé par les autorités mais qu'il faut tenir compte des résistances „du petit peuple.“

L'affaire s'aggrave du cas d'un autre réfugié Lucernois nommé Ruttimann, qui, après l'amnistie, aurait continué d'Uri des manoeuvres révolutionnaires. Uri répond en invoquant l'amnistie; Lucerne est invité par les autres Cantons catholiques à arranger les choses à l'amiable,

¹⁴⁾ Conférence des cinq Cantons catholiques Lucerne 30 juillet 1612. Eidgen. Abschiede V. 1. p. 1096.

¹⁵⁾ Texte original allemand dans Bluntschli, Geschichte des schweizerischen Bundesrechts, II p. 134. Voir traduction française contemporaine par Escher, secrétaire d'Etat de Zurich dans L'Alliance de 1584 entre Berne (sic), Zurich (sic) et Genève; Genève, Georg 1892 p. 133.

¹⁶⁾ Diète générale de Baden, 10 août 1653. Eidgen. Abschiede VI. 1. p. 194.

¹⁷⁾ Eidgen. Abschiede, VI. 1. p. 200.

sinon ils prendront en mains l'affaire; celle-ci disparaît de l'ordre du jour des diètes.¹⁸⁾

Finalement les Cantons catholiques préparent un projet de révision du Pacte fédéral et y inscrivent en 1655 les règles suivantes:

„Art. 13; nous sommes convenus, *et c'est entre nous l'immémoriale coutume*, que nul ne doit citer un autre devant un tribunal étranger, que ce soit pour dettes, délits ou autres choses, mais que chacun doit réclamer son dû au lieu où est établi et dont dépend son autre partie; en particulier tous les délits doivent être punis par le juge du lieu où ils ont été commis et les lettres diffamatoires par le juge du lieu où elles ont été expédiées, ouvertes ou rendues publiques; et ce qui, dans l'un et l'autre cas, aura été sentence par le tribunal, chacun devra s'en contenter et en rester là.

Art. 17: Nous sommes aussi convenus que si quelqu'un ayant commis un crime capital était signalé et frappé d'infamie par la Seigneurie ou le tribunal d'un Canton, les autres Cantons, dès que la chose aura été portée à leur connaissance par lettre scellée, le signaleront en la même forme... et dès que le signalé sera réclamé par la Seigneurie du Canton qui l'a condamné, on le lui livrera sans retardement.“¹⁹⁾

C'est l'extradition complète et régulière stipulée à l'égard des *condamnés* pour crimes graves, et c'est aussi la création de ce qu'on appelle aujourd'hui *la Feuille fédérale des Signalements*.

Ce projet de Constitution de 1655 a échoué par suite de la guerre de religion qui a abouti à la victoire des Cantons catholiques et à la première paix de Vilmergen. Il donne cependant la mesure de ce qui était alors *l'immémoriale coutume* entre les Confédérés. — Ces principes ont été déposés en termes un peu moins clairs la même année dans le nouveau traité d'alliance entre les VII Cantons catholiques et le Prince-Evêque de Bâle.²⁰⁾

¹⁸⁾ Eidgen. Abschiede, VI. 1. p. 216 et 247. Conférences catholiques de Lucerne juin 1654 et 21 mai 1655.

¹⁹⁾ Hilty, Les Constitutions fédérales de la Suisse. Traduction Mentha, (Neuchâtel 1891) p. 297. Eidgen. Abschiede, VI. 1. p. 1752.

²⁰⁾ Bluntschli, Geschichte des schweizerischen Bundesrechts, II p. 140.

A partir de cette date jusqu'à la fin de l'ancienne Confédération en 1798, on retrouve constamment dans les recès des diètes et surtout dans les procès-verbaux relatifs à l'administration des bailliages communs le récit d'incidents concernant des extraditions. Ces incidents sont sans grand intérêt et sont provoqués souvent plutôt par des conflits de juridiction entre des baillis désireux de toucher le produit des amendes ou entre les juges civils et les juges ecclésiastiques, ou encore sont relatifs au cas où un même individu a délinqué en divers lieux ensorte qu'un juge demande à un autre de lui „prêter“ l'inculpé pour l'interroger, ou enfin à la remise gratuite des objets volés. Cette gratuité est devenue un principe constant, sans que les tiers porteurs de bonne foi puissent s'opposer à la remise du produit du vol,²¹⁾ sauf à faire valoir leur créance devant le juge du délit (Diète générale de Baden, 15 juillet 1652, plainte de Schwyz contre Lucerne; on constate que l'usage est en faveur de Schwyz et qu'on n'a pas le droit d'exiger le désintéressement préalable des tiers de bonne foi). Une sorte de tarif pour les frais d'entretien et de transport des extradés a même été convenu à la diète de 1735, et, de temps à autre, la diète est saisie de réclamations contre la non-application du tarif par un Canton.²²⁾

Enfin, un principe qui est adopté aujourd'hui par toute l'Europe sauf l'Angleterre, celui de la non-extradition des nationaux, a donné lieu aux plus vives luttes au sein de l'ancienne Confédération et risqué d'y provoquer une guerre civile à l'occasion de ce qu'on a appelé la querelle de Gachnang (Gachnanger Handel). Dans le Comté de Thurgovie, devenu bailliage commun des sept anciens Cantons, une rixe éclata le jour de la Pentecôte 1610, parceque les catholiques avaient procédé à deux ou trois enterrements en

²¹⁾ Eidgen. Abschiede, VI. 2. p. 53.

²²⁾ Eidgen. Abschiede, VII. 2 p. 101. Voir aussi Eidgen. Abschiede IV. 2. p. 999; IV. 2. p. 633; IV. 2. p. 730; V. 1. p. 1404; V. 1. p. 1096; V. 2. p. 1847; VI. 1. p. 1365; VI. 2. p. 53; VII. 2. p. 919; VII. 2. p. 101.

apportant des croix; cette innovation irrita les protestants de Gachnang qui enlevèrent du cimetière les emblèmes inaccoutumés. La femme du Jonkre de Beroldingen, le gros bonnet du lieu, eut le tort d'engager les catholiques à apporter plutôt deux croix qu'une; les esprits s'échauffèrent; le pasteur permit les inhumations, mais ferma le temple; le Sire de Beroldingen étant à table à l'auberge avec le curé, des propos aigres-doux puis des coups furent échangés; le tocsin fut sonné; les Zuricois du bailliage voisin de Kybourg arrivèrent au nombre de quelques centaines; tout le monde avait usé de l'alcool avec excès en ce jour de fête printanière; les Zuricois poursuivirent la dame de Beroldingen et sa fille; leur cave fut pillée; les autorités perdirent la tête et ne prirent aucune mesure pour maintenir l'ordre; l'église fut souillée, le St Sacrement profané, le secrétaire du bailli de Frauenfeld maltraité; les Cantons catholiques, irrités par des rapports exagérés, donnèrent à cette rixe entre villageois de la frontière une importance énorme. Des conférences des Cantons catholiques se tinrent en permanence à Lucerne; on décida de faire occuper militairement les passages conduisant de Zurich ou de Berne vers Lucerne et les Cantons primitifs, et d'exiger de Zurich l'extradition des Zuricois venus de Kybourg en Thurgovie. Parmi les sept Cantons souverains de la Thurgovie, ceux qui n'étaient pas partie au conflit firent de grands efforts pour calmer les esprits. Zurich promit la punition des coupables, mais les Cantons catholiques exigeaient l'extradition pour, conformément à l'ancien usage, pouvoir punir au lieu où le délit avait été commis. Zurich objectait le manque certain d'impartialité des juges thurgoviens et l'impossibilité morale de livrer ses ressortissants à une juridiction étrangère plus que suspecte en matière politico-confessionnelle. Berne offrit la médiation de tous les Cantons désintéressés. Repoussée d'abord, elle fut finalement acceptée en présence de l'attitude conciliante de Zurich et l'on se mit d'accord pour composer le tribunal de juges de tous les Cantons sauf

Bâle, Schaffhouse et Appenzell qui furent récusés par les Cantons catholiques. Ce tribunal fédéral siégea à Winterthour et prononça seulement de fortes peines pécuniaires. Le mécontentement provoqué par cette sentence dans les Cantons catholiques faillit faire renaître la querelle, mais Zurich paya tous les frais sauf un solde qui fut imposé aux autorités communales de Gachnang et de Kybourg pour avoir manqué d'énergie au cours de la rixe. Cette question des frais s'est longtemps trainée devant les diètes et n'offre pas d'intérêt. Ce qui mérite d'être signalé dans le Gachnanger Handel, c'est le fait qu'on a senti la nécessité, dans certains cas, de ne pas extradier les nationaux. Berne, en réussissant à faire comprendre ce point de vue aux Cantons catholiques, qui voyaient une sorte d'humiliation dans le fait de ne pouvoir juger sur place un délit commis en Thurgovie, en leur exposant habilement que le droit de pouvoir juger eux-mêmes leurs ressortissants qui auraient délinqué sur territoire étranger était plutôt un renforcement de leur propre souveraineté, Berne a non seulement évité à la Suisse un grave conflit confessionnel, mais posé un jalon important pour l'avenir²³).

En résumé, dans l'ancienne Confédération, on a admis assez nettement le principe que les délits doivent être jugés sous la loi et par le tribunal du lieu où ils ont été commis; il y a des nuances résultant des alliances séparées ou de conventions particulières entre certains voisins surtout lorsqu'un de ces voisins était un seigneur ecclésiast-

²³) Eidgen. Abschiede, Conférence catholique Gersau 3 juin 1610 (V. 1. p. 987); Conférence des Cantons souverains de la Thurgovie 9 juin 1610 (V. 1. p. 990); Conférence catholique 2 juillet (V. 1. p. 999); diète générale de Baden 5/13 juillet (V. 1. p. 1003 à 1014); Conférence catholique Lucerne 15 septembre (V. 1. p. 1023); Conférence catholique Lucerne 14 octobre (p. 1027); diète générale de Baden 21 octobre 1610 (V. 1. p. 1031). Voir aussi même volume p. 1033, 1040, 1044, 1046, 1052, 1061, 1064, 1068, 1335 les détails du procès et les difficultés pour le paiement des dépenses considérables faites par MM. les juges fédéraux à l'auberge de l'Ange à Frauenfeld.

tique auquel on ne voulait pas laisser la haute justice criminelle, mais le principe a été incontestablement pratiqué pendant trois siècles environ. — On a admis aussi l'obligation de restituer les objets volés sans que les tiers détenteurs puissent faire valoir leurs réclamations ailleurs que devant le juge du délit. — On a admis la possibilité pour le Canton d'origine de ne pas extraditer ses ressortissants à la condition de punir lui-même les délits commis par eux dans un autre Canton. — En somme, on était arrivé peu à peu, dans les grandes lignes, à la pratique consignée dans la loi fédérale de 1852 qui régit actuellement l'extradition intercantonale.

II. L'extradition internationale sous l'ancienne Confédération.

Les principes qui avaient peu à peu pénétré les relations des Cantons entre eux ont pu, plus facilement peut-être que dans d'autres pays, s'introduire dans les relations internationales des Confédérés avec les Etats voisins. Des extraditions sont effectuées à des époques reculées et donnent lieu à des déclarations de réciprocité, ou bien les Suisses concluent des traités généraux, des alliances avec l'Empereur, alors non seulement roi de l'Espagne, mais Souverain de la Franche-Comté et du Milanais et dont les possessions enclavaient la Suisse de trois côtés, puis avec la couronne de France, et enfin avec les ducs de Savoie; dans ces alliances, on insérait des clauses fort détaillées relatives les unes à la compétence judiciaire civile et les autres relatives à la compétence en matière criminelle, ce qui est le commencement d'un traité d'extradition.

Pour plus de simplicité, il convient de prendre l'un après l'autre les divers Etats limitrophes de la Suisse.

1. Allemagne. Autriche.

La plus ancienne extradition connue est celle de Jacques Renezhauser, que la diète de Zurich décida en 1485

de livrer au roi de Hongrie dont il était le serviteur et auquel il avait soustrait „une grosse somme“.²⁴⁾

Surviennent les grandes guerres de la fin du 15^{me} siècle entre les Confédérés et l'Autriche, la victoire des Suisses à Dornach, l'indépendance à-peu-près officiellement acceptée de la Suisse vis-à-vis de l'Empire, et la célèbre „Alliance héréditaire (Erbeinung)“ signée à Baden en Argovie le 7 février 1511 entre les Cantons et Maximilien d'Autriche, roi des Romains, c'est-à-dire Empereur d'Allemagne non encore couronné. Maximilien stipulait tant en son nom que pour son petit-fils le futur Empereur Charles-Quint. La Suisse assumait par ce traité, entre autres, le protectorat de la Franche-Comté qui était neutralisée, confiée à la „fidèle surveillance“ des Confédérés et constituait un précieux Etat tampon entre la Suisse et la France. En ce qui concerne les questions judiciaires, il était stipulé à l'art. 17 „que pour les différends en matière de fiefs, succssions, immeubles, délits (Fraeffel) et petites réclamations pécuniaires, on s'adressera aux Tribunaux dans le ressort desquels les biens sont situés ou les délits ont été commis“, à moins toutefois (art. 18) que le délinquant ne se soit soustrait aux tribunaux et leur échapperait ou tenterait de leur échapper, auquel cas chacun poursuivra son droit contre le dit fugitif et le recherchera du mieux qu'il pourra . . . et dans les affaires de crimes (Malefiz), on devra (art. 21) réserver à chaque partie (contractante) sa souveraineté; et si quelqu'un était lésé et n'obtenait pas d'une des parties contractantes protection pour son droit, il pourra au bout d'un mois demander droit à l'évêque de Constance ou à l'évêque de Bâle qui devront statuer dans les trois mois.²⁵⁾

Cette Union héréditaire de 1511 sera constamment

²⁴⁾ Eidgen. Abschiede, III. 1. p. 220.

²⁵⁾ Eidgen. Abschiede, III. 2. p. 1346. IV. 1. b. p. 1345/6. Bluntschli, Geschichte des schweizerischen Bundesrechts, II p. 167. L'original n'est pas divisé en articles, tandis que Bluntschli numérote les paragraphes.

invoquée dans les siècles suivants comme la base des relations de la Suisse avec ses voisins d'Autriche et d'Allemagne, lorsqu'il s'agira de la poursuite des malfaiteurs.

Les cas d'extradition ont été d'ailleurs relativement beaucoup moins nombreux avec l'Empire et l'Autriche qu'avec le Milanais et la Franche-Comté austro-espagnols. Il s'est agi surtout des relations des bailliages communs thurgoviens avec l'Evêque de Constance et des relations de Bâle ou de Mulhouse avec les possessions autrichiennes en Alsace et dans le Fricktal argovien actuel.

Un premier cas à citer est celui de la remise en 1529 par le bailli de Thurgovie, un Schwytzois ardemment catholique, de soldats enrôlés dans les régiments de l'Empereur Ferdinand; ces soldats étaient rentrés en Suisse comme protestants en vertu d'accords avec l'Autriche. Ils furent traités comme déserteurs et immédiatement décapités. Les Cantons réformés obtinrent qu'on protestât et sévît contre le bailli, car „ce qui s'est passé est contraire à Dieu et à la justice et pourrait amener une rupture entre les Cantons.“²⁶⁾ Cette rupture, hélas! a éclaté deux ans plus tard et a abouti à la guerre de Kappel.

En 1550, le bailli de Thurgovie annonce à la diète qu'un fonctionnaire de l'évêque de Constance est venu en armes avec des cavaliers s'emparer d'un nommé Denzler, le lui a amené et lui a présenté une lettre de l'évêque réclamant l'extradition dudit Denzler. Le bailli demande des instructions. On ignore la suite de l'affaire.²⁷⁾

En 1587, le Comte Ortenburg se plaint de l'arrestation par les Mulhousois, mais sur territoire autrichien, d'un nommé Isenflamen. Une Conférence des Cantons évangéliques alliés de Mulhouse décide à Bâle le 21 septembre de s'excuser de cet acte, de le représenter comme sans importance, comme un petit incident de frontière

²⁶⁾ Diète de Zurich 20 mars 1529. Eidgen. Abschiede IV. 1. b. p. 105.

²⁷⁾ Diète de Baden 6 octobre 1550. Eidgen. Abschiede IV. 1. e. p. 432.

commis „sans intention de violer l'Union héréditaire de 1511“ et de demander si Ortenburg insiste pour l'extradition, car cela ne vaut pas la peine de porter l'affaire devant la diète générale.²⁸⁾ Aucune réponse n'étant parvenue durant la quinzaine, on décide de faire juger Isenflamen à Mulhouse ainsi qu'un autre individu, mais, vu le caractère international de l'affaire, on délègue un magistrat bâlois avec pouvoir de juger.²⁹⁾

Un nommé Gessler rôdait en Thurgovie armé d'un tube (Rohr, fusil) chargé et mèche allumée; le bailli de Weinfelden est autorisé en 1610 à réclamer de Constance son extradition avec offre de réciprocité.³⁰⁾

Les habitants de Feldkirch refusant avec persistance de livrer au bailli de Sargans un nommé Spagnoletto, Zurich écrit en 1620 au nom des Cantons à l'archiduc Léopold, qui autorise l'extradition. Le fond de l'affaire n'est pas connu; les recès des diètes s'attachent surtout à examiner si Spagnoletto doit être jugé à Sargans ou au Tessin et encore plus à concilier les inextinguibles prétentions de l'ancien bailli bernois Fischer et du nouveau bailli schwytois Ab Yberg, qui entendaient garder pour eux le produit des amendes. La diète finit par en attribuer le tiers à chaque bailli et le dernier tiers aux Cantons souverains du bailliage.³¹⁾

Au cours des guerres de la deuxième coalition contre Louis XIV, guerres signalées par l'invasion du Palatinat et de nombreuses batailles sur les bords du Rhin,³²⁾ un Comte Samson de Broglio vint s'établir à Bâle; arrivé pauvre et sans ressources, ses biens et son crédit augmentèrent rapidement; il menait une vie très large et correspondait avec de hauts personnages. Il fut arrêté à Brissach

²⁸⁾ Eidgen. Abschiede V. 1. p. 62.

²⁹⁾ Eidgen. Abschiede V. 1. p. 66.

³⁰⁾ Eidgen. Abschiede V. 1. p. 1332.

³¹⁾ Eidgen. Abschiede V. 2. p. 1651, 1753.

³²⁾ Lavissee et Rambaud, Histoire générale. Paris 1895, Armand Colin. VI p. 118.

et le marquis de Bade réclama les papiers et objets que Broglio avait laissés à Bâle. Les Bâlois demandèrent à la diète générale de Soleure en mai 1676 ce qu'il fallait faire et Bâle fut invité à conserver le tout provisoirement en garde „afin que des demandes contraires à la neutralité de Bâle ne se produisent pas“. En juillet, ce n'est plus du côté badois, mais du côté de l'intendant français en Alsace que des réclamations se produisent. Les deux belligérants réclament les biens bâlois de Broglio. L'ambassadeur de France est prié d'intervenir auprès de son gouvernement et l'affaire semble d'être arrangée, car elle disparaît des recès de la diète.³³⁾ Il s'agissait probablement d'un agent politique dont les deux parties belligérantes désiraient étudier la correspondance et la Suisse paraît avoir considéré comme contraire à la neutralité de livrer les papiers de l'inculpé.

A l'égard des déserteurs, la protestation de 1529 contre leur extradition se renouvelle en 1682; le commandant de la garnison impériale de Constance ayant réclamé au bailli de Thurgovie l'extradition d'un déserteur, les Cantons catholiques, considérant que beaucoup de gens sont enrôlés par ruse ou violence et, en cas de remise, sont violentés ou même mis à mort, décident qu'il faut en arriver à une pratique commune de tous les Confédérés et que la question doit être soumise à la diète générale. Il est fait observer que le commandant des forces allemandes à Constance invoque d'ailleurs l'Union héréditaire de 1511, ce qui est devenu „un titre discutable“. En effet, la Franche-Comté, dont la neutralité avait fait l'objet essentiel du pacte de 1511, venait d'être cédée à la France par la paix de Nimègue trois ans au paravant, et les troupes suisses avaient elles-mêmes collaboré à cette conquête par Louis XIV. L'extradition ne paraît pas avoir été accordée.³⁴⁾ Un incident analogue s'est produit en 1688, à la suite

³³⁾ Eidgen. Abschiede, VI. 1. p. 1004, 1013 et 1017.

³⁴⁾ Conférence des Cantons catholiques Lucerne 15 juin 1682. Eidgen. Abschiede VI. 2. p. 53.

de l'arrestation en Thurgovie d'un soldat du régiment impérial du colonel Stadel; la diète écrivit à l'Empereur pour le prier de contraindre Stadel à restituer le déserteur.³⁵⁾

Peut-être en raison du peu de valeur qu'avait pu conserver l'Erbeinung de 1511 avec l'Empire, le principe même des extraditions germano-suissees avait été remis en discussion déjà en 1682 à l'occasion d'une demande de la ville de Constance tendant à obtenir du bailli de Thurgovie la remise d'un nommé Entz, inculpé d'avoir, avec d'autres, enlevé avec effraction divers objets à l'arsenal de Constance. Dans une conférence des Cantons catholiques à Lucerne, on est d'avis que le devoir réciproque d'extrader les malfaiteurs entre voisins, devoir invoqué par Constance, n'est pas absolu; „de même que les fautes sont diverses, de même il y a des distinctions à faire en matière d'extradition. Pour les délits, il conviendrait de livrer réciproquement; pour les crimes et affaires où le sang a coulé, c'est l'autorité du lieu où l'inculpé est arrêté qui devrait juger; toutefois, même s'il y avait déclaration de réciprocité, celle-ci serait applicable seulement lorsque l'inculpé est ressortissant du pays où il a commis la faute et qui le réclame.“ C'était poser deux grands principes: Extradition seulement pour crime et refus d'extradition des nationaux.³⁶⁾ L'affaire Entz ayant été portée devant la diète générale,³⁷⁾ il est admis que la demande est contraire à la pratique antérieurement suivie. „Les criminels ne seront livrés que s'ils sont ressortissants ou sujets de la partie requérante. Pour de petits délits on pourrait, il est vrai et contre promesse de réciprocité, livrer aussi les nationaux; il faudrait donc commencer par réclamer de

³⁵⁾ Diète de Frauenfeld 1688. Eidgen. Abschiede VI. 2. p. 1745.

³⁶⁾ Eidgen. Abschiede Conférence catholique de Lucerne 15 juin 1682. VI. 2. p. 48.

³⁷⁾ Eidgen. Abschiede Diète générale de Baden 5 juillet 1682. VI. 2. p. 53.

Constance des explications détaillées sur la manière dont le cas Entz est considéré au point de vue pénal, mais il est préférable de ne rien répondre du tout et d'attendre qu'un accord général ait pu être conclu sur la question de juridiction pour toute la région des rives du lac de Constance." Finalement, l'extradition d'Entz a été refusée peu de mois après sans que les motifs de cette décision soient indiqués.³⁸⁾

L'incertitude des relations pénales entre la Suisse et l'Empire ne diminuant pas, le gouverneur autrichien de Milan, Comte Pallavicini, proposa en 1751 de négocier pour l'extradition des bandits une convention qui s'appliquerait à toute la Suisse et non plus seulement aux bailliages transalpins. La question est mise à l'étude, mais Milan ayant accepté que la nouvelle Convention fut restreinte au Tessin, on signe sans difficulté cet accord et on abandonne le projet d'une Convention pour le nord de la Suisse.³⁹⁾

Une nouvelle tentative est faite en 1776 par l'Envoyé impérial qui propose une Convention d'extradition en ce qui concerne les pays héréditaires autrichiens d'Alsace, et indique comme type à suivre le traité existant entre Milan et les bailliages transalpins. La diète, sans refuser de discuter, est d'avis que l'extradition devrait être stipulée seulement pour les *crimina notoria*, „ce qui ne saurait compromettre le droit d'asile“. Une commission de délégués de Zurich, Berne, Bâle etc. conclut qu'en raison de la différence considérable des moeurs, coutumes et usages entre l'Allemagne et le Milanais, on devrait en tout cas choisir un autre modèle de convention.⁴⁰⁾ L'année suivante, on décide de suspendre les pourparlers tout en chargeant Bâle d'étudier si l'on ne devrait pas négocier un accord avec l'Allemagne pour tous les Cantons fron-

³⁸⁾ Eidgen. Abschiede VI. 2. p. 1756.

³⁹⁾ Diètes de Frauenfeld juillet 1751 et juillet 1752. Eidgen. Abschiede VII. 2. p. 97 et 111.

⁴⁰⁾ Eidgen. Abschiede VII. p. 444.

tières;⁴¹⁾ Bâle rapporte en 1778 et conclut qu'un traité d'extradition serait utile et important à cause des provinces autrichiennes de l'Alsace et du Fricktal argovien; la diète écarta la proposition bâloise et décida de ne plus s'occuper de l'affaire.⁴²⁾

En résumé, vis-à-vis de l'Empire, l'ancienne Confédération a vécu sur la base des stipulations assez vagues de l'Union héréditaire de 1511 avec Maximilien d'Autriche et Charles Quint. Dans la pratique, on a procédé sur la base d'un *modus vivendi* consistant à refuser l'extradition pour crimes des Suisses et des déserteurs, et à livrer les malfaiteurs étrangers contre déclaration de réciprocité; on extradait aussi parfois, toujours contre déclaration de réciprocité, les Suisses inculpés d'infractions légères, mais seulement après avoir obtenu des renseignements sur la législation allemande applicable et sur la gravité du cas. Les extraditions paraissent avoir été assez peu fréquentes et s'être limitées essentiellement aux rapports entre la Thurgovie et Constance.

2. Franche-Comté (Austro-Espagnole).

En ce qui concerne la Franche-Comté, l'Union héréditaire conclue en 1511 avec Maximilien d'Autriche et son petit-fils Charles Quint a été pratiquée, assez rarement d'ailleurs, en matière d'extradition. Par traité du 29 juillet 1552 sur la neutralité de la Franche-Comté et renouvelé pour cinq ans à Baden en Argovie le 25 juin 1555, on convient art. 7 „que si les habitants des dits pays pratiquaient quelque chose de contraire à ce traité, ils doivent être punis; si, pour échapper à la punition, ils se rendent sur le territoire de l'autre domination, ils doivent être réciproquement extradés“. Cette clause paraît de nature plutôt politico-militaire, mais le traité ajoute art. 9: „On agira de même envers les voleurs de grand chemin.“⁴³⁾

⁴¹⁾ Eidgen. Abschiede VII. 2. p. 501, juillet 1777.

⁴²⁾ Eidgen. Abschiede, VIII. p. 3.

⁴³⁾ Eidgen. Abschiede IV. 1. e. p. 1269 et p. 269.

On a vécu tant bien que mal sur la base de ces textes jusqu'à l'annexion de la Franche-Comté à la France en 1676. Les gouvernants de la Franche-Comté avaient le plus grand désir d'entretenir les meilleures relations avec les Suisses, leur principal appui contre les ambitions françaises, aussi les recès des diètes fédérales ne contiennent-ils pas de cas de conflit ou de contestations de principe. Le seul incident à relever prouve précisément la bonne volonté des Francs-Comtois: Le Trésorier français (c'est-à-dire Vaudois) de la République de Berne ayant été attaqué en 1543 sur territoire bernois par un aubergiste de Morges, un individu d'Aubonne et deux Flamands, qui furent arrêtés à Pontarlier, la noblesse et le Parlement de Dôle autorisèrent la remise non seulement des inculpés mais des 12,000 couronnes et des papiers volés, sans attendre les ordres de Charles Quint, „par amitié pour Mess. de Berne et parce que les Suisses sont leurs meilleurs alliés et protecteurs“. Berne délégua à Pontarlier l'avoyer J. J. de Watteville et le conseiller May pour remercier.⁴⁴⁾

3. Milanais (Austro-Espagnol).

Quant au Milanais, les relations furent beaucoup plus nombreuses et compliquées qu'avec la Franche-Comté espagnole.

L'année après la conclusion de l'Union héréditaire de 1511, les Cantons signaient à Baden en Argovie, le 3 octobre 1512, avec Maximilien Sforza duc de Milan un traité fort important qui réglait leur protectorat sur le Milanais et qui contenait en matière de procédure pénale la clause suivante:⁴⁵⁾

„Et nous sommes tombés d'accord que si des sujets de l'une ou l'autre partie, désobéissants aux lois de leurs Souverains et Autorités, s'échappent du territoire dont ils sont sujets, aucune partie ne devra les protéger, assister, recevoir ou tolérer dans les pays de l'autre partie, à l'excep-

⁴⁴⁾ Eidgen. Abschiede Diète générale de Baden IV. 1. d. p. 273.

⁴⁵⁾ Eidgen. Abschiede III. 2. p. 1355.

tion des meurtriers pour cause honorable, lesquels pourront, d'après notre coutume, passer d'une Souveraineté dans l'autre et y séjourner (ussgesetzt erlich Dotschleger, die mögen sich nach unser pruch von einer Herrschaft in die andere ziehen und enthalten).⁴⁶⁾

Cet accord de 1512 fut remplacé par le célèbre *Capitulat* signé à Baden le 8 janvier 1533 par six Cantons (Lucerne, les trois Cantons primitifs, Zoug et Fribourg) avec le duc François II (Sforza), traité qui règle avec détails les privilèges commerciaux des Suisses dans le Milanais, la compétence judiciaire civile et qui, pour les questions pénales, stipule art. 7: „Si l'une ou l'autre des parties avait des sujets désobéissants qui s'enfuiraient dans les territoires et pays de l'autre, elles sont tenues à toute réquisition d'arrêter les dits fugitifs aux frais de la partie requérante et de faire procéder sans délai contre eux par voie de justice.“⁴⁷⁾

De fréquentes réclamations se produisent dans les années suivantes; de part et d'autre on s'accuse de ne livrer les criminels que moyennant finance.⁴⁸⁾ Le Milanais ayant passé sous la domination espagnole, on propose la révision du *Capitulat* conclu avec Ferdinand Sforza; des propositions suisses sont étudiées à la diète générale de Baden en février 1549 et l'Envoyé Milanais propose de stipuler simplement: „Les fugitifs seront livrés sur la demande et aux frais de la partie requérante.“⁴⁹⁾ Deux ans plus tard, l'ambassadeur d'Espagne revient à la charge et propose: „Les malfaiteurs *étrangers* doivent être arrêtés et pour les crimes *graves* extradés“;⁵⁰⁾ les Cantons catho-

⁴⁶⁾ Shakespeare a très bien saisi et développé cette notion italienne des meurtriers honorables dans sa tragédie de *Romeo et Juliette*; voir entr'autres acte III scène 3.

⁴⁷⁾ Eidgen. Abschiede IV. 1. c. p. 1295.

⁴⁸⁾ Eidgen. Abschiede novembre 1544, IV. 1. d. p. 419. Octobre 1545, IV. 1. d. p. 558.

⁴⁹⁾ Eidgen. Abschiede IV. 1. e. p. 49.

⁵⁰⁾ Eidgen. Abschiede IV. 1. e. p. 482.

liques étudient l'affaire de plus près et proposent pour l'art. 7 la rédaction:

„Si des sujets désobéissants de l'une des parties s'enfuient sur le territoire de l'autre, ils doivent être jugés rapidement sur la demande et aux frais de la partie requérante, et s'il s'agit de crimes graves, être extradés, afin qu'on puisse les punir selon ce qu'ils méritent et que cela soit en exemple aux autres.“⁵¹⁾

Le texte des Cantons catholiques est examiné un mois plus tard à la diète générale de Baden⁵²⁾ et les XIII Cantons proposent ce texte:

„S'il est établi qu'il s'agit d'un méfait grave, les coupables doivent être livrés au pays dont ils sont les sujets, pour être punis par lui.“

Des délégués suisses sont envoyés auprès de l'Empereur et finalement, le nouveau traité est signé en 1552 à trois endroits différents, par les Suisses à Baden, par Charles Quint à Brixen en Tyrol et par le Gouverneur espagnol du Milanais à Milan. Il y est stipulé⁵³⁾ à peu près tout ce qui avait été successivement proposé:

Art. 7: „Si une des parties a des sujets désobéissants qui se réfugient dans les pays et seigneuries de l'autre partie, on sera obligé sur chaque demande de l'autre partie de les arrêter aux frais de celle-ci et de faire dire droit dès qu'elle le demande et sans aucun retard. Et s'il était constaté judiciairement qu'il s'agit de méfaits ou mauvais traitements graves, alors les malfaiteurs qui seraient arrêtés devront être livrés à la partie dont *ils sont les sujets*, afin qu'on puisse les punir selon ce qu'ils méritent et que cela serve d'exemple et de leçon aux autres.“

On se trouve ici en présence d'un texte fort complet qui formule nettement le but de l'obligation d'extrader dans un esprit tout moderne, et qui sauvegarde le principe de la non-extradition des nationaux lorsqu'ils risquent de subir les rigueurs effroyables du Code pénal de Charles Quint.

⁵¹⁾ Conférence catholique Lucerne 26 mai 1551. Eidgen. Abschiede IV. 1. e. p. 504.

⁵²⁾ Diète générale de Baden 8 juin 1551. Eidgen. Abschiede IV. 1. e. p. 515.

⁵³⁾ Eidgen. Abschiede IV. 1. e. p. 482 et 1395.

En fait, les difficultés d'exécution sont incessantes, soit par la vénalité des autorités baillivales au Tessin et espagnoles dans le Milanais, soit par les facilités que donne au brigandage la configuration de la frontière. Presque chaque année, on décide dans les diètes des bailliages transalpins que les baillis doivent être autorisés à livrer eux-mêmes les malfaiteurs, puis on se repent et on exige que les baillis en réfèrent aux Cantons.⁵⁴⁾ On est obligé parfois d'envoyer de l'intérieur de la Suisse de la force armée pour combattre le banditisme favorisé par les habitants de la frontière.⁵⁵⁾ A maintes reprises, les tractations avec le Gouverneur du Milanais sont si difficiles qu'on renonce à traiter avec lui et qu'on décide de négocier seulement avec l'ambassadeur d'Espagne auprès de la Confédération.

Des pourparlers sont constamment en cours pour arriver à la conclusion d'un traité d'extradition. L'Espagne en propose un en 1590, la Suisse en 1598.⁵⁶⁾ On continue à se livrer les malfaiteurs en suivant plus ou moins les impulsions du moment.⁵⁷⁾ L'Espagne invoque au besoin, jusqu'en 1660 et 1733, la vieille Union héréditaire de 1511 avec Maximilien d'Autriche et les Cantons Souverains du Tessin, tout en contestant le titre invoqué, extradent généralement, mais interdisent à leurs baillis de le faire à leur insu.⁵⁸⁾ Le 14 octobre 1752, une Convention finit par être signée⁵⁹⁾ pour cinq ans et on en accepte le renouvelle-

⁵⁴⁾ Eidgen. Abschiede IV. 1. e. p. 957 année 1554. IV. 2. année 1558 p. 1103; année 1559 p. 1140 et 1298; année 1562 p. 1262; année 1563 p. 1203; années 1568, 1569, 1570 p. 1211; année 1579 p. 1234; année 1582 p. 1150; année 1660 VI. 1. p. 1448 et 1501.

⁵⁵⁾ Eidgen. Abschiede IV. 2. p. 1234 année 1579. V. 1. p. 215 et 486.

⁵⁶⁾ Eidgen. Abschiede IV. 2. p. 1150. V. 1. p. 215 et 486.

⁵⁷⁾ Eidgen. Abschiede V. 1. p. 1596, 1591. VI. 1. p. 1448 et 1501.

⁵⁸⁾ Eidgen. Abschiede VI. 1. p. 1448. VII. 1. p. 450 et 490.

⁵⁹⁾ Eidgen. Abschiede VII. 2. p. 1291 et 919.

ment en 1758 à la condition que l'Etat requérant paie les frais. Bâle insiste à l'échéance pour que les déserteurs ne puissent pas être extradés; les choses traînent; Milan ne répond pas jusqu'en 1767; Soleure demande que les délits passibles d'extradition soient spécifiés, que les dénonciateurs italiens soient tenus de fournir caution et Zurich propose que les baillis aient le droit de réclamer directement l'extradition notamment en cas d'assassinat; l'année suivante, on adopte *ad referendum* un projet de traité en 14 articles qui est approuvé à l'unanimité en 1769, mais renvoyé à une Commission de rédaction. En 1770, le Comte Firmiani, Gouverneur du Milanais, présente divers amendements; en 1771 on décide de laisser dormir l'affaire, Milan étant plus intéressé que la Suisse et celle-ci pouvant trouver l'occasion de réclamer certains avantages nouveaux. En 1773 le projet Firmiani est accepté par les Cantons, mais n'était pas encore signé l'année suivante. L'a-t-il jamais été?⁶⁰⁾ C'est probable puisque les conventions étaient généralement conclues pour cinq ans et qu'en 1795 les XII Cantons souverains du Tessin constatent que la Convention d'extradition avec le Milanais est expirée depuis le 21 février.⁶¹⁾

Le traité de 1775 diffère fort peu, s'il faut s'en tenir au projet du Comte Firmiani dont le texte est connu, de l'ancien traité de 1752. Il est plus complet que la plupart des traités antérieurs de la Suisse; en voici les principales dispositions: Tous les condamnés pour crimes graves réfugiés dans l'autre Etat ont un délai de quinze jours pour faire leur soumission, sinon doivent être arrêtés et ceux qui les tueraient lors de leur arrestation seront non seulement libérés de toute peine, mais recevront la prime

⁶⁰⁾ Eidgen. Abschiede VII. 2. p. 921. Archives cantonales de Berne, Bailliages sud-alpins Volume 1763—1785 page 1 texte du projet de 1763, p. 48 texte du traité de 1752; voir aussi p. 315, 327, 348, 373, 377, 387 les instructions de Berne à son Délégué aux Diètes pour presser la conclusion de la Convention.

⁶¹⁾ Eidgen. Abschiede VIII. p. 505.

promise pour l'arrestation du condamné (art. 1); Extradition de tous les condamnés pour crimes et de tous les prévenus pour crimes impliquant la peine de mort et celle des galères à perpétuité ou à temps (art. 2); si l'individu arrêté est poursuivi dans le pays de refuge, celui-ci est libre de ne pas extraditer et de condamner lui-même pour le délit commis dans le pays requérant (art. 3); communication réciproque de la liste et du signalement des condamnés (art. 4); restitution sans frais des objets volés (art. 8); poursuite énergique et commune des vagabonds et suspects surtout à la frontière (art. 6); exception de l'extradition pour les nationaux avec promesse de les punir dans le pays d'origine (art. 11); production, à l'appui de la demande d'extradition, du jugement de condamnation ou d'une attestation de l'Etat requérant contenant le signalement, le détail des faits et la peine applicable (art. 5); punition dans le pays d'origine, mais sur plainte de l'autre Etat contractant, des délits qui auraient été commis dans un pays tiers; extradition si ces individus sont des ressortissants de pays tiers (art. 10). — Ces dispositions se rapprochent de plus en plus du texte des traités d'extradition modernes.

Les *Grisons* appliquaient en fait, dans leurs relations avec le Milanais, les conventions d'extradition hispano-austro-suisse. Cela fut ensuite expressément convenu entre eux et l'Impératrice Marie Thérèse par le traité du 8 février 1763 art. 8, en même temps que les parties stipulaient leur intention de négocier un traité d'extradition séparé et envoyaient, en attendant, des délégués à Chiavenna pour régler le tarif des frais d'entretien et de remise des extradés; ce traité ne paraît pas avoir jamais été conclu. Le principal conflit des Grisons avec le Milanais en matière d'extradition s'est produit au commencement de 1605, à la suite de l'enlèvement sur territoire grison près de Chiavenna de deux déserteurs espagnols qui furent conduits au fort Fuentès alors en construction; les personnes envoyées

pour les réclamer furent reçues par des injures et, sur une nouvelle réclamation, apprirent que les déserteurs avaient été exécutés. Les Grisons recoururent à l'intervention des Suisses tant à cause de cet incident que de la construction même du fort Fuentès, menaçant pour les possessions grisonnes de Chiavenna et de la Valteline. Ils reçurent à la diète de Baden la promesse d'un appui fédéral en même temps que le conseil de signer avec l'Espagne une capitulation militaire en cours d'élaboration, ce qui mettrait de l'huile dans les rouages et permettrait à la Suisse d'intervenir plus énergiquement. On sait que le fort Fuentès n'en fut pas moins achevé et qu'il joua un grand rôle au cours de la guerre de Trente Ans lors des campagnes de Rohan dans les Grisons.⁶²⁾

L'invasion de l'Italie du Nord par les Français et la création de la République cisalpine ont mis le point final aux relations particulières des XII Cantons et des Grisons avec le Milanais hispano-autrichien.

En ce qui concerne les autres Etats italiens, la Savoie exceptée, on ne trouve presque aucun cas d'extradition mentionné dans les recès des diètes fédérales. Le „duc de Florence“ demande en 1575 à la diète de Baden d'intervenir auprès des Grisons pour obtenir la remise de quelques „traîtres“ réfugiés aux Lignes et W. de Roll est délégué à Coire pour arranger l'affaire.⁶³⁾ Le cardinal Borromée a aussi réclamé et obtenu la remise de quelques „petits moines“ évadés de leur couvent ou de prêtres coupables de fautes ecclésiastiques.⁶⁴⁾

En résumé, si les relations de la Suisse ou plutôt des XII Cantons souverains des bailliages subalpins et des Grisons avec le Milanais ont été souvent difficiles, cela a plutôt tenu à la manière regrettable dont la justice était pratiquée qu'au manque de conventions suffisantes. Les traités de 1752 et de 1775 avec le Milanais étaient au

⁶²⁾ Eidgen. Abschiede V. 1. p. 737.

⁶³⁾ Eidgen. Abschiede IV. 2. p. 579.

⁶⁴⁾ Eidgen. Abschiede année 1569 et 1570, IV. 2. p. 420 et 1211.

contraire les meilleurs que la Suisse eût passés en matière d'extradition et même les meilleurs qui paraissent avoir existé alors en Europe.

4. Savoie.

On ne trouve pas de conventions spéciales d'extradition avec les ducs de Savoie, mais seulement, dans les recès des anciennes diètes fédérales, l'exposé de réclamations ayant plutôt un caractère politique; c'est du droit des gens plus que de l'extradition.

En 1589, Berne intente des poursuites à Lausanne contre un certain nombre de „conspirateurs“. Le duc de Savoie s'irrite de ce procès et envoie des troupes à Thonon et le long de la frontière. La diète décide d'écrire au duc pour l'inviter à retirer ces troupes; Berne offre d'ailleurs d'accepter volontiers des délégués du duc pour assister à Lausanne aux interrogatoires des inculpés, dont les inspireurs leur seront clairement dévoilés et que Berne est du reste résolu à faire décapiter. L'Envoyé savoyard répond que son maître n'a rien à se reprocher, Berne n'ayant jamais réclamé l'extradition de Bernois réfugiés dans le duché. L'affaire paraît en être restée là.⁶⁵⁾

En 1612, quelques années après l'Escalade, des Genevois sont accusés par l'Envoyé de Savoie d'être venus en armes dans le Chablais pour y enlever du blé déjà adjudgé judiciairement à un particulier de Nernier (Savoie); ils ont maltraité le curé et tué un jeune gentilhomme et son domestique qui les invitaient au calme. La Savoie réclame l'extradition des auteurs de ces méfaits. La diète générale de Baden invite Genève à fournir les renseignements et au besoin les satisfactions nécessaires, mais l'affaire a été abandonnée et n'a pas reçu de suite après des démarches assez nombreuses de Genève auprès de la Reine de France, des Cantons protestants, du Corps Helvétique et de l'ambassade de France en Suisse.⁶⁶⁾

⁶⁵⁾ Eidgen. Abschiede V. 1. p. 144.

⁶⁶⁾ Eidgen. Abschiede V. 1. p. 1089. Diète de Baden du 1er juillet 1612. Voir aussi Jean Antoine Gautier, Histoire de Genève, 1909, tome VII p. 63 à 65.

Enfin, trois ans plus tard, des négociants de St-Gall prétendant avoir vu leurs biens séquestrés en Piémont, leurs comptoirs pillés et leurs personnes arrêtées, St-Gall envoie sur place des délégués qui obtiennent la libération provisoire des négociants, mais le duc se plaint de ce que les délégués les ont aussitôt fait partir secrètement pour la Suisse et de ce que les délégués eux-mêmes se sont éclipsés sans prendre congé du duc; celui-ci réclame l'extradition des négociants. Les délégués, interrogés, font savoir à la diète générale de Baden qu'à leur avis, les Piémontais avaient l'arrière-pensée de s'emparer sans droit des biens des négociants; que ceux-ci sont partis à cheval et de grand jour; enfin que le gouverneur espagnol du Milanais a désapprouvé de tous points la conduite des autorités piémontaises et n'a pas hésité à donner aux négociants des passeports pour rentrer en Suisse. La diète décide en conséquence d'écrire „poliment“ au duc pour le prier de restituer les biens des St-Gallois et d'écrire au roi de France pour qu'il appuie de son côté la réclamation⁶⁷⁾. L'affaire paraît avoir reçu une solution favorable.

Tels sont les trois seuls cas ayant, sous l'ancien Régime, un vague rapport à des extraditions entre la Suisse et la Savoie. Ils ont plutôt le caractère de réclamations diplomatiques et ne rentrent que de loin dans la procédure pénale ordinaire.

5. France.

Les traités du XVII^{me} et du XVIII^{me} siècle font expressément remonter le principe de l'extradition des criminels entre la Suisse et la France à l'art. 8 de la paix perpétuelle conclue à Fribourg le 29 novembre 1516 entre les Confédérés et François I^{er}. Cet article est ainsi conçu:

„Afin que toute bonne union, paix et amitié soit mieux observée, aucune des parties n'endurera couvertement ni permettra être souffert les ennemis de l'autre partie

⁶⁷⁾ Eidgen. Abschiede Diète de Baden janvier 1615, V. 1. p. 1196 et suiv..

aucunement en ses terres, pays et seigneuries et ne leur octroyera aucun passage . . . mais, ce advenant, y devra être pourvu en toute diligence et sur punition de corps et de biens, les transgresseurs appelés en leurs maisons et pays selon leurs démérites . . . et ne doivent les dites parties ayder l'un à l'autre sans être requis.⁶⁸⁾

Ce texte de 1516 semble de nature exclusivement politique et s'appliquer aux ennemis des Etats contractants. Le traité conclu à Lucerne le 7 mai 1521 par tous les Cantons sauf Zurich avec le même François I^{er} est un peu plus explicite:

„Art. XI: Il a aussi été convenu que le roi très chrestien ne doit pas prendre en sa protection quelqu'un de nos sujets, et inversement que nous les Seigneurs Contédérés ne devons pas prendre en notre protection ou recevoir en notre combourgeoisie et garder des sujets du roi très chrestien; aucune des parties ne doit donner passage ni séjour dans ses pays et seigneuries aux *ennemis*, aux *adversaires* et aux *bandits* de l'autre partie, mais les chasser et poursuivre selon son pouvoir, selon la forme et teneur du traité de paix perpétuelle.⁶⁹⁾

Le texte allemand porte *Fynde, Widerwaertige oder Banditen* et le texte latin: *banditos*; plus tard on a substitué le mot *bannis* au mot *bandits* considérés comme synonymes. Il semble néanmoins s'agir toujours et essentiellement de mesures contre les adversaires politiques ou militaires des alliés plutôt que de l'extradition des malfaiteurs. Ces textes ont persisté dans l'alliance signée à Soleure le 7 juin 1540 entre Henri II et les Cantons (Zurich et Berne exceptés) comme aussi dans celle du 7 décembre 1564 avec Charles IX et de 1582 avec Henri III.⁷⁰⁾ Les cas de conflits n'arrivent presque jamais devant les diètes et

⁶⁸⁾ Texte allemand Eidgen. Abschiede III. 2. p. 1406. Texte français dans Vogel, Grand-Juge des Gardes suisses: Les privilèges des Suisses, Paris 1731, p. 10.

⁶⁹⁾ Traduction libre du texte allemand reproduit dans les Eidgen. Abschiede IV. 1. a. p. 1498.

⁷⁰⁾ Vogel, Privilèges des Suisses, Paris 1731, p. 168 et 183. Eidgen. Abschiede IV 1. e. p. 1389.

paraissent ainsi avoir été peu nombreux et peu graves pendant cette longue période de près de deux siècles.⁷¹⁾

Après les guerres de religion et la disparition de la dynastie des Valois, les Suisses refondent leur Traité d'alliance et stipulent avec Henri IV à Paris le 31 janvier 1601 un texte (art. 15) qui, dans ce domaine du droit pénal, ne diffère pas sensiblement des textes antérieurs⁷²⁾ et qui a été conservé textuellement (art. 14) lors du renouvellement de l'alliance avec Louis XIV le 24 septembre 1663:⁷³⁾

„L'une et l'autre partie ne pourra et ne devra prendre en sa protection ny combourgeoisie les sujets de l'autre partie ny souffrir ne donner passage aux *ennemis, adversaires et bannis* (et non plus bandits), mais iceux de tout leur pouvoir de chasser et reietter selon le contenu du traicté de la paix perpétuelle avec tout soin et diligence, ainsi qu'il appartient entre bons amis et alliés. En outre tenir les passages ouverts, afin que sans empêchement, nous puissions survenir à nos pays, terres et sujets en quelque part et endroit que ce soit, secourir et aider à nos amis en vertu de la présente alliance.“

Il ne semble pas douteux qu'il s'agit toujours avant tout d'un concours politique ou militaire. Il est même arrivé que l'extradition ayant été demandée par la France d'un individu qui s'était fait de l'argent en 1534 à l'aide de prétendues lettres du roi de France, l'extradition fut refusée, mais on offrit de punir l'inculpé en Suisse.⁷⁴⁾ Un refus fut aussi opposé à une demande de l'ambassade de France en 1580 de livrer tous les *Widerspenstige und Unruhstifter*.⁷⁵⁾

C'est seulement dans le traité conclu à Soleure le 9 mai 1715 par Louis XIV peu de jours avant sa mort avec les Cantons catholiques et le Valais que l'extradition dans le sens pénal et moderne du mot apparaît indubitablement:

⁷¹⁾ Eidgen. Abschiede IV. 1. c. p. 362. IV. 1 e. p. 295. IV. 2. p. 716 et 719.

⁷²⁾ Eidgen. Abschiede V. 1. p. 1884.

⁷³⁾ Eidgen. Abschiede VI. 1. p. 1651.

⁷⁴⁾ Diète de Baden en 1534 Eidgen. Abschiede IV. 1. p. 362.

⁷⁵⁾ Eidgen. Abschiede IV. 2. p. 79 et 719.

Art. 27: „Il est convenu de nouveau, ainsi qu'il est convenu dans le 8^{me} article de la paix perpétuelle et dans le 14^{me} article de l'alliance de 1663 que, de part et d'autre, on ne souffrira point les ennemis de son allié, qu'on ne leur permettra aucun passage avec ou sans armes, et qu'on ne leur donnera aucune assistance directe ou indirecte; et s'il arrivait que *des criminels d'Etat, assassins et perturbateurs du repos public* déclarez tels par le Roi à l'égard de ses sujets ou par les Cantons à l'égard des leurs, vinssent à se réfugier dans le Royaume ou en Suisse, *on s'oblige et on promet de les saisir ou de se les remettre de bonne foi à la première réquisition, sans qu'il soit permis à celui qui sera requis d'examiner si le requérant sera bien ou mal fondé*, prétexte qu'on veut prévenir afin que cet article ne soit jamais mal interprété et éludé.“

Art. 28: „S'il arrivait aussi que des *voleurs* se réfugiasent en France ou en Suisse avec les choses volées, on les saisira pour procurer de bonne foi la restitution, et si ces voleurs étaient domestiques, on livrera leurs personnes pour être punies sur les lieux où les vols se seront faits.“⁷⁶⁾

Ce traité consacre donc non plus seulement l'extradition politique, mais celle des assassins et celle des voleurs domestiques, le tout sans distinction de nationalité et sans examen du fond de l'affaire sur la seule déclaration des Souverains respectifs concernant la nature et la gravité de l'inculpation; il consacre enfin le principe de la territorialité du droit pénal, principe encore en vigueur en Angleterre et qui attribue compétence exclusive au *forum delicti commissi*. L'accord de la France avec les Cantons catholiques faisait progresser et précisait considérablement la question entre les deux pays; il est opportun de le signaler, car ce traité de 1715 était, d'autre part, un des moins honorables que les Suisses aient jamais conclu; on y supprimait la clause d'arbitrage de 1663 considérée comme humiliante pour le Roi qui refusait d'être cité devant des arbitres; on acceptait un véritable protectorat de la France et les Cantons catholiques, dans un pacte secret, se faisaient

⁷⁶⁾ Eidgen. Abschiede VII. 1. p. 1373. Vogel, Des privilèges des Suisses, p. 241. Bluntschli, Geschichte des schweizerischen Bundesrechts, II 231.

promettre l'appui de l'étranger contre les Réformés pour réviser la paix de Vilmergen et recevaient l'assurance d'un appui militaire de la France en cas de conflit avec leurs compatriotes protestants.⁷⁷⁾

Ce traité de 1715 a échappé au jurisconsulte français *Billot* qui, dans son célèbre *Traité de l'Extradition*, expose que „la première application du principe de l'extradition“ se trouve dans des déclarations *unilatérales* de réciprocité de 1736 avec les Pays-Bas autrichiens (Belgique), déclarations qui, d'ailleurs, ne mettaient au droit d'extradition d'autres limites que le bon vouloir des Souverains respectifs et consacraient seulement l'exclusion des nationaux de l'extradition.⁷⁸⁾

Pendant presque tout le XVIII^{me} siècle, le traité d'alliance de 1663 avec Louis XIV, bien qu'expiré, paraît avoir fonctionné sans frictions en matière d'extradition; on ne trouve aucun cas de conflit dans les procès verbaux des diètes. L'alliance ne fut l'objet d'aucune négociation de renouvellement; les protestants entendaient obtenir de la France la consécration des avantages qu'ils avaient obtenus dans les bailliages communs après leur victoire de Vilmergen en 1712; les catholiques espéraient un retour à la première paix religieuse.

Ce fut seulement vers 1776 que les négociations reprirent pour le renouvellement de l'alliance; le premier partage de la Pologne avait inquiété l'Europe; la France renonça au protectorat du Roi Soleil et se contenta d'accords défensifs; Louis XVI était d'ailleurs le contraire d'un roi belliqueux. Un projet français du 12 avril 1776 fut discuté en mai dans une conférence des Cantons protestants à Aarau,⁷⁹⁾ puis à la diète générale de Baden en sep-

⁷⁷⁾ Bluntschli, *Geschichte des schweizerischen Bundesrechts*, I p. 290.

⁷⁸⁾ Billot, directeur du contentieux au Ministère français des Affaires Etrangères, puis ambassadeur de France en Italie, *Traité de l'Extradition*, Paris, E. Plon 1874. p. 39.

⁷⁹⁾ Eidgen. Abschiede VII. 2. p. 435, 439.

tembre⁸⁰⁾ et dans le traité définitif d'alliance signé à Soleure le 28 mai 1777, les anciens articles déjà stipulés avec Henri IV furent conservés avec quelques suppressions en ce qui concerne les délits politiques et quelques adjonctions en ce qui concerne les délits de droit commun:⁸¹⁾

„Art. 14. S. M. et le Corps Helvétique s'engagent de ne pas prendre en leur protection les sujets respectifs qui fuiraient *pour crimes reconnus et constatés*, ou qui seraient *bannis* de l'une ou l'autre domination *pour forfaiture ou délits qualifiés*, se promettant au contraire d'apporter tous leurs soins pour les chasser, comme doivent en user de bons et fidèles alliés.“

Art. 15: „Par les mêmes vues du bien public et d'une convenance commune aux deux parties, il a été réglé aussi que si *des criminels d'Etat*, des assassins ou autres personnes reconnues coupables de délits publics et majeurs et déclarées telles par leurs Souverains respectifs, cherchaient à se réfugier dans les Etats de l'autre nation, S. M. et le Corps Helvétique promettent de se les remettre de bonne foi et à première réquisition; et s'il arrivait aussi que des *voleurs* se réfugiassent en Suisse ou en France avec les choses volées, on les saisira pour en procurer de bonne foi la restitution, et si les dits voleurs étaient des *domestiques*, on livrera à première réquisition leurs personnes pour être punies sur les lieux où les vols seront commis.“

Les parties sont néanmoins convenues qu'elles *n'extraderaient point réciproquement leurs sujets respectifs* prévenus de crimes dans l'autre Etat, à moins que ce ne soit pour crime grave et public, et hors ce cas elles promettent *et s'engagent de punir elles-mêmes le délinquant*. Le principe de la non-extradition des nationaux et de leur punition dans le pays d'origine commençait à être assez nettement consacré, mais le principe de l'extradition politique était maintenu comme dans les alliances des trois siècles précédents. Lors des négociations, Bâle avait vainement demandé qu'on déterminât mieux le sens des mots „*criminels d'Etat*“, afin que cette notion ne fût pas trop étendue,

⁸⁰⁾ Eidgen. Abschiede VII. 2. p. 465, 469.

⁸¹⁾ Eidgen. Abschiede VII. 2. p. 1333. Billot, Traité de l'Extradition, p. 46.

mais on se contenta des mots „*et constatés*“ et de la suppression des mots „*de faire toutes diligences pour les repousser*“, considérés comme „portant trop atteinte au droit d'asile“. ⁸²⁾

Les relations de l'ancienne Confédération avec la vieille Monarchie française devaient se terminer par deux demandes d'extradition de criminels politiques. Depuis 1790, le *club suisse* de Paris se signalait par son agitation, cherchait à agir par des brochures et des correspondances sur les populations suisses mécontentes et à détruire l'aristocratie par des injures et des „révélations“. L'accord des autorités cantonales pour ne négliger aucun moyen de combattre ces menées, entravait beaucoup l'activité du Club suisse. Pour mettre un terme définitif à ces attaques, la Confédération réclama du Roi, en se basant sur le traité d'alliance, non seulement la dissolution du club mais l'extradition ou l'expulsion de ses membres (août à octobre 1790); Berne, Fribourg, Lucerne et quelques autres considéraient ceux-ci comme coupables de haute trahison. Dans l'état des esprits à Paris, la négociation ne pouvait pas aboutir, aussi les Confédérés décidèrent-ils à l'unanimité, par des représailles tacites, qu'en ce qui concerne le serment à prêter à la nouvelle constitution française par les (onze) régiments suisses au service de France, on s'en tiendrait purement et simplement aux capitulations, c'est-à-dire au serment au Roi seul. ⁸³⁾

En sens inverse, le Directoire de la nouvelle République française invoque auprès de la Suisse l'alliance des Confédérés avec les anciens Rois de France pour obtenir à fin de 1797 et au commencement de 1798 l'extradition d'adversaires politiques fort républicains mais plus violemment haïs que s'ils eussent été des conspirateurs royalistes. Voici la lettre adressée le 25 novembre

⁸²⁾ Eidgan. Abschiede VII. 2. p. 439 et 465.

⁸³⁾ Amtliche Sammlung der Akten der Helvetik par Strickler, tome I p. 2 préface.

1797 (5 Frimaire an VI) par Bacher, chargé d'affaires de la République française, à tous les Cantons :

„Magnifiques et puissants Seigneurs. Les conseils souverains de la Confédération . . . avaient déjà décrété il y a 18 mois que tous les émigrés seraient expulsés de Suisse, mais il n'est que trop connu que l'exécution de ce décret a éprouvé diverses contrariétés, par la négligence ou la connivence des autorités supérieures. . . . Le Directoire exécutif, bien persuadé . . . que la confiance et l'amitié qui doivent régner entre la France et la Suisse ne peuvent être solidement établies tant qu'il y aura dans le voisinage de la République française un foyer de conspiration sans cesse alimenté de toutes espérances contre-révolutionnaires d'un parti aveuglé de ses propres fureurs, a cru que le maintien du bon voisinage et de la tranquillité . . . exigeait de mettre un terme à ces obscurs complots. Je suis, en conséquence, chargé de Vous inviter de la manière la plus pressante à statuer 1^o que les émigrés et tous les prêtres français, qui sont de véritables réfractaires à l'autorité souveraine, et des bannis pour délits qualifiés, ne soient pas tolérés plus longtemps et sous aucun prétexte quelconque sur le territoire helvétique; 2^o que les ci-devant membres du Corps législatif et autres condamnés à la déportation à la suite de la mémorable journée du 18 Fructidor, qui sont plus que des bannis et dans toute l'étendue du mot des criminels d'Etat, jugés pour forfaitures et soustraits par la fuite à la sentence prononcée contre eux, seraient arrêtés et livrés pour être conduits en France. — Comme il est incontestable que les ennemis de la France ne doivent pas trouver d'asile en Suisse, et que les individus que je viens de Vous désigner sont les plus acharnés à la destruction de leur ancienne patrie, la République française est fondée à attendre de Votre fidélité à remplir vos anciens engagements et de Votre déférence pour tout ce qui intéresse à un degré si éminent la dignité et le repos de deux peuples également passionnés pour la liberté, que Vous vous empressez à déployer autant de vigueur que d'activité dans l'exécution des mesures répressives que nécessite la demande que je viens de Vous faire au nom de la Nation française. Il m'est en même temps prescrit . . . d'attirer Votre attention sur ce que des prêtres rebelles n'ont pas seulement trouvé en Suisse un asile et des secours, mais que des ci-devant chapelles leur ont même été ouvertes pour y célébrer leurs offices Les honorables Cantons

n'ont pas suffisamment apprécié les effets de leur funeste indulgence. . . . Le Directoire aime à croire qu'aussitôt que son vœu formel . . . sera connu, la Suisse sera promptement débarrassée de cette horde dangereuse. . . ."

Glaris répond le 2/13 décembre qu'il faut se soumettre et ne donner prise à aucune réclamation dans ces temps difficiles. Berne écrit le 20 qu'il a pris les mesures les plus strictes pour expulser les Français ecclésiastiques ou déportés, mais sous main donne l'ordre à Mr. de Gingins de tolérer Barras réfugié à Lausanne sous le nom de Lagrange. Le 8 janvier 1798, les XIII Cantons répondent d'Aarau au représentant Mengaud en paraissant mettre pour condition une déclaration de réciprocité de la part de la France au cas où la Suisse demanderait l'extradition de criminels d'Etat. Mengaud réplique le 10 janvier qu'il n'a pas connaissance de demandes helvétiques de ce genre et qu'une adhésion pure et simple à la demande du Directoire aurait été une preuve des dispositions amicales de la Suisse envers le peuple français. L'affaire trouve sa solution par l'invasion de la Suisse deux mois plus tard.⁸⁴⁾

B. PERIODE HELVETIQUE 1798—1803.

I. Droit intercantonal.

La Constitution dite de Paris, octroyée par la République française à la République Helvétique et qui porte la date du 18 avril 1798, ne contient rien sur l'extradition ni au point de vue interne ni à celui des relations extérieures.⁸⁵⁾ Il en est de même du projet dit Constitution de la Malmaison du 29 mai 1801.⁸⁶⁾ La Constitution plus fédéraliste et de provenance à peu près nationale dite deuxième Constitution Helvétique du 20 mai 1802 est encore

⁸⁴⁾ Amtliche Sammlung der Akten der Helvetik I p. 82—86.

⁸⁵⁾ Amtliche Sammlung der Akten der Helvetik I p. 487 et 559.

⁸⁶⁾ Akten der Helvetik VI, p. 874 et Bulletin des Loix de la Rép. Helv. V p. 397.

complètement centralisatrice dans le domaine de droit pénal en ce qu'elle prescrit art. 68 qu'„il y aura un code criminel et une procédure criminelle pour toute l'Helvétie.“⁸⁷⁾

Il n'y a donc pas à étudier la question de l'extradition au point de vue intercantonal.

II. Traités avec la France.

Le point de vue international se réduit essentiellement aux relations avec la France dont les troupes occupaient le territoire helvétique et qui imposa une nouvelle alliance politico-militaire calquée sur les anciennes alliances de la Suisse avec la Monarchie française. Un projet suisse du 28 mai 1798 et le projet du Bernois Jenner de juillet contenaient sur l'extradition la disposition suivante, art. 14 et 15:

„La République helvétique ne donne point asile à un Helvétien fugitif ou banni pour forfaiture ou délits qualifiés et réciproquement. Tout Français déclaré juridiquement coupable de délits publics et majeurs et qui se sera réfugié en Helvétie est rendu et extradé à première réquisition. Les choses volées en France et déposées en Helvétie sont fidèlement restituées, et réciproquement.“⁸⁸⁾

Le 19 août 1798, le traité d'alliance signé à Paris par Zeltner et Jenner pour la Suisse et par Talleyrand pour la France contient, après un article 13 relatif à transmission des citations de témoins, l'art. 14 suivant:

„Les deux Républiques s'engagent réciproquement à ne donner aucun asile aux émigrés ou déportés de chaque partie. Elles s'engagent pareillement à extradier réciproquement, à la première réquisition, les individus de chaque nation qui auraient été déclarés juridiquement coupables de conspiration contre la sûreté intérieure ou extérieure de l'Etat, assassinat, empoisonnement, incendie, faux sur les actes publics et vol avec violence ou effraction, ou qui seraient poursuivis comme tels en vertu de mandats décer-

⁸⁷⁾ Hilty, Les Constitutions fédérales, Neuchâtel 1891 p. 347.

⁸⁸⁾ Akten der Helvetik II p. 892 et 896.

nés par l'autorité légale. Il est convenu que les choses volées dans l'un des deux pays et déposées dans l'autre, seront fidèlement restituées."⁸⁹⁾

Des nombreux documents de la période helvétique, presque aucun ne concerne des extraditions pour délits de droit commun et aucune difficulté ne s'est produite à leur sujet entre les deux Gouvernements.⁹⁰⁾ Ce sont les conspirations politiques de ce temps troublé et l'applicabilité de l'alliance à la poursuite des conspirateurs qui ont seules occupé les Ministères des Relations Extérieures respectifs. Déjà avant la chute de l'ancienne Confédération, la Suisse avait demandé l'extradition des membres du Club suisse révolutionnaire de Paris et le Directoire celle des membres de la Convention qui lui déplaisaient. En avril et septembre 1798, Zeltner, ministre helvétique à Paris, signalait l'arrivée prochaine de demandes d'expulsion ou d'extradition de divers réfugiés français, Damechut, Castelnaud, Ferrand, Danicau etc., ennemis du Directeur Treillard.⁹¹⁾

En sens inverse, le Conseil Exécutif helvétique, devenu modéré et teinté de fédéralisme fit, deux ans plus tard, arrêter La Harpe à Lausanne, où il s'était installé et où il était suspect de menées révolutionnaires. La Harpe était accusé d'avoir fabriqué une fausse lettre adressée par Mousson, secrétaire général du Conseil Exécutif, à Jenner, ministre à Paris; il y était entre autres question de 50,000 Livres de pots de vin versés à Talleyrand. La Harpe s'évada pendant son transfert à Berne, traversa le territoire neuchâtelois et se réfugia à Paris où il avait expédié d'avance ses nombreux papiers (14 à 15 quintaux) dont les historiens de la Suisse déplorent la disparition. Le Conseil Exécutif réclama l'extradition le 20 juillet 1800, mais comme La Harpe était ou avait probablement été un agent français, Talleyrand écarta la demande,

⁸⁹⁾ Akten der Helvetik II p. 887. Billot, *Traité de l'Extradition*, Paris. 1874, p. 41.

⁹⁰⁾ Akten der Helvetik IX p. 1410, 1411. II 401.

⁹¹⁾ Akten der Helvetik II p. 923.

malgré les termes précis de l'alliance, par une note du 3 août (15 Thermidor an VIII) en soutenant que

„l'extradition a toujours dû être bornée aux délits criminels du premier ordre (c. à d. particulièrement graves); ce sont les seuls pour lesquels les Gouvernements puissent consentir à abandonner le droit d'asyle, un des plus sacrés et des plus respectables de la souveraineté. Toutes les fois qu'on a accordé l'extradition hors de ces limites, l'opinion publique a réprouvé cette condescendance pour l'arbitraire et la passion. . . . Ces principes sont les seuls avoués du droit des gens; ce sont ceux des gouvernements qui se respectent.“ (Talleyrand glisse ainsi sur la question politique et, déplaçant la demande, la porte sur le terrain du simple droit pénal): „Je devrais m'en tenir à cette réponse, mais Vous arguez du traité qui existe entre Votre République et la République française. . . . L'art. 14, qui stipule l'extradition des malfaiteurs, n'a rien qui se rapporte au délit pour lequel Vous l'invoquez. Le crime de faux y est bien mentionné, mais . . . il s'agit du faux sur actes publics . . . une signature privée dans une correspondance privée n'est point un acte public . . . Le gouvernement requis a la faculté de juger si la réquisition est dans le cas du traité. . . . Certainement la procédure dans laquelle se trouve impliqué le citoyen Laharpe ne rentre point dans le cas prévu. . . . Le gouvernement de la République ne peut donc pas accéder à la demande que vous avez faite; je me flatte que Vous rendrez justice aux motifs qui dirigent son refus; ils ne sont autres que le respect qu'il porte au droit des gens et aux traités.“⁹²⁾

Le Conseil Exécutif n'eut pas plus de succès au printemps de 1802, lorsqu'il réclama l'extradition d'un certain nombre de Vaudois inculpés de menées annexionnistes au profit de la France et signalés au Commissaire général de la Confédération à Lausanne, le citoyen Lanther, par le général français Seras; cette affaire se rattache, d'une part, à l'insurrection plus ou moins anarchique des Brûle-Papiers qui était peut-être elle-même la contre-partie d'une pétition de 16,000 ou 26,000 Vaudois réclamant le retour

⁹²⁾ Akten der Helvetik V. p. 1255 à 1266. Gottlieb Jenner, *Denkwürdigkeiten meines Lebens*, Bern, Wyss 1887 p. 74 à 77 et 191 à 193.

à l'union du pays de Vaud avec Berne, et d'autre part, aux projets de réunion à la France des Cantons du Léman et du Valais. Ces projets étaient patronés ouvertement par le général français Turreau, celui qui s'empara du Valais peu de temps après. Quelques uns des inculpés furent arrêtés et 130 d'entre eux furent renvoyés devant un tribunal extraordinaire; quatre furent condamnés à mort. D'autres étaient partis pour Paris en vue de solliciter la „réunion“ ou s'y étaient réfugiés. La Police parisienne s'arrangea à ne pas les découvrir. D'autre part, le Premier Consul désavoua la campagne annexionniste en faisant observer qu'il serait obligé de donner des compensations dans la Suisse orientale aux Autrichiens et que, pour le Valais et la route du Simplon, on pourrait arranger l'affaire (en séparant de la Suisse le Valais pour en faire une république indépendante). En même temps, les Unitaristes s'emparaient de nouveau du pouvoir central en Suisse et avaient de graves motifs de laisser en paix les Révolutionnaires Vaudois. Un décret d'amnistie intervint le 19 août au moment où se rendait la sentence; le procureur général Herrenschwand avait même renoncé à suivre l'accusation et avait démissionné. La demande d'extradition tomba d'elle-même.⁹³⁾

3. Les relations avec l'Autriche sont nulles. On trouve une seule affaire d'extradition sans intérêt dans la volumineuse collection des documents de la période helvétique.⁹⁴⁾

4. République cisalpine. L'ambassadeur helvétique à Milan, Rodolphe Emmanuel de Haller, insiste en 1798 pour la conclusion d'un traité d'extradition à

⁹³⁾ Akten der Helvetik VIII 190 à 195, 562. Dändliker, Schweizergeschichte, Zürich, Schulthess 1887, III p. 405. Ch. Burnier, La vie Vaudoise et la Révolution, Lausanne, Bridel 1902, p. 334, 340, 355, 356. Le Gd. Baillif de Rivaz, L'occupation du Valais par le Général Turreau. Sion, Ayma 1890.

⁹⁴⁾ Affaire Timmler-Engelhart, année 1802, Akten der Helvetik VII p. 1010.

propos d'une affaire de déserteurs italiens et de recruteurs autrichiens au Tessin. La situation le long de la frontière est, selon lui, épouvantable; l'armée cisalpine est un ramassis de ce qu'il y a de pire en Italie; il faudrait pouvoir arrêter le brigandage.⁹⁵⁾

Trois ans plus tard, le 15 juin 1801, fut signée à Berne une convention en quatre articles par laquelle tout *prévenu* (on paraît avoir oublié les condamnés évadés) de vol ou d'assassinat doit être arrêté et extradé à première réquisition. On oublie aussi de mentionner si l'extradition des nationaux est ou non admise. Chaque gouvernement supporte les frais de transport (lesquels, ceux des individus qu'il réclame ou ceux faits sur son territoire? *quid* des frais d'entretien?). (On ajoute pour plus de sûreté:

„Les gouvernements respectifs se demanderont mutuellement par les voies ordinaires les extraditions dont les cas ne sont point ici déterminés.“

Ce singulier traité, négocié par le ministre des Relations Extérieures Bégos et par l'agent diplomatique cisalpin Cometti, fut approuvé sans observations dans les trois jours par le Directoire exécutif et mis immédiatement en vigueur.⁹⁶⁾

C. CONSTITUTION DE 1803 (ACTE DE MEDIATION).

I. *Rapports intercantonaux.*

L'art. 8 de la Constitution *fédérale*, soit du chapitre final de l'Acte de Médiation signé à Paris le 19 février 1803 par le Premier Consul Bonaparte, porte que „aucun Canton ne peut donner asile à un criminel légalement condamné non plus qu'à un prévenu légalement poursuivi.“⁹⁷⁾

⁹⁵⁾ Akten der Helvetik I 401 (45^a).

⁹⁶⁾ Akten der Helvetik VII p. 69.

⁹⁷⁾ Abschiede 1803—1813 p. 480.

La diète décide le 2 août 1803 que tout criminel, sans distinction d'origine, qu'il soit poursuivi, arrêté ou découvert, doit sur la réquisition d'un Canton et s'il existe des indices d'un crime commis par lui sur le territoire du Canton requérant, être livré à ce Canton sans autres frais que ceux du transport et sans qu'une déclaration de réciprocité puisse être exigée. Si plusieurs Cantons réclament un même individu, la préférence sera donnée au Canton dans lequel il est inculpé du crime le plus grave. En cas d'exécution, on doit fournir au condamné des ecclésiastiques de sa religion, aussi bien avant que lors de l'exécution. Les criminels graves ne peuvent être condamnés à l'expulsion hors du territoire cantonal, mais seulement hors du territoire de la Suisse entière.⁹⁸⁾

Un Concordat du 8 juin 1809 prescrit la procédure, la formule des signalements, la nécessité de l'existence d'un mandat d'arrêt et la coopération des polices cantonales, fixe le tarif des frais d'entretien et de transport qu'il met à la charge du Canton requérant, et exige que la demande d'extradition soit formulée dans les huit jours de l'arrestation provisoire.⁹⁹⁾

II. *Rapports internationaux.*

1. Autriche. Au cours des négociations sorties de la liquidation de l'ancien Empire d'Allemagne en exécution des traités de Ratisbonne du 25 février 1803, l'Autriche présenta en 1804 un projet de traité d'extradition calqué sur l'article 18 de l'alliance signée en 1803 à Fribourg avec la France. La commission de la diète proposa de l'écarter parce qu'on y réclamait l'extradition des déserteurs „qui ne sont en réalité pas extradés à la France et pour lesquels il ne peut y avoir de réciprocité, la Suisse n'ayant pas d'armée permanente“. Les négociations se traînent en 1804 et 1805, époque à laquelle la

⁹⁸⁾ Abschiede 1803—1813 p. 184.

⁹⁹⁾ Eidgen. Abschiede 1803—1813 p. 186 à 188.

Suisse ayant catégoriquement refusé d'extrader les déserteurs, les pourparlers échouèrent définitivement.¹⁰⁰⁾

2. Baden. En juin 1808 un projet de traité fut soumis à la diète et signé à Aarau le 30 août 1808. L'art. 1 exclut l'extradition des nationaux, mais prescrit celle de ressortissants d'un pays tiers. D'après l'art. 2, les *crimes* seuls donnent lieu à extradition, y compris la haute trahison et la rébellion c'est-à-dire les crimes politiques. L'art. 8 prescrit qu'à l'égard des nationaux dont l'extradition ne pourra être consentie, le pays de refuge ou bien les expulsera ou bien devra les punir d'après ses propres lois, mais les frais du procès lui seront remboursés.¹⁰¹⁾ C'est un peu le principe inséré dans l'alliance de 1803 avec la France.

3. Bavière. Un traité général sur la compétence judiciaire, les faillites et enfin l'extradition est soumis en 1813 à l'examen de la diète qui est disposée favorablement et ne fait de réserve qu'au sujet de l'extradition des nationaux. Les événements militaires arrêtent la négociation.¹⁰²⁾

4. Royaume d'Italie. Aucune convention et aucun cas spécial à signaler.

5. France. Le Premier Consul s'empressa, aussitôt après l'acte de Médiation, de négocier avec la Suisse une nouvelle alliance qui lui assurait, comme jadis à Louis XVI, un certain nombre de régiments dont il fit grand usage lorsqu'il fut devenu l'Empereur Napoléon. L'alliance signée à Fribourg le 27 septembre 1803 par le Landammann d'Affry et le général Ney Ministre de la République française contient, en ce qui concerne l'extradition, un article qui est la reproduction de l'alliance de 1777 à l'égard des crimes politiques et des crimes graves, et qui introduit des principes nouveaux à l'égard des délits moins graves:

¹⁰⁰⁾ Eidgen. Abschiede 1803—1813 p. 79 à 81.

¹⁰¹⁾ Eidgen. Abschiede 1803—1813 p. 71 et 556. Texte: Pièces officielles I p. 423.

¹⁰²⁾ Eidgen. Abschiede 1803—1813 p. 85.

„Art. 18: Si les individus qui seraient déclarés juridiquement coupables de crimes d'Etat, assassinats, empoisonnements, incendies, faux sur des actes publics, fabrication de fausse monnaie, vols avec violence ou effraction, ou qui seraient poursuivis comme tels en vertu des mandats qui seraient décernés par l'autorité légale, se réfugiaient d'un pays dans l'autre, leur extradition sera accordée à première réquisition. Les choses volées dans l'un des deux pays et déposées dans l'autre seront fidèlement restituées, et chaque Etat supportera jusqu'aux frontières de son territoire les frais d'extradition et de transport. Dans le cas de délits moins graves, mais qui peuvent emporter une peine afflictive, chacun des deux Etats s'engage, indépendamment des restitutions à opérer, à punir lui-même le délinquant, et la sentence sera communiquée à la légation française en Suisse si c'est un citoyen français et respectivement à l'Envoyé helvétique à Paris si la punition pesait sur un citoyen suisse.“¹⁰³⁾

D. PACTE DE 1815.

I. Relations intercantionales.

Le Concordat du 8 juin 1809 a été confirmé et prorogé le 8 juillet 1819.¹⁰⁴⁾

II. Relations internationales.

Les traités d'extradition sont conclus par la Confédération, mais au nom des Cantons presque toujours. Quelques traités n'ont, au début, pas été signés au nom de tous les Cantons, mais ils ont généralement fini par y donner tous peu à peu leur adhésion (traités avec la Sardaigne, Bade, etc.).

1. Autriche. La Confédération négocie simultanément avec l'Autriche et la France et les deux négociations aboutissent en juillet 1828. Par le traité signé à Zurich

¹⁰³⁾ Eidgen. Abschiede 1803—1813 p. 15. Bluntschli, Geschichte des schweizerischen Bundesrechts II p. 340.

¹⁰⁴⁾ Bluntschli, Geschichte des schweizerischen Bundesrechts II 395: Pièces officielles I p. 4, 332, 349.

avec l'Autriche¹⁰⁵) par MM. de Ruttimann et de Steiger; l'extradition est stipulée seulement pour les „crimes graves“; sont réputés tels la haute trahison et la révolte, le meurtre commis avec intention et préméditation, l'empoisonnement, l'incendie volontaire, le vol avec effraction ou violence envers les personnes, le vol d'objets confiés à la foi publique, le vol sur les grandes routes, la soustraction et malversation de deniers publics, la falsification des effets publics tant du papier monnaie que des obligations émises par l'Etat, la falsification de titres de créance privés et de lettres de change, la fabrication de fausse monnaie et la banqueroute frauduleuse (art. 1^{er}). Les auteurs des crimes de haute trahison, de révolte, de falsification des effets publics ou des monnaies devront être extradés à leur pays d'origine même si le crime a été commis dans l'autre Etat (art. 2). L'extradition des nationaux n'est pas accordée, mais on ne stipule pas l'engagement de les punir dans leur pays d'origine et de reconnaître ces condamnations dans l'autre pays, en sorte que des condamnations multiples pour le même fait demeurent possibles (art. 3). L'extradition est accordée seulement après que l'individu réclamé aura subi dans le pays de refuge les peines auxquelles il y avait été condamné (art. 4). Les deux Etats s'engagent à se communiquer la procédure pour crimes graves, afin de pouvoir rechercher les complices dans l'autre Etat; cette stipulation est particulièrement odieuse en matière politique (art. 6). La demande doit être accompagnée d'une pièce judiciaire équivalant à ce qu'on appelle aujourd'hui l'arrêt de renvoi (art. 7). Les frais d'arrestation et d'entretien sont remboursés suivant un tarif (art. 9 et 10). Les deux Gouvernements s'engagent à exécuter les commissions rogatoires, à transmettre les citations de témoins et à restituer sans frais les objets volés (art. 5 et 11). En résumé, extradition seulement pour faits graves; pas d'extradition des nationaux;

¹⁰⁵) Pièces officielles II p. 223. Neue Abschiede II p. 134 et 927.

pas de garanties contre le *non bis in idem*; frais à la charge du pays requérant; extradition pour crimes politiques et obligation indirecte de dénoncer les complices. Le 25 juillet 1848, soit après le Sonderbund, la diète fédérale a dénoncé unilatéralement l'obligation d'extrader pour délits politiques.¹⁰⁶⁾

2. Baden. Le traité de 1808 demeure en vigueur,¹⁰⁷⁾ mais Baden en demande en août 1828 la révision après la signature des nouveaux traités avec l'Autriche et la France; cette demande est repoussée par la Diète en 1829.¹⁰⁸⁾ Comme vis-à-vis de l'Autriche, la Diète supprime unilatéralement à la fin de 1848 la clause autorisant l'extradition pour délits politiques.¹⁰⁶⁾

3. Bavière. A la fin de 1847, un projet de traité est convenu avec la Bavière et recommandé en 1848 par 15 voix à l'approbation des Cantons.¹⁰⁹⁾

4. France. L'important traité signé à Zurich le 18 juillet 1828 pour régler les rapports de droit civil et pénal et les relations de voisinage a été négocié par MM. Herzog d'Effingen et Charles de Perrot, docteur en droit de Paris et de Berlin, ancien rédacteur du célèbre Recueil de jurisprudence française de Sirey et conseiller d'Etat neuchâtois. Les art. V et VI concernent l'extradition. L'art. V est la reproduction de l'art. 18 de l'alliance de 1798 avec le Premier Consul; on a seulement ajouté à la liste des crimes donnant lieu à extradition le faux en écritures de commerce, les vols de grand chemin, la banqueroute frauduleuse et la soustraction de fonds appartenant à l'Etat par des fonctionnaires ou dépositaires de fonds publics. Au lieu d'extrader pour „crimes d'Etat“ on extradera pour „crimes contre la sûreté de l'Etat“, ce qui n'est pas très différent. On ne mentionne que les Suisses et les Français sans faire allusion aux infractions commises par des ressor-

¹⁰⁶⁾ Pièces officielles III p. 614.

¹⁰⁷⁾ Pièces officielles I p. 423.

¹⁰⁸⁾ Neue Abschiede II p. 90.

¹⁰⁹⁾ Neue Abschiede II p. 134.

tissants de pays tiers; on ne stipule aucune réserve pour la non-extradition des nationaux et ne prend aucune précaution contre le *bis in idem*. Enfin on convient que chaque Etat gardera à sa charge jusqu'à la frontière tous les frais et on accorde toutes facilités tant pour la restitution des choses volées que pour l'audition de témoins.¹¹⁰⁾

Ce traité de 1828 est demeuré en vigueur pendant plus de quarante ans; il a été amélioré successivement par de nombreuses déclarations de réciprocité augmentant la liste des délits donnant lieu à extradition; il a surtout été, dès 1833, modifié, après la Révolution de 1830 à Paris, par la suppression des mots „crimes contre la sûreté de l'Etat“ de la liste des actes donnant lieu à extradition.¹¹¹⁾ Les tentatives de révision du traité de 1828 ont échoué jusque vers la fin du second Empire par la difficulté de s'entendre sur la définition des délits politiques.

5. Sardaigne. Elle propose en 1841 de négocier, mais divers Cantons, notamment Genève, sont peu sympathiques; on finit par adopter pour base le traité franco-sarde de 1838 et on signe à Lausanne le 28 avril 1843 un traité par lequel on ajoute aux infractions figurant dans le traité avec la France l'infanticide, le viol, tous les faux punis de peines afflictives ou infamantes, le faux témoignage et tous les vols qualifiés. Les crimes et délits politiques sont absolument exceptés, et aucun extradé ne peut être poursuivi ou puni dans aucun cas pour un délit politique antérieur à l'extradition ou pour aucun fait connexe à un semblable délit.¹¹²⁾ Ce traité auquel Bâle, Zurich et quatre autres Cantons avaient refusé de s'associer, a été finalement accepté par tous en 1855.¹¹³⁾

¹¹⁰⁾ Pièces officielles II 269—270. Neue eidgen. Abschiede II p. 46, 47, 907..

¹¹¹⁾ Déclaration échangée à Zurich le 30 septembre 1833. P. O. II p. 392/6. Billot, Traité de l'Extradition, Paris 1874, p. 42.

¹¹²⁾ P. O. III p. 484, 500 à 505. Neue Abschiede II p. 130 et 932.

¹¹³⁾ Recueil officiel V 295.

6. Wurtemberg. On a vécu sur la base de déclarations de réciprocité échangées dans chaque cas spécial. Il y a eu simplement un accord pour fixer le tarif sur la base duquel l'Etat requérant doit rembourser les frais d'entretien et de transport des extradés.¹¹⁴⁾

E. CONSTITUTION DE 1848.

I. Droit intercantonal.

L'art. 55 de la Constitution prévoyait l'élaboration d'une loi fédérale sur l'extradition des malfaiteurs d'un Canton à l'autre, tout en prescrivant que la loi ne pourrait contenir l'obligation d'extrader pour délits politiques ni pour délits de presse.¹¹⁵⁾ Les chambres invitèrent vers la fin de 1850 le Gouvernement fédéral à présenter ce projet de loi qui se faisait attendre et qui fut déposé sans message explicatif en juin 1852; au bout de quelques jours, le projet était adopté et devenait la loi du 25 juillet 1852 encore en vigueur.¹¹⁶⁾ On y énumère la liste des infractions donnant lieu à l'extradition intercantonale, liste qui comprend tous les crimes de droit commun et un certain nombre de délits tels que l'abus de confiance, la fraude, le détournement d'objets saisis, la suppression et l'usurpation d'état, la sodomie, la bigamie, les lésions corporelles; les délits politiques ou de presse sont exclus (art. 3). L'extradition doit être accordée en premier lieu au Canton sur le territoire duquel a été commise l'infraction la plus grave (art. 4); remise sans aucune retenue des objets volés, sans tenir compte des droits privés invoqués sur ces objets; remise des pièces de conviction (art. 6). Le Canton d'origine ou d'établissement a le droit de refuser l'extradition s'il s'engage à punir

¹¹⁴⁾ P. O. II p. 187 Décembre 1825.

¹¹⁵⁾ R. O. I p. 19.

¹¹⁶⁾ R. O. III p. 161. Projet de loi sans Message. F. F. 1852 II p. 508.

lui-même (art. 1). Un tarif pour les frais d'entretien, d'arrestation et de transport est fixé et tous les frais sont, comme déjà en 1808, à la charge du Canton requérant (art. 15 et 16). Le droit de suite des polices d'un Canton à l'autre est réglé aussi comme en 1808 (art. 17 et ss.). — Des retouches apportées les 24 juillet 1867¹¹⁷⁾ et 2 février 1872¹¹⁸⁾ à cette loi de 1852 concernent seulement certains détails du tarif des frais et l'exécution des commissions rogatoires pénales.

II. Droit international.

Le droit pénal étant demeuré en Suisse dans la compétence des Cantons, les extraditions sont accordées et demandées par eux, mais par l'entremise du Gouvernement fédéral. Celui-ci s'est, d'autre part, attribué le droit de mener seul les négociations pour les traités d'extradition avec l'Etranger et a signé les traités au nom de la Suisse, et non plus, comme sous le pacte de 1815, au nom et comme mandataire des Cantons auxquels il convenait d'en conclure. Le Gouvernement fédéral avait d'ailleurs une certaine surveillance à exercer sur les extraditions en ce sens qu'il avait qualité pour empêcher un Canton de livrer par exemple un individu pour délit de presse ou délit politique.¹¹⁹⁾

La rapidité des communications internationales, l'invention des chemins de fer et du télégraphe, ont rendu la fuite des criminels et leurs pratiques beaucoup plus faciles et les gouvernements ont, dans la seconde moitié du 19^{me} siècle, dû étendre beaucoup le nombre des traités d'extradition et aussi le nombre des infractions donnant lieu à extradition. La Suisse, qui avait précédé les autres Etats dans ce domaine, ne pouvait demeurer en arrière ni s'en tenir à des accords avec les pays limitrophes.

¹¹⁷⁾ R. O. IX p. 85.

¹¹⁸⁾ R. O. X p. 632.

¹¹⁹⁾ Const. de 1848 art. 54 et 55. R. O. I p. 19.

Voici la liste des traités conclus par elle de 1848 à 1874:

1. Autriche. Berne 25 juillet 1855. L'extradition des nationaux est interdite, art. 1; les délits politiques sont expressément exceptés, art. 11; l'extradition est stipulée pour tous les crimes et aussi pour les délits de fraude, d'abus de confiance et de dommages à la propriété et notamment aux chemins de fer, s'ils sont réputés crimes. Ce traité est calqué sur celui de 1851 avec la Bavière. Frais à la charge de l'Etat requérant.¹²⁰⁾

2. Bavière. Convention signée à Baden en Argovie le 28 juin 1851. Mêmes dispositions que dans le traité avec l'Autriche.¹²¹⁾

3. Belgique. Berne 24 novembre 1869. Même type que le traité du 9 juillet de la même année avec la France. Chaque Etat garde à sa charge les frais faits sur son territoire; les frais de transit par territoire tiers sont à la charge de l'Etat requérant. Art. 11.¹²²⁾

4. Etats Unis d'Amérique. Le traité de Berne du 25 novembre 1850 portait sur le commerce, l'établissement, les consulats, le droit d'aubaine et enfin art. 13 à 17 sur l'extradition des malfaiteurs. Les crimes graves sont seuls énumérés comme donnant lieu à extradition et cette énumération paraît limitative; cela explique pourquoi les délits politiques ne sont pas mentionnés. Il n'est fait aucune exception pour les nationaux; ceux-ci peuvent donc être extradés; aucune précaution n'est prise contre le *bis in idem*. L'extradition est stipulée seulement pour les crimes commis sur le territoire d'un des Etats contractants, ce qui semble exclure la faculté pour la Suisse de demander à Washington l'extradition d'un Suisse ou d'un étranger qui aurait contrefait en Allemagne des billets de banque ou des monnaies suisses. Tous les frais sont à la charge du pays requérant (art. 16) et ces frais sont considérables; ils atteignaient en général une douzaine de mille francs

¹²⁰⁾ R. O. V p. 178.

¹²¹⁾ R. O. III p. 213.

¹²²⁾ R. O. X p. 49.

avant la guerre actuelle; la France ne s'en tirait guère à moins de 20,000 fr., ce qui refroidit le zèle des parquets européens.¹²³⁾

5. France. Traité de Paris du 8 juillet 1869. Il remplaçait celui signé quarante ans auparavant avec le Gouvernement de Charles X. Le nombre des délits donnant lieu à extradition est porté à trente-deux; il suffit en principe qu'en cas de condamnation la peine prononcée ait été de deux mois emprisonnement au moins, et s'il s'agit d'inculpés, que la peine applicable puisse être de deux ans au moins. On a enfin abandonné le principe qu'on extradite seulement en cas de „crimes graves“ pour entrer dans la voie de l'extradition pour des infractions courantes. Quant aux délits politiques, ils sont simplement „exceptés de la présente Convention“ (art. 2) et, „s'il y avait doute sur la question de savoir si le crime ou le délit rentre dans les prévisions du Traité, des explications seront demandées et le Gouvernement à qui l'extradition est réclamée statuera, après examen, sur la suite à donner à la requête;“ il appartient donc au pays requis de déclarer ce qu'il considère comme délit politique ou non. Cette solution extrêmement libérale et connue chez les jurisconsultes sous le nom de „*clause suisse*“ est dûe à l'initiative personnelle de Napoléon III. En souvenir de l'époque où il avait été défendu par la Suisse contre les menaces du Gouvernement de juillet après l'échauffourée de Strasbourg, il donna l'ordre à son garde des sceaux Baroche de l'accepter; Baroche demandait qu'en tout cas l'assassinat et l'empoisonnement d'un souverain ne fussent pas considérés comme délits politiques, mais comme crimes de droit commun.¹²⁴⁾

¹²³⁾ R. O. V p. 202. Le message du Cons. féd. est daté du 30 avril 1855 soit cinq ans après la signature du Traité. F. F. 1852 II p. 35. Les Etats Unis avaient changé le texte convenu et ratifié un autre texte; il a fallu recommencer de longs pourparlers.

¹²⁴⁾ R. O. X p. 36. Billot, Traité de l'Extradition, Paris 1874, p. 54 écrit que ce traité „est le plus complet des traités de la France sur la matière“. Message du Cons. féd. à l'Assemblée féd. du 29 novembre 1869, Feuille féd. 1869, III p. 468.

Les nationaux ne peuvent être extradés (art. 1^{er}). Si plusieurs Gouvernements réclament le même individu, l'Etat requis statuera en s'inspirant surtout de la gravité du cas (art. 7). Chaque Etat garde les frais faits sur son territoire (art. 10), mais rembourse les frais de transit (art. 11). Prescriptions détaillées et minutieuses sur l'arrestation provisoire, les pièces à produire, les délais pour les produire, les commissions rogatoires et auditions de témoins etc. — Aucune précaution n'est prise contre le *bis in idem*, mais une loi française de 1866 avait permis aux autorités françaises de tenir compte assez fréquemment des condamnations étrangères et de ne pas juger toujours à nouveau pour le même fait le même individu déjà condamné hors de France.

6. Italie. Convention de Berne 22 juillet 1868. Aux cas d'extradition stipulés en 1843 avec la Sardaigne, on ajoute l'abus de confiance, l'escroquerie, la fraude, le vol non qualifié lorsque la somme volée dépasse 10,000 fr. Les nationaux ne sont pas nécessairement exclus de l'extradition, mais il n'y a pas d'obligation de les livrer et, en fait, on ne les livre jamais; il y a d'autre part obligation de livrer les pièces à conviction, si on *poursuit dans le pays d'origine* (art. 5), ce qui est un commencement de lutte contre le *bis in idem*. — Faculté d'avertir le pays d'origine, si le réclamé est ressortissant d'un pays tiers, avec liberté pour l'Etat requis de choisir entre le pays d'origine et le pays où le délit a été commis (art. 6). Chaque Etat garde à sa charge les frais qu'il fait (art. 12).¹²⁵⁾

7. Pays-Bas. 21 décembre 1853. Concerne les crimes seulement. Exception des nationaux et des délits politiques. Même texte que le traité de 1851 avec la Bavière.¹²⁶⁾

8. Russie. Berne 17 novembre 1873. Les nationaux ne peuvent être extradés (art. 2). Mesures prises contre

¹²⁵⁾ R. O. IX p. 640 et déclaration complémentaire du 1^{er} juillet 1873. XI p. 299. — Sur l'extradition des nationaux entre la Suisse et l'Italie voir Feuille féd. 1892, II p. 357.

¹²⁶⁾ R. O. IV p. 100.

le *bis in idem* (art. 4). Si plusieurs puissances réclament un individu, il doit être livré à la première en date (art. 5). Exclusion des délits politiques (art. 6). Chaque Etat garde à sa charge les frais qu'il fait; les frais de transit à la charge de l'Etat requérant. La liste (art. 3) des infractions donnant lieu à extradition est à peu près aussi complète que celle du traité avec la France.¹²⁷⁾

Les cas de conflits avec des gouvernements étrangers pour affaires d'extradition sont sans grand intérêt entre 1848 et 1874; ils sont peu nombreux.¹²⁸⁾

F. CONSTITUTION DE 1874.

I. Droit interne suisse.

L'art. 67 de la Constitution stipule, comme l'avait fait l'art. 55 de la Constitution de 1848, le droit de la Confédération de légiférer sur l'extradition „des accusés“ (?) d'un Canton à l'autre, et continue à interdire au législateur de rendre obligatoire l'extradition intercantonale pour délits politiques ou délits de presse. La loi de 1852 et ses compléments de 1867 et 1872 sont demeurés en vigueur.

D'autre part, la Constitution, art. 113 chiffres 2 et 3, a placé dans la compétence du Tribunal fédéral les différends entre Cantons dans le domaine du droit public et les réclamations de particuliers pour violation de concordats intercantonaux ou de traités internationaux. Il suit de là que les extradés eux-mêmes peuvent recourir au Tribunal fédéral contre les décisions des Cantons ou contre celles du Conseil fédéral pour fausse interprétation d'un traité intercantonal, comme aussi que les Cantons doivent

¹²⁷⁾ R. O. XI p. 406. Message du Conseil fédéral du 19 novembre 1873.

¹²⁸⁾ Voir Ullmer, Droit public suisse, traduction Eugène Borel père, Neuchâtel, Attinger frères 1864, tome I p. 553, 591.

désormais s'adresser au Tribunal fédéral pour solutionner leurs conflits en matière d'extradition.¹²⁹⁾

La Confédération étant devenue en 1898 compétente pour légiférer en matière de droit pénal, il pourra peut-être en résulter certaines simplifications dans les relations intercantionales lorsque le Code projeté sera entré en vigueur, bien que l'organisation judiciaire et la procédure soient demeurées aux Cantons „dans la même mesure que par le passé.“¹³⁰⁾

La loi sur l'organisation de la Justice fédérale du 26 juin 1874 a reproduit, dans ses articles 57 et 59 lettre a) les dispositions de l'art. 67 de la Constitution et, dans son art. 58, précisé que „le Tribunal fédéral statue sur les demandes d'extradition qui sont formulées en vertu des traités d'extradition, pour autant que l'applicabilité du traité en question est contestée. Les mesures provisoires restent dans la compétence du Conseil fédéral.“¹³¹⁾ Il suit de là que, s'il y a un traité, c'est le Tribunal fédéral, et non le Gouvernement, qui, en cas de recours, accorde ou refuse l'extradition; le pouvoir exécutif est dessaisi; il s'est déchargé sur le pouvoir judiciaire de l'étude souvent longue et délicate des questions de droit soulevées à l'occasion des extraditions, comme aussi de la responsabilité qui peut s'attacher à certaines demandes d'extradition de caractère semi-politique. Les sympathies politiques du Gouvernement suisse ne jouent plus de rôle et la solution est cherchée dans le calme prétoire du Tribunal fédéral. — S'il n'y a pas de traité, c'est-à-dire si le Conseil fédéral a accordé une extradition par voie de déclaration de réciprocité, et si l'intéressé recourt au Tribunal fédéral contre son extra-

¹²⁹⁾ R. O. Nouvelle Série I p. 20 et 33.

¹³⁰⁾ Constitution fédérale art. 64^{bis} adopté en 1898. R. O. Nouv. Série XVI p. 828.

¹³¹⁾ R. O. Nouv. Série I p. 133. Message du Cons. féd. du 24 mai 1874. Blumer et Morel, Schweizerisches Bundesrecht, II p. 183 et 543. Bâle, Schwabe 1887. Arrêt du Tribunal fédéral dans l'affaire Schütz, Arrêts du Tr. f. année 1911, I p. 98.

dition, il se produisit quelque flottement et le Tribunal fédéral, avec une nuance de mécontentement, s'est déclaré jadis incompétent. D'une façon générale, des réclamations se sont produites contre ces déclarations de réciprocité, surtout lorsqu'elles sont passées avec des Etats qui sont déjà liés avec la Suisse par un traité d'extradition. Les Chambres ont donné à entendre qu'il était assez inutile de leur soumettre les traités si le Gouvernement pouvait ensuite y ajouter ce qu'il voulait sous la forme de ces déclarations de réciprocité; le droit d'en donner fut même contesté et le Conseil fédéral se défendit avec quelque vivacité.¹³²⁾

En même temps, les sectes anarchistes, terroristes, nihilistes menaçaient la vie des Souverains et des chefs d'Etat; l'Empereur de Russie, le Roi d'Italie, les Présidents de la République française et des Etats Unis, l'Impératrice d'Autriche étaient assassinés, l'Empereur d'Allemagne Guillaume I^{er} blessé à deux reprises, le Prince des Galles assailli à Bruxelles; de toutes parts les jurisconsultes et notamment la majorité des membres de l'Institut de droit international dans sa réunion d'Oxford en 1880¹³³⁾ battaient en brèche la „clause suisse“ insérée dans le traité d'extradition franco-suisse de 1869, clause qui laisse le pays requis absolument libre de considérer comme délit politique ne donnant pas lieu à extradition l'assassinat, le meurtre, l'empoisonnement d'un chef d'Etat monarchique ou républicain. Divers gouvernements et notamment l'Autriche, refusaient de négocier avec la Suisse des traités d'extradition, à une époque où, au contraire, le Conseil fédéral désirait conclure des traités de ce genre avec tous les Etats du globe. — Tous ces motifs engagèrent le Conseil fédéral à chercher à remédier au malaise qu'on sentait exister dans l'opinion publique; il proposa de régler par une loi l'extradition aux Etats étrangers, comme l'avaient

¹³²⁾ Feuille féd. 1885, II p. 480.

¹³³⁾ Annuaire de l'Institut de droit international, tableau général 1873 à 1892 p. 104.

déjà fait depuis quelques années la Belgique et l'Angleterre et comme Mr Dufaure l'avait, vainement d'ailleurs, tenté en France. Le travail fut confié à une commission d'experts dont la cheville ouvrière fut le Vaudois Alphonse Rivier, professeur de droit international à l'université de Bruxelles; le message transmettant le projet aux chambres et qui paraît être l'oeuvre collective de Rivier et d'un autre Vaudois, le conseiller fédéral Louis Ruchonnet, est fort remarquable. La loi fut adoptée le 22 janvier 1892.¹³⁴⁾ Elle fut suivie, le 12 avril 1894, d'une autre loi permettant de sévir contre les anarchistes et les détenteurs d'explosifs.¹³⁵⁾ Une tentative de referendum faite contre la loi sur l'extradition ayant échoué, le gouvernement fédéral s'est trouvé sur une base solide pour traiter désormais les questions d'extradition avec les Etats étrangers.

Les points principaux de la loi de 1892 sont, d'abord, l'établissement d'une liste détaillée des infractions pour lesquelles l'extradition peut être accordée au nom de la Suisse par traité ou par simple déclaration, avec ou sans réciprocité, et cela même aux Etats avec lesquels existe déjà un traité d'extradition; le Conseil fédéral est seulement tenu de donner connaissance de ces déclarations aux Chambres (art. 1). Aucun citoyen suisse ne peut être extradé et le Gouvernement fédéral est autorisé, en revanche, à promettre la punition en Suisse des nationaux réfugiés dans leur pays d'origine, pourvu que les Etats étrangers promettent de leur côté de ne pas poursuivre l'individu à nouveau pour le même fait, à moins qu'il n'ait pas subi la peine à laquelle il a été condamné en Suisse (art. 2). L'extradé ne doit pas être soumis à des peines corporelles par le pays auquel il est livré (art. 5). L'extra-

¹³⁴⁾ Message du 8 juin 1890 Feuille féd. 1890 III p. 192. Texte de la loi R. O. XII p. 727. Referendum Feuille féd. 1892 II p. 503. Circulaire d'exécution du 28 juin 1892. Feuille féd. 1892 IV p. 146.

¹³⁵⁾ R. O. XIV p. 286. Voir aussi Feuille féd. 1907 p. 666 et 667.

dition doit être refusée s'il y a prescription soit d'après la loi du pays requérant soit d'après celle du pays de refuge (art. 6). Elle doit être aussi refusée s'il s'agit d'infractions aux lois fiscales ou de délits purement militaires (art. 11). L'extradé ne doit pas être renvoyé devant un tribunal d'exception (art. 9). La loi règle ensuite les cas de demande d'un même individu par plusieurs Etats soit pour une même infraction soit pour des infractions différentes, le cas de la demande d'extradition par un pays autre que celui où l'infraction a été commise, celui d'infractions autres que celle ayant donné lieu à extradition, les pièces à produire et en général la procédure à suivre, les recours au Tribunal fédéral contre les décisions des autorités exécutives (art. 23 à 25), le transit (art. 32); enfin elle donne à la question des délits politiques la solution suivante (art. 10):

„L'extradition ne sera pas accordée pour des infractions politiques. Elle sera accordée, alors même que le coupable (?) alléguerait un motif ou un but politique, si le fait pour lequel elle est demandée constitue *principalement* un délit commun. Le Tribunal fédéral appréciera librement, dans chaque cas particulier, le caractère de l'infraction selon les faits de la cause. Lorsque l'extradition sera accordée, le Conseil fédéral y mettra la condition que la personne dont l'extradition est demandée ne sera poursuivie ni punie pour un crime politique non plus que pour son motif ou son but politique.“

Les extraditions avaient continué comme sous le régime de la Constitution de 1874 à être accordées par les gouvernements cantonaux sous réserve du droit de recours de l'intéressé au Tribunal fédéral et du contrôle du Gouvernement fédéral pour l'application de la loi, des traités ou des déclarations de réciprocité. Ce contrôle s'exerçait automatiquement par le fait que toutes les demandes doivent être transmises par l'intermédiaire du Gouvernement fédéral. Depuis 1890, le Conseil fédéral a, sans rencontrer de contradiction, posé le principe qu'il avait qualité, lui, pour statuer sur les affaires d'extradition partout où il y a un accord international, les Cantons ne statuant

qu'en l'absence de tels accords. Il est évident toutefois que le droit pénal des Cantons doit être pris en considération, lorsqu'il s'agit de savoir si un acte est ou non punissable ou s'il y a prescription, aussi longtemps qu'il n'y a pas encore de Code pénal fédéral.¹³⁶⁾

II. Relations internationales.

Les traités actuellement en vigueur (septembre 1918) entre la Suisse et les Etats étrangers sont les suivants par ordre d'ancienneté et se meuvent tous dans les limites de la loi fédérale de 1892 sur l'extradition; on y a joint la liste, fort peu connue, des déclarations de réciprocité échangées.

Italie. Berne 22 juillet 1868. R. O. IX 639, ancienne série, et déclarations complémentaires des 1^{er} juillet 1873 R. O. XI 298 ancienne série et 30 mars 1909 R. O. XXV 377.

France. Paris 9 juillet 1869. R. O. X ancienne série p. 36. Déclaration de réciprocité pour l'homicide par imprudence, la bigamie, l'abus de blanc-seing, le mauvais traitement d'enfants par les parents 1915, l'abandon d'enfants 1917. Suspension par la France de toutes extraditions pendant six mois environ au début à la guerre en 1914. Le traité franco-suisse a été étendu à la *Tunisie* par déclaration de Paris 12 avril 1893 R. O. XIII 360.

Portugal. Berne 30 octobre 1873. R. O. I 146; à noter art. 3 § 2 qu'une condamnation à mort prononcée contre un extradé doit nécessairement être commuée.

Russie. Berne 17/5 novembre 1873. R. O. XI 406. Déclaration de Berne 22 février 1908 concernant l'extradition pour abus d'explosifs. R. O. XXIV 161.

Belgique. Berne 13 mai 1874. R. O. I p. 57. Acte additionnel de Berne 11 septembre 1882. R. O. VI 500. Conforme au type franco-suisse de 1869.

¹³⁶⁾ Voir v. Salis, Schweizerisches Bundesrecht III p. 380.

Allemagne. Berlin 24 janvier 1874. R. O. I p. 69. Déclarations de réciprocité concernant: Lésions corporelles volontaires ayant entraîné une incapacité de travail de plus de vingt jours; inceste; exploitation professionnelle de personnes majeures en vue de la prostitution; actes obscènes sur des enfants au dessous de 14 ans, le fait de favoriser ces actes et d'en assurer le secret; actes obscènes commis avec violence sur des personnes du sexe féminin; usage abusif d'explosifs; actes obscènes avec des personnes confiées à la surveillance de l'auteur ou confiées à celui-ci pour leur éducation; abus d'une femme atteinte d'aliénation mentale; falsification ou altération intentionnelle de denrées alimentaires d'une manière dangereuse pour la santé humaine; offre et mise en vente de telles denrées alimentaires falsifiées ou altérées; destruction volontaire et illégale ou suppression d'un document public ou privé, lorsque l'acte a été commis dans l'intention de causer préjudice à autrui et tombe sous l'application des lois pénales des deux Etats, actes punis en Allemagne comme Verstrickungsbruch (Code pénal § 137) et en Suisse comme soustraction d'objets donnés en gage.

Grande Bretagne. 28 novembre 1874. R. O. I p. 319. La Suisse n'avait pas cru devoir négocier avec l'Angleterre, parce que la France n'avait jamais pu obtenir d'extraditions de ce pays malgré un traité remontant à 1846. Un bill de 1870 ayant légèrement amélioré la procédure, le Conseil fédéral se décida à signer un traité en 1874, mais les difficultés d'exécution furent si grandes qu'il dénonça cet accord en 1878; on vécut de prorogations successives jusqu'à la signature d'un nouveau traité intervenu à Berne le 26 novembre 1880 (R. O. V p. 279). Un acte additionnel rendant la procédure un peu moins difficile a été signé à Londres le 29 juin 1904, R. O. XXI 166. L'Angleterre se déclare prête à livrer même ses nationaux, mais continue à refuser de punir en Angleterre les délits commis à l'étranger par des Anglais réfugiés dans leur pays d'origine. La Suisse continue à refuser l'extra-

dition de ses ressortissants et le traité consacre ce refus de la Suisse.

Luxembourg. Traité de Paris du 10 février 1876. R. O. II 104. Très complet et détaillé.

Espagne. Traité de Berne 31 août 1883 R. O. VII 336.

Salvador. Traité de Berne 30 octobre 1883. R. O. VII 637.

Monaco. Traité de Paris 10 décembre 1885. R. O. VII 451.

Serbie. Traité de Vienne 28 novembre 1887. R. O. X 619.

Autriche-Hongrie. Traité de Berne 10 mars 1896. R. O. XV 570. C'est le premier traité conclu après l'entrée en vigueur de la loi fédérale sur l'extradition; les négociations avaient été suspendues pendant plusieurs années, parce que la „clause suisse“ convenue avec la France pour les délits politiques était repoussée à Vienne. Déclarations de réciprocité pour menaces d'actes de violence contre les personnes, actes obscènes avec des enfants au dessous de 14 ans, recel.

Pays-Bas. Bern 31 mars 1898. R. O. XVII 2.

Etats Unis d'Amérique. Washington 14 mai 1900. R. O. XVIII 566/8. Aucun des contractants n'est tenu de livrer ses nationaux, donc leur extradition est possible (art. 1). L'extradition n'est stipulée en fait que pour les crimes seuls et la liste paraît limitative (art. 2). En fait, une extradition coûte une douzaine de mille francs au moins.

Ecuador. Déclaration provisoire de Paris 22 juin 1888. R. O. XI 201. On s'est contenté du traitement de la nation la plus favorisée *non* limitrophe. Toute *demande* entraîne de plein droit la promesse de réciprocité. Accord essentiellement rudimentaire.

Congo. Bruxelles 16 novembre 1889. R. O. XV p. 402. Convention générale de commerce et d'établissement. L'art. 15 stipule pour l'extradition le traitement de la nation la plus favorisée *non* limitrophe.

Paraguay. Buenos Ayres 30 juin 1906. R. O. XXIII 676.

Grèce. Paris 21 novembre 1910. R. O. XXVIII 96. Liste d'infractions restreinte à vingt. Négociation difficile et ratification longue à obtenir.

Argentine. Buenos Ayres 21 novembre 1906. R. O. XXVII 969; mis en vigueur seulement en 1912.

Brésil. Pas de traité. Déclaration de réciprocité pour détournement et falsification de documents publics.

Egypte. Pas de traité. Déclaration générale de réciprocité.

Liechtenstein. Pas de traité. Déclarations de réciprocité pour les détournements, les fraudes, la falsification de documents, les lésions corporelles ayant entraîné une incapacité de travail de plus de vingt jours, le vol, le faux témoignage, le viol d'une fille.

Roumanie. Pas de traité. Déclarations de réciprocité pour les détournements de deniers publics, les vols, les abus de confiance, les fraudes en matière de faillite, la falsification de documents et l'usage de documents falsifiés.

Bulgarie. Pas de traité. Déclaration de réciprocité pour la fraude, puis déclaration générale de réciprocité de la part de la Bulgarie.

Suède. Pas de traité. Déclarations de réciprocité concernant l'échouement frauduleux d'un navire, les détournements et le faux serment.

Danemark. Pas de traité. Déclaration de réciprocité pour les détournements et le vol.

Les différends entre la Suisse et ses voisins pour l'application des règles en vigueur sur l'extradition ont été assez nombreux et complexes sous le régime de la Constitution de 1874; ils ont été résolus le plus souvent par la conclusion de nouveaux traités ou encore par des arrêts du Tribunal fédéral moins retentissants et parfois plus juridiques que des décisions gouvernementales pouvant être suivies de débats parlementaires. Les arrêts du Tribunal fédéral

en matière d'extradition ont généralement été approuvés par l'opinion publique en Suisse aussi bien qu'en l'étranger. Voici quelques indications sur les principaux conflits des dernières années:

La France refuse surtout d'extrader en matière d'escroquerie, sa définition de ce délit étant beaucoup plus restreinte que la pratique judiciaire suisse. La France considère aussi comme donnant lieu à de simples réparations civiles les vols et détournements entre conjoints ou entre ascendants et descendants, d'où refus d'extrader.

Avec les Etats Unis, le traité ne faisant aucune réserve concernant les nationaux, le Tribunal fédéral a accordé en 1891 l'extradition d'un Suisse nommé Piguët.¹³⁷⁾ La reproduction d'un tel fait ne serait plus possible depuis l'entrée en vigueur de la loi fédérale de 1892 sur l'extradition aux Etats étrangers.

Avec la Grande Bretagne, le principal des cas qui avait amené la Suisse à dénoncer le traité de 1874 a été celui de l'Anglais Wilson qui avouait avoir volé 50,000 fr. à la poste de Zurich et s'était réfugié en Angleterre. Le Juge anglais refusait d'extrader et la loi anglaise ne permettait pas de punir pour délit commis hors du territoire Britannique. Malgré les regrets exprimés par lord Derby, la situation était inadmissible; elle n'a pu être beaucoup améliorée par le traité nouveau de 1880, car l'Angleterre persiste à maintenir son principe que le droit pénal est territorial, qu'un inculpé doit être jugé sur le lieu du délit et que, pour amener les Etats étrangers à extrader leurs nationaux, l'Angleterre doit refuser de punir chez elle les Anglais qui ont délinqué à l'étranger.¹³⁸⁾

Une autre cause de conflits fréquents a été la possibilité de doubles condamnations d'un même individu pour un même fait dans deux pays différents. Sur le continent européen, aucun Etat ne livre ses nationaux; ceux-ci sont

¹³⁷⁾ Arrêt du Trib. féd. du 6 mars 1891. Tome XVII p. 85 et Feuille féd. 1892 II p. 355.

¹³⁸⁾ Feuille féd. année 1878 II p. 709. Année 1880 II p. 650.

alors condamnés par contumace à l'étranger. Si le pays d'origine est informé du délit et s'il le punit, il importerait que l'individu ne pût pas être à nouveau traduit devant la justice du pays où il a délinqué et où il serait retourné. En sens inverse, il faudrait que chaque Etat punît ses ressortissants qui ont délinqué à l'étranger. Les Gouvernements du Continent ont lentement compris qu'il était de l'intérêt d'une bonne administration de la justice de ne pas exagérer leur souveraineté, de ne pas considérer comme inexistantes les condamnations pénales étrangères et de ne pas considérer non plus comme innocents leurs nationaux revenus de l'étranger après y avoir fait un mauvais coup. La Suisse a insisté à maintes reprises auprès de ses voisins pour qu'on remédiât à ces lacunes; le cas principal a été celui de deux vieillards assassinés sur la rive neuchâteloise du Doubs par des Français habitant la rive opposée et qui passaient leurs journées en face des enfants de leurs victimes. Après de longues et difficiles discussions, la France a fini par adopter en 1866 une loi qui permettait de punir tous les crimes et délits commis à l'étranger par des Français; d'autres pays (Allemagne, Autriche) ont admis que les condamnations étrangères pouvaient être prises en considération en ce sens que, si l'individu revenait après avoir été condamné dans son pays d'origine, et si l'on pouvait le juger à nouveau, il y avait lieu toutefois de déduire la peine prononcée à l'étranger; c'est un moyen de réparer l'indulgence excessive dont un malfaiteur aurait bénéficié de la part des juges de son pays d'origine, ce dernier pays étant souvent peu intéressé à la répression de délits commis sur terre étrangère. Toutefois, à l'aide de déclarations de réciprocité dans chaque cas spécial, on arrange généralement l'affaire en faisant prendre à l'Etat étranger qui demande à la Suisse de punir un de ses ressortissants, l'engagement d'accepter d'avance la condamnation suisse.¹³⁹⁾ — En France, on a longtemps jugé et condamné

¹³⁹⁾ Code pénal allemand art. 4. Feuille féd. 1899 I p. 435.

à nouveau, pour le principe puis gracié,¹⁴⁰⁾ mais en 1903 et 1910, l'art. 5 du Code d'instruction criminelle et la loi de 1866 ont été modifiés dans les deux directions, en ce sens que non seulement le Français qui se réfugie dans son pays après un mauvais coup commis à l'étranger est punissable dans son pays, mais que l'étranger condamné à l'étranger pour un délit commis en France ne peut plus être poursuivi en France s'il prouve qu'il a été jugé définitivement à l'étranger, et, en cas de condamnation, qu'il a subi sa peine ou obtenu sa grace.¹⁴¹⁾ Cette question du *non bis in idem* a été traitée avec un soin particulier dans le projet du Code pénal suisse de 1917 art. 3:

„Est punissable d'après la loi suisse, quiconque aura commis un délit en Suisse; si le délinquant a subi, à raison du délit, une peine à l'étranger, le juge suisse la lui imputera sur la peine à prononcer. — L'étranger poursuivi à l'étranger à la requête de l'autorité suisse, ne pourra plus être puni en Suisse pour le même délit, si le juge étranger l'a acquitté, ou s'il a subi la peine à laquelle l'avait condamné le juge étranger. Si le délinquant n'a subi à l'étranger qu'une partie de la peine, cette partie lui sera imputée sur la peine à prononcer.“

Art. 4 et 5: mêmes principes à l'égard de l'individu qui aurait commis à l'étranger un délit contre l'Etat et la défense nationale suisses et qui aurait subi à l'étranger une peine de ce chef.

„Art. 6. Tout Suisse qui aura commis à l'étranger un délit pouvant, d'après la loi suisse, donner lieu à extradition, est punissable d'après la loi suisse pourvu que le délit soit réprimé aussi dans l'Etat où il l'a commis, si cet individu est arrêté en Suisse ou extradé à la Confédération en raison

1898 II p. 543. 1897 II p. 311. 1899 II p. 433. 1900 II p. 56. 1901 II p. 56. 1912 II p. 766.

¹⁴⁰⁾ Feuille féd. 1892 II (p. 859 affaire Dufayet. 1890 II p. 170—171 affaires Aguet, Dousse, etc. 1887 II p. 67 affaire Schreier. 1886 p. 825 affaire Filliétaz. 1882 II p. 748 affaire Zwingli etc.

¹⁴¹⁾ Code français d'instruction criminelle art. 5, modifié par les lois des 27 juin 1866, 3 avril 1903 et 26 février 1910. — Billot, *Traité de l'Extradition*, p. 237 ss.

de ce délit. Il ne pourra plus être puni en Suisse s'il a été acquitté à l'étranger pour ce même délit, s'il a subi la peine prononcée contre lui à l'étranger, si cette peine lui a été remise ou si elle est prescrite; si une partie seulement de la peine prononcée a été subie à l'étranger, cette partie lui sera imputée sur la peine à prononcer.¹⁴²⁾

Il serait désirable que, dans les traités d'extradition à conclure à l'avenir, les cas de double condamnation pour un même fait fussent mieux réglés et fussent l'objet de stipulations internationales précises au lieu de dépendre presque uniquement de la rédaction plus ou moins correcte des lois internes de procédure de chaque Etat. Cette question demeure d'ailleurs posée intégralement vis-à-vis de l'Angleterre; il y a conflit permanent à ce sujet entre la Grande Bretagne et le Continent européen, et, par suite, impunité absolue du malfaiteur anglais qui réussit à se réfugier dans son pays.

Quant aux *délits politiques*, le Tribunal fédéral a eu, sous le régime de la Constitution de 1874, à statuer sur un certain nombre de recours d'individus dont l'extradition était demandée par l'Allemagne, l'Italie et surtout par la Russie.

Il a accordé à l'Allemagne l'extradition d'un nommé Odanne, qui avait obtenu de l'attaché militaire impérial à Paris des fonds pour la remise de documents qu'il n'a jamais fournis; le Tribunal fédéral a été d'avis qu'il y avait là escroquerie beaucoup plus que délit politique.¹⁴³⁾ Il a refusé, au contraire, de livrer un nommé Koester inculpé d'avoir incité quelqu'un à un faux serment pour soustraire un tiers à une accusation de lèse-majesté; il a paru qu'il y avait là un acte connexe à un délit politique.¹⁴⁴⁾

A l'Italie, on a également refusé de livrer un nommé Maraccini, les motifs invoqués étant „uniquement poli-

¹⁴²⁾ Projet du Code pénal suisse de 1917 p. 1 et 2.

¹⁴³⁾ Arrêts du Trib. féd. tome XIV p. 434. Année 1888.

¹⁴⁴⁾ Arrêts du Trib. féd. XIX p. 122. Année 1893.

tiques.¹⁴⁵⁾ D'autre part, le Tribunal fédéral a accordé l'extradition de Jaffei inculpé de complicité dans l'assassinat de Bresci contre le roi Humbert à Monza, l'attentat n'ayant été ni précédé ni suivi d'aucune action politique, ayant été un acte de terrorisme individuel très semblable à l'assassinat de l'Impératrice d'Autriche à Genève, et l'acte ayant ainsi un caractère de meurtre de droit commun.¹⁴⁶⁾

Vis-à-vis de la Russie, de nombreux inculpés ont constamment soutenu que leurs actes étaient commis sur l'ordre de comités révolutionnaires, avaient pour but de procurer des fonds à la Révolution et autres arguments rentrant dans ce même ordre d'idées. Le Tribunal fédéral a généralement considéré que le caractère politique était insuffisamment établi et que l'extradition devait être accordée (affaires Kompowsky, Belenzow, Kilatschitski, Wassilief etc.)¹⁴⁷⁾ Il a, d'autre part, refusé l'extradition de deux individus inculpés de pillage à main armée d'une banque au Caucase, parce qu'ils n'avaient pas bénéficié du vol, qu'ils étaient déjà l'objet de poursuites politiques antérieures à l'affaire de la Banque, qu'ils étaient certainement partisans de l'indépendance du Caucase et autres motifs qui pouvaient faire considérer leur acte comme un délit politique.¹⁴⁸⁾

Enfin la Turquie a demandé en 1905 l'extradition de seize personnes inculpées d'avoir participé à Constantinople à un attentat contre le Sultan; la demande était basée sur l'art. 55 du Code pénal ottoman visant exclusivement des délits politiques. Elle ne pouvait donc être prise en considération par le Conseil fédéral et ne vint même pas devant le Tribunal fédéral.¹⁴⁹⁾

¹⁴⁵⁾ Feuille féd. année 1894 II p. 236.

¹⁴⁶⁾ Arrêts du Trib. féd. 1901 XXVII p. 52.

¹⁴⁷⁾ Arrêts du Trib. féd. 1886 XII p. 121; 1906 XXXII. 1. p. 531; 1907 XXXIII. 1. p. 403; 1908 XXXIV. 1. p. 533.

¹⁴⁸⁾ Arrêt Kerecsselidzé et Magaloff 1907 XXXIII. 1. p. 169.

¹⁴⁹⁾ Feuille féd 1906 I p. 522.

En sens inverse, la Suisse a demandé à la Grande Bretagne l'extradition du Tessinois Castioni qui avait tué d'un coup de pistolet le conseiller d'Etat Rossi au cours de la dernière révolution de Bellinzone en 1890. Cette requête fut écartée par le juge anglais, „parce que l'acte avait été commis dans le moment de la plus vive excitation d'un mouvement révolutionnaire et avec l'intention de seconder ce mouvement, ce qui lui donnait un caractère nettement politique.“ Le gouvernement anglais fit savoir que, même si l'autorité judiciaire avait consenti à l'extradition, il n'aurait pas livré Castioni, le cas ne tombant pas sous l'application de l'art. XI du traité. Une grande partie de l'opinion suisse a entièrement approuvé ce refus de l'Angleterre et considéré la demande d'extradition formulée par la Suisse comme une erreur de raisonnement.¹⁵⁰⁾ D'autres ont été d'avis que l'attitude du Conseil fédéral avait été fort habile, puisqu'il donnait satisfaction aux monarchies européennes en réclamant une extradition pour un cas mixte et puisqu'il pouvait presque certainement compter sur un refus, ce qui faisait donner par la royaliste Angleterre une leçon aux monarchies du Continent.

Pour plus de détails sur l'extradition en Suisse au point de vue spécialement *juridique* depuis l'entrée en vigueur de la Constitution de 1874, on trouvera de nombreux renseignements dans les ouvrages de MM. *Blumer et Morel*, Schweiz. Bundesstaatsrecht¹⁵¹⁾ et de M. L. R. v. Salis, Schweiz. Bundesrecht.¹⁵²⁾

¹⁵⁰⁾ Feuille féd. année 1891 II p. 472. v. Salis, Schweizerisches Bundesrecht III Nr. 1212.

¹⁵¹⁾ Blumer et Morel, Droit public fédéral, Bâle, B. Schwabe 1887. I 90, 209, 251. III 182, 183, 322, 542, 543.

¹⁵²⁾ v. Salis, Droit public fédéral, Berne, K. J. Wyss éditeur. 1892. III p. 380 à 498. Traduction française de Mr. Eug. Borel fils.
