Urteilskopf

106 Ib 297

44. Arrêt de la IIe Cour de droit public du 11 juillet 1980 dans la cause Jaroudi c. Ministère public fédéral et Département fédéral de justice et police (opposition à une demande d'extradition)
Regeste (de):
Auslieferung. Politische strafbare Handlung.

1. Da der französisch-schweizerische Staatsvertrag den Begriff der politischen strafbaren Handlung nicht definiert, wendet die Schweiz den Begriff an, der sich aus ihrem eigenen Recht ergibt (E. 3); für die Auslegung von Art. 10 AuslG berücksichtigt sie Art. 3 des Europäischen Auslieferungsübereinkommens (E. 3c).

2. Für die Beurteilung, ob eine strafbare Handlung vorwiegend politischen Charakter hat, kommt dem Umstand, dass sie in einem Drittstaat begangen wurde, eine gewisse Bedeutung zu (E. 3b).

3. Begriff der strafbaren Handlung vorwiegend politischen Charakters.

Vorwiegend politischer Charakter in casu verneint (E. 4).

4. Auslieferung unter der Bedingung, dass der Auszuliefernde ohne Zustimmung der Schweiz im Sinne von Art. 8 AuslG und Art. 15 EAUe an keinen anderen Staat weitergeliefert wird (E. 6).

Regeste (fr):
Extradition. Délit politique.

1. La Convention franco-suisse ne définissant pas le délit politique, la Suisse applique la notion de délit politique qui découle de son propre droit (consid. 3); dans l'interprétation de l'art. 10 LExtr., elle prend en considération l'art. 3 de la Convention européenne d'extradition (consid. 3c).

2. Pour déterminer si un délit présente un caractère politique prépondérant, le fait qu'il a été commis dans un Etat tiers revêt une certaine importance (consid. 3b).

3. Notion du délit politique relatif. Caractère politique prépondérant dénié en l'espèce (consid. 4).

4. Extradition subordonnée à la condition que l'extradé ne soit pas livré à un autre Etat sans l'assentiment de la Suisse, au sens des art. 8 LExtr. et 15 CEExt. (consid. 6).

Regesto (it):
Estradizione. Reato politico.

1. Poiché il Trattato tra la Svizzera e la Francia non definisce il reato politico, la Svizzera applica la nozione di reato politico quale risulta dal proprio diritto (consid. 3); nell'interpretazione dell'art. 10 LEstr.

essa considera l'art. 3 della Convenzione europea di estradizione (consid. 3c).

2. Il fatto che un reato sia stato commesso in uno Stato terzo può avere una certa rilevanza per determinare se esso abbia un carattere politico preponderante (consid. 3b).

3. Nozione di reato politico relativo. Carattere politico preponderante negato nella fattispecie (consid. 4).

4. Estradizione subordinata alla condizione che l'estradando non sia consegnato a un altro Stato senza il consenso della Svizzera, ai sensi dell'art. 8 LEstr. e dell'art. 15 CEEstr. (consid. 6).

Sachverhalt ab Seite 298

BGE 106 Ib 297 S. 298

Le ressortissant libanais Mohsen Jaroudi, soupçonné d'avoir participé à l'assassinat, à Cannes, d'un ressortissant syrien chef de la section militaire de l'Organisation de libération de la Palestine (OLP) et de la Saïka, mouvement affilié à l'OLP, a été arrêté à Genève à la requête des autorités françaises, qui ont demandé son extradition. Jaroudi s'est opposé à l'extradition en contestant les faits et en alléguant que l'infraction avait un caractère politique. Il a également fait état de ses craintes d'être réextradé par la France à un autre Etat.

Erwägungen

Considérant en droit:

1. Les conditions de l'extradition sont fixées dans la Convention franco-suisse du 9 juillet 1869 (RS 0.353.934.9) et par la loi fédérale sur l'extradition aux Etats étrangers, du 22 janvier 1892 (LExtr) dans la mesure où cela n'est point contraire à la Convention (ATF 100 Ia 410, ATF 91 I 130). L'homicide volontaire, réprimé tant en droit français (art. 295 ss. CP) qu'en droit suisse (art. 111 ss. CP), est une infraction pour laquelle la Convention prévoit l'extradition (art. 1 ch. 1 et 5). En vertu de la Convention, les parties contractantes s'obligent à accorder l'extradition aux conditions qui y sont prévues.

BGE 106 Ib 297 S. 299

Selon la jurisprudence, les ressortissants d'Etats tiers peuvent également demander le respect de la Convention (ATF 105 Ib 213, ATF 98 Ia 230).

2. En vertu d'une jurisprudence constante, la Suisse s'en tient aux faits mentionnés dans la requête d'extradition et elle ne peut pas refuser l'extradition au motif que les faits ne seraient pas prouvés; en effet, il appartient à l'Etat requérant de se prononcer sur la réalité des faits et la culpabilité du prévenu (ATF 103 Ia 629, ATF 101 Ia 424 consid. 5, 611). Une exception à ce principe ne peut être admise que si les faits invoqués sont manifestement inexistants ou lorsqu'il y a des lacunes ou des contradictions dans la requête. En l'espèce, l'opposant connaît ces principes; il ne peut donc prétendre que leur application devrait conduire au rejet de la requête. En effet, en l'état de la procédure, on ne saurait en tout cas tenir pour indubitable l'alibi invoqué par certains témoins quant à la présence de Jaroudi à Juan-les-Pins à l'heure du crime.

3. Selon son art. 2 al. 1, les crimes et délits politiques sont exceptés de la Convention. Comme celle-ci ne définit pas le délit politique, le juge suisse applique à l'art. 2 al. 1 la notion de délit politique telle qu'elle découle du droit suisse (ATF 90 I 299). a) Il résulte du texte de la Convention que celle-ci n'interdit pas l'extradition en cas de délit politique, mais simplement qu'elle n'oblige pas, en pareille hypothèse, à extrader selon l'art. 1. A supposer qu'il y ait délit politique, une extradition éventuelle relève donc du droit interne, en l'occurrence de

l'art. 10 LExtr. b) Le refus d'extrader pour des délits politiques purs ou relatifs se fonde sur la considération que, dans les relations entre Etats et spécialement entre Etats n'ayant pas les mêmes régimes politiques, ceux qui se battent pour leurs idées politiques, fût-ce par la commission d'infractions, méritent d'être protégés du régime de leurs adversaires politiques victorieux, compte tenu des mobiles compréhensibles des auteurs. Valable dans les rapports entre l'Etat de refuge (ou de séjour) et l'Etat dont les institutions ont été attaquées par le délit politique, cette considération n'a plus le même poids lorsque le délit politique a été commis sur le territoire d'un Etat tiers, qui requiert l'extradition, comme c'est le cas en l'espèce.

BGE 106 Ib 297 S. 300

On peut donc se demander si ou dans quelle mesure, en vertu du droit conventionnel ou du droit interne, la nature politique d'une infraction exclut également l'extradition dans cette hypothèse. Selon l'arrêt non publié Bodenan du 13 août 1973, citant aussi l'ATF 54 I 213 /214, la circonstance que l'Etat requérant est un Etat tiers n'exclut pas l'application de l'art. 10 LExtr, mais elle a une importance pour décider si, in casu, il y a délit politique relatif (arrêt cité par FELCHLIN, Das politische Delikt, thèse Zurich 1979, p. 327). Le Tribunal fédéral y déclare: "Refuser l'extradition aurait pour conséquence de permettre aux factions politiques rivales de poursuivre impunément leurs menées à l'étranger, à la seule condition que les auteurs se réfugient dans un Etat tiers. La Suisse, qui ne tolère pas que l'on transporte sur son territoire la lutte qui se livre par des moyens illégaux, ne saurait prêter la main à de tels actes accomplis dans d'autres pays tiers, en donnant asile à leurs auteurs (...). (...) l'extradition devrait néanmoins être refusée, dans des circonstances semblables, si l'Etat requérant et celui dont le régime est en cause étaient très proches l'un de l'autre, ou au contraire violemment opposés l'un à l'autre du point de vue politique. Le risque de voir le procès faussé pour des motifs d'ordre politique serait alors tel qu'il justifierait le refus de l'extradition, par l'application analogique de l'art. 3 al. 2 de la Convention européenne d'extradition." Il n'y a pas lieu en principe de s'écarter de cette jurisprudence. Dès lors, le fait que l'infraction a été commise sur le territoire d'un Etat tiers qui requiert lui-même l'extradition n'exclut pas en soi l'application de l'art. 10 LExtr. c) Dans l'interprétation de l'art. 10 LExtr relatif au délit politique, il faut, selon la jurisprudence, prendre en considération l'art. 3 CEExtr (ATF 99 Ia 555, à propos de l'art. 3 al. 2 CEExtr). L'art. 3 al. 3 CEExtr, inspiré par la législation belge et dont l'insertion dans la Convention européenne a été jugée inopportune par certains auteurs (SCHULTZ, Principes du droit d'extradition traditionnel, dans Aspects juridiques de l'extradition entre Etats européens, Conseil de l'Europe, Strasbourg 1970, p. 16; DUK, Principes fondamentaux de la Convention européenne d'extradition, même publication, p. 40; FELCHLIN, op. cit., p. 193 ss., 248),

BGE 106 Ib 297 S. 301

dispose que, "pour l'application de la présente Convention, l'attentat à la vie d'un chef d'Etat ou d'un membre de sa famille ne sera pas considéré comme infraction politique". On peut dès lors se demander si à fortiori, au sens de la Convention, l'attentat à la vie contre une personne ayant un rang social moins élevé ne doit pas aussi être considéré comme un délit non politique. La Suisse s'est toutefois réservé, à propos de cette disposition, "le droit de refuser aussi l'extradition en se fondant sur l'art. 3 par. 1, lorsque celle-ci est demandée pour attentat à la vie d'un chef d'Etat ou d'un membre de sa famille". Il résulte formellement de cette réserve que si, en général, l'extradition est refusée en cas de délit politique (art. 3 par. 1 CEExtr), le refus n'est plus qu'une faculté pour la Suisse en cas d'attentat à la vie d'un chef d'Etat ou d'un membre de sa famille. Cette question n'a cependant pas besoin d'être tranchée dans la présente espèce, comme on va le voir.

4. Selon la jurisprudence, il y a délit politique relatif si, en raison des circonstances, notamment des mobi-

les et des buts de l'auteur, les actes commis présentent un caractère politique prépondérant (ATF 101 Ia 64, 425, 605). Ont ce caractère les actes qui s'inscrivent dans le cadre d'une lutte pour ou contre le pouvoir, ou tendent à soustraire des personnes à un pouvoir excluant toute opposition; ces actes doivent être en rapport étroit et direct, clair et net avec le but politique visé. Il faut également que le mal causé soit proportionné au résultat recherché, que les intérêts en cause soient suffisamment importants, sinon pour justifier, du moins pour excuser légalement l'atteinte que l'auteur a portée à certains biens juridiques (ATF 90 I 299 /300). La proportionnalité n'existe, s'agissant de l'homicide, que si celui-ci est le seul moyen de sauvegarder les intérêts supérieurs en jeu et d'atteindre le but politique recherché (ATF 90 I 300, ATF 87 I 137); si les homicides intervenus dans le cadre d'une guerre civile ou d'un conflit armé ouvert ont été reconnus comme délits politiques (ATF 50 I 299, ATF 49 I 260), il n'en a pas été de même d'assassinats opérés à l'étranger contre une personne subalterne en dehors d'un conflit armé ouvert (ATF 54 I 207); "il faut que l'auteur du crime... ait pu espérer raisonnablement que son acte aurait pour conséquence, au-delà du résultat immédiat, une modification de l'organisation politique ou sociale de l'Etat... L'assassinat peut ainsi

BGE 106 Ib 297 S. 302

apparaître comme la dernière ressource lorsque la personne visée incarne pratiquement le système politique de l'Etat, en sorte qu'on puisse penser que sa disparition entraînera une modification de ce système" (ATF 90 I 301; cf. à ce sujet FELCHLIN, op. cit., p. 318-321, 337, 343). Le Tribunal fédéral examine librement le caractère politique de l'infraction et, notamment, si les circonstances invoquées à l'appui de l'opposition peuvent être considérées comme établies (ATF 90 I 299). a) On ne saurait dénier à celui qui conteste avoir commis les faits le droit de soutenir que, s'il devait néanmoins être retenu comme étant l'auteur de ces faits, le caractère politique de l'infraction devrait alors exclure l'octroi de l'extradition. Une argumentation subsidiaire de cet ordre n'est pas contraire en soi au droit de l'extradition. Du reste, lorsqu'il doit statuer sur une opposition, le Tribunal fédéral examine d'office si les conditions de l'extradition sont remplies, notamment s'il y a délit politique. Suivant les cas, il peut cependant être difficile de déterminer les mobiles et les buts de l'auteur supposé, lorsque celui-ci nie toute participation à l'acte. On ne saurait retenir qu'ils sont politiques, s'ils ne peuvent être établis ou à tout le moins rendus vraisemblables. b) Vu le rôle politique important joué par la victime en Syrie, au Liban, à la tête de la Saïka et de la section militaire de l'OLP, il apparaît hautement vraisemblable que son assassinat s'explique par le désir d'exterminer un adversaire politique ou d'affaiblir le mouvement à la tête duquel il se trouvait. Il semble donc s'inscrire dans le cadre d'une lutte pour ou contre le pouvoir. c) Il faut cependant rechercher si l'acte a un caractère politique prépondérant, notamment quant à sa proportionnalité avec le but recherché. A cet égard, vu les dénégations de l'opposant et la complexité des intérêts en cause, le juge de l'extradition en est réduit à des conjectures, sur la base des hypothèses évoquées par l'opposant. aa) Si l'attentat a été inspiré par un Etat étranger (Israël, Egypte) dont l'auteur a épousé les conceptions, en dehors d'un conflit militaire ouvert, l'assassinat d'un homme politique d'un Etat étranger - qui n'est au demeurant pas un chef d'Etat -

BGE 106 Ib 297 S. 303

n'apparaît pas comme un moyen idoine de mettre fin à un mouvement politique adverse; en ce cas, le caractère de délit du droit commun apparaît prépondérant. bb) Si l'attentat a été provoqué par une faction politique rivale, au sein du même mouvement politique général, l'appréciation devrait être la même. En effet, malgré leurs rivalités, ces factions n'étaient pas en lutte armée ouverte (selon l'opposant, elles n'osaient pas "s'affronter directement sur le terrain", on s'était efforcé "de donner l'apparence d'être réconciliés"); éliminer dans ces conditions

un adversaire apparaît un moyen particulièrement cruel, cynique et abject; en outre, il n'était nullement suffisant pour mettre fin à la faction adverse comme telle (dans cette hypothèse, il n'y a pas de raisons de penser que l'assassinat de Mouhsen était propre à supprimer aussi le parti "syrien" au sein de l'OLP, mais il pouvait tout au plus l'affaiblir). cc) Sur la base des indications fournies par l'opposant, et en particulier des journaux libanais produits par lui, on comprendrait moins bien le mobile d'un attentat commis par un nationaliste libanais contre le chef de la Saïka et porte-parole du mouvement pro-syrien au Liban. Il semble en effet que ces derniers étaient favorables au maintien du Liban ancien, contrairement au Fath de Yasser Arafat, qui se serait prononcé en faveur d'une partition du pays entre arabes et chrétiens. Dans cette hypothèse, le juge de l'extradition ne serait pas en mesure, faute d'explications suffisantes, de saisir le mobile de l'auteur et d'apprécier le rapport existant entre le but poursuivi et le moyen choisi. Il ne saurait donc pas non plus retenir qu'un tel assassinat présente un caractère politique prépondérant. d) Il résulte de la jurisprudence citée ci-dessus (consid. 3 lettre b) que, parmi toutes les circonstances à prendre en considération pour juger du caractère prépondérant de l'infraction politique ou du délit de droit commun, le juge doit aussi attribuer un certain poids au fait que l'extradition est requise par un Etat tiers qui n'est ni particulièrement proche de l'Etat touché, ni particulièrement opposé à cet Etat. Or, même si la France a joué un rôle important en Syrie et au Liban, pendant la période dite coloniale, on ne saurait raisonnablement retenir en l'état actuel qu'elle ait un régime politique particulièrement proche des pays du Moyen-Orient, ni particulièrement opposé à ces pays.

Aussi, en l'occurrence, le fait que l'extradition est requise par la France est-il propre à diminuer l'importance relative de la composante politique de l'infraction, lorsqu'il s'agit de décider si le caractère politique de l'infraction est prépondérant au point de justifier un refus de l'extradition. Vu l'ensemble des circonstances, on ne saurait donc retenir en l'espèce que l'infraction reprochée présente un caractère politique prépondérant.

5. Il résulte des explications de l'opposant qu'il craint, quoique innocent, d'être la victime en France d'une condamnation dictée par la raison d'Etat, en raison de la politique de rapprochement entre la France et les Etats arabes, pratiquée par le président de la République et le Gouvernement français. Il y a lieu d'examiner si l'argument est recevable et, en cas d'affirmative, s'il est fondé. a) Selon l'art. 3 ch. 1 CEExtr, l'extradition n'est pas accordée lorsqu'elle est considérée par la partie requise comme une infraction politique ou comme un fait connexe à une telle infraction. Selon l'art. 3 ch. 2 CEExtr, la même règle s'appliquera si la partie requise a des raisons sérieuses de croire que la demande d'extradition motivée par une infraction de droit commun a été présentée aux fins de poursuivre ou de punir un individu pour des considérations de race, de religion, de nationalité ou d'opinions politiques ou que la situation de cet individu risque d'être aggravée pour l'une ou l'autre de ces raisons. La France n'étant pas partie à la Convention européenne, ces dispositions ne sont pas directement applicables dans les relations entre la Suisse et la France. En effet, selon un principe général, appliqué par le Tribunal fédéral, le droit conventionnel résultant du traité régissant ces deux pays prime le droit interne. Cependant, ledit droit conventionnel ne définit pas le délit politique; la Convention s'en remet, à ce sujet, à la définition qu'en donne le droit national (cf. ci-dessus consid. 3). En droit interne suisse de l'extradition, la notion de délit politique résulte de l'art. 10 LExtr. Mais la portée de cette disposition a été étendue par la jurisprudence depuis l'arrêt Losembe (ATF 99 Ia 554, 556). Selon cet arrêt, la règle de l'art. 3 ch. 2 CEExtr "est conforme à l'ordre juridique national et doit être respectée dans l'administration de la justice"; une opposition reposant sur un tel motif "est donc fondée au

regard de l'art. 10 LExtr, tel qu'il doit être interprété depuis l'approbation de la Convention européenne d'extradition". Il y a donc lieu, logiquement, de retenir la même règle, en application du Traité franco-suisse d'extradition, et de considérer qu'au regard du droit interne suisse - déterminant - l'infraction politique comprend également l'hypothèse prévue par l'art. 3 ch. 2 CEExtr. Cette nouvelle interprétation de l'art. 10 LExtr ne viole pas la Convention d'extradition franco-suisse, puisque celle-ci s'en remet au droit national du soin de définir le délit politique, que les différents droits nationaux ont des règles assez différentes à ce sujet et que, sur le plan européen, la notion d"'infractions politiques" (cf. titre de l'art. 3 CEExtr) a été étendue à l'hypothèse de l'art. 3 ch. 2 CEExtr (cf. FELCHLIN, op. cit., p. 248). b) Sur le fond, en revanche, le juge suisse de l'extradition ne saurait, sur la base des preuves fournies par l'opposant, admettre que la Suisse ait de sérieuses raisons de croire que la situation de l'opposant soit aggravée devant les juridictions françaises du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité ou des ses opinions politiques. Le seul rapprochement politique de la France à l'égard des pays arabes et de l'OLP ne permet raisonnablement pas de supposer que les autorités judiciaires françaises n'appliqueraient pas la loi à un prévenu et condamneraient un innocent uniquement à des fins politiques. La conclusion de traités d'extradition repose sur la confiance réciproque que se témoignent les parties contractantes; la présomption qui en résulte ne saurait être renversée sans des raisons sérieuses, inexistantes en l'occurrence. En effet, les conjectures de l'opposant quant à une collusion de la France avec certains Etats du Moyen-Orient et l'OLP ayant pour objet d'influencer la justice française dans sa recherche de la vérité et dans l'application de la loi, ne reposent pas sur des indices suffisants.

6. L'opposant fait aussi état, notamment dans la lettre de son mandataire au Tribunal fédéral du 10 juillet 1980, de ses craintes d'être réextradé par la France à un Etat tiers; il souligne que la Syrie a pris part à l'enquête et a eu accès au dossier, en Suisse et surtout en France, et qu'elle a usé de pression. a) La Convention franco-suisse de 1869, tout en consacrant le principe de spécialité (art. 8), ne contient pas de disposition sur la réextradition, par l'Etat requérant à un Etat tiers, de

l'individu livré par l'Etat requis. Mais il est admis, tant en droit suisse (art. 8 LExtr) qu'en droit français (art. 27 de la loi de 1927 sur l'extradition), que la réextradition à un Etat tiers est exclue sans l'assentiment de l'Etat requis et que ce principe s'applique même dans les cas régis par une convention qui ne contient pas de clause expresse sur ce point (cf. pour le droit suisse: ATF 3 p. 110; SCHULTZ, Das schweizerische Auslieferungsrecht, p. 375, citant la pratique du Conseil fédéral: FF 1914 I 406 No 8; BURCKHARDT/BOVET, Le droit fédéral suisse, vol. IV N 1804 IV p. 253 s.; pour le droit français: JURIS-CLASSEUR, Procédure pénale, App. Art. 689-96, 5e cahier Nos 76 ss.). La Convention européenne d'extradition subordonne aussi la réextradition à l'assentiment de la partie requise (art. 15). Ainsi, rien ne s'oppose en principe à ce qu'une réserve soit faite dans ce sens à propos d'un cas de réextradition soumis à la Convention franco-suisse de 1869. b) On a déjà vu ci-dessus que la notion de délit politique, non définie par ladite convention, doit être interprétée selon le droit du pays requis et que la notion suisse du délit politique a été élargie depuis la ratification par la Suisse de la Convention européenne d'extradition. En l'espèce, on peut craindre que si Jaroudi était livré à un Etat tiers ou à une organisation politique, sa situation pourrait être aggravée pour des motifs d'ordre politique. Aussi une réserve dans le sens proposé par l'opposant paraît-elle également justifiée à ce titre.

Dispositiv

Par ces motifs, le Tribunal fédéral:
1. Rejette l'opposition de Jaroudi et autorise son extradition à la France. 2. Charge le Conseil fédéral de faire une réserve pour éviter que Jaroudi ne soit livré à un Etat tiers sans l'assentiment de la Suisse, au sens des art. 8 LExtr et 15 CEExtr.