Urteilskopf

121 II 248

42. Extrait de l'arrêt de la Ire Cour de droit public du 1er novembre 1995 dans la cause dame S. contre Office fédéral de la police (recours de droit administratif)
Regeste (de):
Art. 100 lit. a und Art. 96 OG.

Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist nicht zulässig, wenn sie auf eine Intervention der Schweiz bei einem ausländischen Staat wegen einer behaupteten Verletzung des Spezialitätsprinzips in Auslieferungssachen abzielt (E. 1a und b).

Überweisung der Beschwerde ans Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement, in dessen Zuständigkeitsbereich diese fallen könnte, ohne dass das Bundesgericht sich über das offenstehende Rechtsmittel oder zur Sache äussert (E. 1c).

Regeste (fr):
Art. 100 let. a et art. 96 OJ.

Le recours de droit administratif n'est pas recevable lorsqu'il tend à une intervention de la Suisse auprès d'un Etat étranger en raison d'une violation alléguée du principe de la spécialité en matière d'extradition (consid. 1a et b).

Transmission du recours au Département fédéral de justice et police, comme objet éventuel de sa compétence, sans que le Tribunal n'ait à se prononcer ni sur le moyen de droit disponible, ni sur le fond (consid. 1c).

Regesto (it):
Art. 100 lett. a e art. 96 OG.

Il ricorso di diritto amministrativo non è ammissibile quando tende a un intervento della Svizzera presso uno Stato estero a causa di un'asserita violazione del principio della specialità in materia di estradizione (consid. 1a e b).

Trasmissione del ricorso al Dipartimento federale di giustizia e polizia, come eventuale oggetto di sua competenza, senza che il Tribunale federale debba pronunciarsi sul rimedio di diritto disponibile o nel merito (consid. 1c).

Sachverhalt ab Seite 248

Par décision du 23 mars 1992, l'Office fédéral de la police a accordé l'extradition aux Etats-Unis d'Amérique de dame S., ressortissante américaine, sur la base d'un acte d'accusation dressé le 19 novembre 1991 par un Grand Jury du Tribunal de district de Rhode Island, retenant à son encontre les chefs d'accusation suivants:

no 1: "activités criminelles organisées", pour s'être livrée entre 1988 et 1991, au blanchiment d'argent provenant du trafic de stupéfiants, en association avec d'autres personnes;
no 62: "omission de la déclaration obligatoire à l'International Revenue Service" pour toute opération portant sur plus de 10'000 US$ (infraction "CTR");
no 69 à 129: "blanchissage d'argent";
no 130 à 142: "encouragement à une activité illicite".
L'extradition était accordée sous réserve des actes mentionnés au chef d'accusation no 62 dans la mesure où ils seraient réprimés uniquement pour des raisons d'évasion fiscale. Par arrêt du 11 juin 1992, le Tribunal fédéral a admis partiellement un recours de droit administratif formé par dame S., refusant l'extradition pour le chef d'accusation no 62, le droit suisse ne connaissant pas de dispositions analogues au droit américain sur le contrôle des transactions financières. L'extradition était accordée pour le surplus. Le 18 décembre 1992, le Jury de la Cour des Etats-Unis du district de Rhode Island a déclaré dame S. coupable de complot, de blanchiment d'argent et d'exportation de fonds de provenance illicite. S. a été condamnée, le 21 mai 1993, à 14 ans de prison et à une amende de 18'500'500 US$. Le 3 mai 1993, le conseil à Genève de dame S. a adressé une lettre à l'OFP, dénonçant une violation du principe de la spécialité par les autorités américaines. Il reprochait en substance au juge américain d'avoir tenu compte, avant et pendant le procès de dame S., d'infractions "CTR" - omission de la déclaration obligatoire -, en les combinant, comme "infractions de base" (predicate offenses) avec les délits de complot et de recyclage d'argent; en outre, l'existence de ces infractions aurait servi de preuve durant le procès pour fonder les autres accusations. Le 11 juin 1993, le Département américain de la justice a rejeté ces critiques, que lui avait transmises l'OFP. Par lettre du 14 octobre 1993, l'avocat de dame S. sollicita une intervention par la voie diplomatique afin d'obtenir que sa cliente soit jugée sans aucune référence à la violation de la réglementation monétaire. Le 28 décembre 1993, il réitéra sa demande, précisant qu'un défaut de réponse serait assimilé à un refus contre lequel il serait recouru. L'OFP n'a pas répondu à cet envoi. Agissant par la voie du recours de droit administratif, dame S. demande au Tribunal fédéral d'inviter l'OFP à émettre une protestation auprès des

Etats-Unis d'Amérique en raison de la violation du principe de la spécialité. Un échange de vues a été ouvert le 15 juin 1995 avec le Conseil fédéral, afin de savoir si le recours de droit administratif, supposé irrecevable en vertu de l'art. 100 let. a OJ, pourrait être traité comme recours administratif auprès du Département fédéral de justice et police (ci-après: DFJP). Chargé de prendre position, le Département fédéral des finances a fait parvenir sa réponse le 13 septembre 1995, accompagnée d'une détermination du DFJP, à laquelle il se rallie. Selon cette dernière autorité, l'OFP ne saurait, en vertu notamment du principe de la souveraineté des Etats, étendre son pouvoir de surveillance aux décisions prises par l'Etat requérant après l'octroi de l'extradition; ni le TEXUS, ni l'EIMP n'instituent de voie de droit permettant à l'extradé d'obtenir un tel contrôle. Les droits et obligations découlant du traité ne sauraient toucher directement les particuliers; dans la mesure où il en résulte des obligations pour ces derniers, le contrôle des décisions prises à ce sujet ne saurait leur conférer la faculté de soumettre les décisions rendues par la justice de leur pays à l'appréciation d'autorités étrangères; aussi la démarche de dame S. auprès de l'OFP relevait-elle de la "plainte informelle" ou de la "pétition", pour laquelle l'intéressée n'avait pas droit à une décision au sens de l'art. 5 PA. La mesure prise à l'issue d'une telle procédure n'étant pas sujette à recours, le recours de droit administratif ne pourrait être accueilli comme un recours administratif, mais tout au plus comme une dénonciation au sens de l'art. 71 PA, de la compétence éventuelle du DFJP en sa qualité d'autorité de surveillance de l'OFP. La recourante a pris position. Elle estime disposer

d'un droit subjectif au respect du principe de la spécialité; l'intervention requise serait dans les compétences de l'OFP en tant qu'autorité de surveillance. Par ailleurs, la disposition restrictive de l'art. 100 let. a OJ ne devrait pas s'appliquer car l'intervention qu'elle requiert, ne portant préjudice ni à la sécurité intérieure ni aux relations extérieures de la Confédération, n'aurait pas un caractère politique exclusif. En cas d'irrecevabilité de son recours de droit administratif, elle demande qu'il soit traité comme recours administratif.

Erwägungen

Extrait des considérants:

1. Le Tribunal fédéral examine d'office et librement la recevabilité du recours de droit administratif (ATF 121 II 41 consid. 2 et les arrêts cités).

BGE 121 II 248 S. 251

a) Aux termes de l'art. 100 let. a OJ, le recours de droit administratif n'est pas recevable contre les décisions concernant la sûreté intérieure ou extérieure du pays, la neutralité, la protection diplomatique, la coopération au développement et l'aide humanitaire ainsi que les autres affaires intéressant les relations extérieures. Comme le relève la recourante, cette clause d'exclusion doit en principe recevoir une interprétation restrictive; l'art. 100 let. a OJ vise ainsi en premier lieu les mesures touchant à la sécurité intérieure et extérieure de la Suisse, en particulier les "actes de gouvernement" (ATF 118 Ib 280 consid. 2b, ATF 104 Ib 130 consid. 1 et les exemples cités). Le législateur a considéré que, dans ce domaine, le gouvernement doit demeurer seul responsable des décisions prises puisque les mesures tendant à protéger l'intégrité de l'Etat et à maintenir de bonnes relations avec l'étranger font partie de ses tâches essentielles; en outre, les décisions à prendre dans ce domaine sont d'ordinaire une question d'appréciation. Les décisions relatives à la protection diplomatique sont aussi considérées comme des mesures discrétionnaires soustraites au contrôle judiciaire (FF 1965 p. 1349). b) En l'espèce, la démarche de la recourante appelait non seulement un contrôle du respect du principe de la spécialité, tel qu'il découle notamment du Traité d'extradition conclu avec les Etats-Unis d'Amérique, mais aussi, le cas échéant, une intervention - protestation - auprès de cet Etat aux fins de dénoncer cette violation et d'obtenir les assurances nécessaires quant à sa réparation. Point n'est besoin de rechercher à ce stade si l'intéressée dispose d'un véritable droit subjectif à une telle intervention, en se fondant sur la règle de la spécialité. Dans tous les cas, une intervention de la Suisse, en tant qu'Etat requis, relèverait essentiellement des relations interétatiques auxquelles la personne extradée n'est pas en soi partie. L'opportunité d'une telle intervention et, le cas échéant, ses modalités, sont des questions qui revêtent un caractère politique marqué et concernent au premier chef les relations extérieures, au sens de l'art. 100 let. a in fine OJ. Le recours de droit administratif est donc exclu. c) Lorsqu'un recours est formé en temps utile devant le Tribunal fédéral, mais ressortit au Conseil fédéral ou à une autre autorité fédérale spécialement chargée de la juridiction administrative, le recours est transmis à l'autorité compétente, le délai étant considéré comme observé (art. 96 OJ). En l'espèce, tant la recourante que le DFJP s'accordent à reconnaître qu'en cas d'irrecevabilité du recours de droit administratif, la cause serait de

BGE 121 II 248 S. 252

la compétence du DFJP. Il y a en revanche divergence quant au moyen de droit utile. Dans sa détermination, le DFJP considère qu'en l'absence d'un droit d'obtenir une intervention auprès de l'Etat requérant, la

démarche de la recourante s'apparenterait à une "plainte informelle" ou à une "pétition", au sujet de laquelle elle n'aurait pas droit à une décision au sens de l'art. 5 PA; son recours ne pourrait être traité comme recours administratif, mais uniquement comme une dénonciation au sens de l'art. 71 PA. La recourante relève que sa démarche auprès de l'OFP tendait en tout cas à la constatation d'un droit au sens de l'art. 5 al. 1 let. b PA; elle insiste sur l'existence d'un droit relatif au respect du principe de la spécialité. Cette question n'a toutefois pas à être élucidée dans le cadre du présent arrêt. Dès lors qu'elle a constaté son incompétence pour connaître de la cause, la cour de céans doit se borner à transmettre le dossier à l'autorité compétente, sans avoir à émettre d'observations ni sur le moyen de droit par lequel cette dernière serait saisie, ni sur le fond.