

JAAC 62.24

Décision du Département fédéral de justice et police
du 21 juillet 1997

Entraide judiciaire. Plainte pour violation du principe de la spécialité.

*Etendue du pouvoir de surveillance de l'Office fédéral de la police (OFP)
dans le domaine de l'entraide judiciaire en matière pénale.*

Il n'existe pas de voie de droit qui permette à la personne extradée de soumettre à l'appréciation des autorités suisses les décisions prises à son endroit par les organes juridictionnels de l'Etat auquel elle a été livrée, dans le but d'en faire contrôler la conformité avec les règles sur l'entraide internationale en matière pénale. C'est tout au plus sous l'angle d'une plainte informelle ou d'une pétition que les griefs formulés en la matière (en l'occurrence la violation du principe de la spécialité) peuvent être examinés par l'OFP, en tant que cette autorité a notamment pour tâche de surveiller l'application des dispositions légales qui régissent les relations d'entraide.

Art. 71 PA.

Le recours pour déni de justice que la personne extradée a formé auprès du TF en raison du refus de l'OFP de rendre une décision sur sa demande d'intervention diplomatique et qui a été transmis ensuite au DFJP pour raison de compétence ne peut être traité que comme une dénonciation au sens de l'art. 71 PA.

*Rechtshilfe. Beanstandung einer Verletzung des
Spezialitätsvorbehaltes.*

*Umfang der aufsichtsrechtlichen Kompetenzen des Bundesamtes für
Polizeiwesen (BAP) auf dem Gebiete der Rechtshilfe in Strafsachen.*

In der Schweiz steht der ausgelieferten Person keine Rekursmöglichkeit offen, um Verletzungen des Rechtshilfeverfahrens in Strafsachen durch ausländische Gerichte zu rügen. Die entsprechende Beschwerde (vorliegend: Verletzung des Spezialitätsvorbehaltes) stellt allenfalls einen Rechtsbehelf oder eine Petition dar und kann durch das BAP überprüft werden, da dieses im Bereiche des Rechtshilfeverfahrens über aufsichtsrechtliche Kompetenzen verfügt.

Art. 71 VwVG.

Der Beschwerdeführer ersucht das BAP erfolglos um eine diplomatische Intervention bei der amerikanischen Regierung wegen Verletzung des Spezialitätsprinzips. Die in diesem Zusammenhang eingereichte Rechtsverweigerungsbeschwerde wird vom BGer an das EJPD überwiesen und als Aufsichtsbeschwerde im Sinne von Art. 71 VwVG entgegengenommen.

Assistenza giudiziaria. Reclamo per violazione del principio della specialità.

Misura del potere di sorveglianza dell'Ufficio federale di polizia (UFP) nel quadro dell'assistenza giudiziaria in materia penale.

Non esiste un rimedio di diritto che permette alla persona estradata di sottomettere al giudizio delle autorità svizzere decisioni emanate da organi giurisdizionali dello Stato in questione, al fine di controllare la conformità con le regole sull'assistenza internazionale in materia penale. Le lagnanze formulate nella materia (in casu la violazione del principio della specialità) possono essere eventualmente oggetto di un esame da parte dell'UFP sotto forma di mezzo di impugnazione informale o di una petizione, nella misura in cui tale autorità ha il compito di sorvegliare le disposizioni legali che regolano le relazioni di assistenza.

Art. 71 PA.

Il ricorso per diniego di giustizia presentato al TF dalla persona estradata al seguito del rifiuto dell'UFP di emanare una decisione sulla sua richiesta d'intervento diplomatico e trasmesso in seguito al DFGP per ragioni di competenza, va trattato quale denuncia ai sensi dell'art. 71 PA.

Résumé des faits:

A. Sur demande des Etats-Unis d'Amérique, les autorités suisses compétentes ont, au mois de juin 1992, accordé à ce pays l'extradition de l'une de ses ressortissantes, S., pour les divers chefs d'inculpation figurant dans l'acte d'accusation produit à cette occasion (soit de manière générale pour «activités

criminelles organisées», « blanchissage d'argent» et «encouragement à une activité illicite»), sous réserve des infractions à la réglementation sur le contrôle des transactions financières (chef d'accusation N° 62 relatif à l'«omission de la déclaration obligatoire à l'administration fiscale»).

A la suite d'une modification partielle de l'acte d'accusation établi contre l'intéressée (modification touchant principalement aux infractions relatives aux «activités criminelles organisées»), l'Office fédéral de la police (OFP) a octroyé, en novembre 1992, l'extension de l'extradition sollicitée par les Etats-Unis.

B. Le 18 décembre 1992, le Jury de la Cour fédérale américaine du district de Rhode Island a déclaré S. coupable de complot, de blanchiment d'argent et d'exportation de fonds de provenance illicite.

Les objections soulevées par l'intéressée contre ce verdict ont été écartées par cette juridiction le 19 avril 1993.

Par jugement du 21 mai 1993, S. a été condamnée à 14 ans de prison et au paiement d'une amende d'un montant de 18 500 000 USD.

C. En date du 3 mai 1993, le mandataire de l'intéressée s'est adressé par écrit à l'OFP, dénonçant une violation du principe de la spécialité par les juridictions américaines et invitant en conséquence cet office à faire en sorte que les autorités helvétiques formulent une protestation diplomatique auprès des Etats-Unis.

Par envoi du 19 mai 1993, l'OFP a porté cet écrit à la connaissance du Département américain de la Justice et a invité celui-ci à prendre position sur le grief de violation du principe de la spécialité soulevé par le mandataire de l'intéressée.

Dans sa réponse du 11 juin 1993 transmise par télécopie à l'OFP, le département précité a rejeté semblable grief, estimant que la règle de la spécialité consacrée par l'art. IX du Traité d'extradition entre la Suisse et les Etats-Unis d'Amérique du 14 mai 1900 (ci-après le traité, RS 0.353.933.6) n'avait pas été transgressée lors du procès dont avait été l'objet S.

Le 17 juin 1993, l'OFP a communiqué au conseil de S. les déterminations du département américain et lui a fait savoir qu'il partageait l'avis exprimé par ce dernier.

Par écrit du 6 août 1993, le mandataire de l'intéressée a maintenu son point de vue et invité cet office à prendre formellement position sur sa requête tendant à ce que les autorités suisses interviennent auprès du Gouvernement américain pour protester contre la violation, par les juridictions de ce pays, du principe de la spécialité.

Le 14 octobre 1993, ledit mandataire a réitéré sa demande auprès de l'OFP et confirmé les reproches soulevés antérieurement à l'égard des autorités américaines. En particulier, il a relevé que les infractions pour lesquelles sa cliente avait été condamnée et punie par les juridictions américaines étaient fondées en grande partie sur la violation de la réglementation monétaire proprement dite, alors même que ce dernier type de délits était, d'après les considérations émises par le Tribunal fédéral (TF), inconnu du droit suisse et ne pouvait donc, en vertu du principe de la double incrimination, être

retenu dans l'instruction pénale ouverte contre elle. Le conseil de S. a encore renouvelé sa démarche le 28 décembre 1993 auprès de l'OFP. Aucune suite n'a été donnée par cette autorité aux deux dernières interventions du mandataire de l'intéressée.

D. Invoquant un déni de justice formel, ce dernier a déposé, le 31 mai 1994, un recours de droit administratif auprès du TF, motif pris que l'OFP refusait de statuer sur sa demande de protestation diplomatique dirigée contre les autorités américaines. Dans l'argumentation de son recours, le mandataire de S. reprenait pour l'essentiel les griefs formulés antérieurement à l'endroit des juridictions américaines. En particulier, il estimait que les moyens de preuve utilisés par les autorités américaines pour fonder le verdict de culpabilité prononcé contre sa cliente avaient pour principal objet la violation de la réglementation monétaire. Aussi en déduisait-il que cette dernière n'avait pas bénéficié de l'immunité de poursuite, de jugement et de condamnation que confère la règle de la spécialité. Considérant que la justice américaine avait ainsi transgressé l'art. IX du traité, le mandataire de S. demandait dès lors au TF d'inviter l'OFP à émettre une protestation auprès du Gouvernement des Etats-Unis dans le but de dénoncer une violation de cette disposition et d'obtenir de sa part l'assurance selon laquelle il serait remédié à cette situation.

E. Après avoir ouvert un échange de vues avec le Conseil fédéral, le TF a, par arrêt du 1^{er} novembre 1995, déclaré irrecevable le recours de droit administratif formé par S. et transmis la cause au Département fédéral de justice et police (DFJP), pour raison de compétence. Dans les considérants de son arrêt, l'autorité judiciaire susnommée a relevé qu'une éventuelle intervention de la Suisse auprès des Etats-Unis d'Amérique tenait essentiellement du domaine des relations interétatiques. L'opportunité et les modalités de cette intervention, dans la mesure où elles revêtaient un caractère politique marqué et intéressaient au premier chef les relations extérieures, excluaient donc, en vertu de l'art. 100 let. a de la loi fédérale d'organisation judiciaire du 16 décembre 1943 (OJ, RS 173.110), la possibilité pour l'intéressée de faire usage de la voie du recours de droit administratif. Constatant qu'il avait été admis tant par la partie recourante que par le DFJP - appelé à formuler ses déterminations dans le cadre de l'échange de vues opéré antérieurement - que l'affaire ressortait, en pareil cas, du pouvoir de cognition de l'autorité administrative susnommée, le TF a dès lors décidé de transmettre le dossier à cette dernière, comme objet de sa compétence.

Extrait des considérants:

1. (...)

2. En vertu de l'art. 70 al. 1^{er} de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA, RS 172.021), une partie peut en tout temps recourir pour déni de justice ou retard non justifié à l'autorité de surveillance contre l'autorité qui, sans raison, refuse de statuer ou tarde à se prononcer.

La doctrine et la jurisprudence définissent le refus de statuer comme le fait de garder le silence sur une demande qui exige une décision ou le fait d'une autorité de ne pas traiter une demande qui relève de sa compétence (cf. [JAAC](#)

56.4; *André Grisel*, Traité de droit administratif, Neuchâtel 1984, vol. I, p. 369; *Fritz Gygi*, Bundesverwaltungsrechtspflege, Berne 1983, p. 225 et arrêts cités). Pour que le refus de statuer soit pleinement réalisé, il faut donc que l'autorité saisie soit compétente et obligée de rendre la décision demandée (arrêt du Tribunal fédéral du 21 octobre 1996 en la cause *H. et autres contre Conseil d'Etat du canton de Fribourg*, dont des extraits ont été traduits dans la Semaine Judiciaire 1997, p. 415; *JAAC* 57.32 et références citées).

En raison de la relation de subordination hiérarchique qui le lie à l'OFP, le DFJP est l'autorité de surveillance directe de cet office (cf. art. 61 al. 3 de la loi fédérale sur l'organisation et la gestion du Conseil fédéral et de l'administration fédérale du 19 septembre 1978 [LOA], RS 172.010, et art. 1 let. c de l'ordonnance du Conseil fédéral concernant l'attribution des offices aux départements et des services à la Chancellerie fédérale du 24 février 1982, RS 172.010.14) et est, donc, habilité à se déterminer sur les griefs formulés par S. à l'encontre de l'OFP.

3. En l'espèce, les démarches entreprises par S. auprès de l'OFP tendaient (...) à ce qu'il soit procédé à un contrôle du respect du principe de la spécialité, tel qu'il découle notamment du traité, et, le cas échéant, à ce qu'une intervention ait lieu, sous la forme d'une protestation, auprès de l'Etat requérant aux fins de dénoncer la violation de ce principe et d'obtenir les assurances nécessaires quant à sa réparation. Dès lors, il s'agit principalement d'examiner, dans la mesure où une éventuelle protestation auprès des autorités étrangères concernées suppose au préalable la constatation d'une violation du principe de la spécialité, si l'OFP est compétent pour se prononcer, par une décision formelle, sur la conformité des actes de poursuite pénale et du jugement de condamnation dont a fait l'objet la personne extradée avec ce principe.

3.1. (...) Le traité d'extradition conclu avec les Etats-Unis ne contient aucune disposition prévoyant l'existence d'un moyen de droit qui octroierait à la personne extradée la possibilité de faire contrôler par les autorités de l'Etat requis la légalité des décisions prises à son endroit par les organes judiciaires de son pays, en regard des règles sur l'entraide internationale. Lorsque des questions ne sont réglées ni expressément ni implicitement par le droit conventionnel, le droit interne (soit la loi fédérale sur l'entraide internationale en matière pénale du 20 mars 1981 [EIMP], RS 351.1, et l'ordonnance d'exécution du 24 février 1982 sur l'entraide internationale en matière pénale [OEIMP], RS 351.11) s'applique à ces dernières (*ATF* 122 II 486 consid. 1, 118 Ib 271 consid. 1a et arrêts cités; cf. également arrêt non publié du 18 avril 1994 en la cause *R. c / OFP*, consid. 1b). Or, il n'existe pas davantage, dans la législation suisse en matière d'entraide, de disposition instaurant une voie de droit destinée à un tel examen. En sus de la réception des demandes d'extradition formulées par les autorités étrangères et la présentation aux autres Etats des mêmes requêtes au nom de la Suisse, le droit helvétique confère à l'OFP la tâche principale de procéder à leur traitement (art. 17 al. 2 EIMP) et, par conséquent, de statuer sur lesdites demandes (art. 55 al. 1^{er} EIMP), comme sur celles ayant pour objet une extension ultérieure des poursuites contre la personne extradée à d'autres infractions (art. 39 EIMP). Cette dernière attribution est précisément l'occasion pour l'OFP de renforcer les garanties liées au respect du principe de la spécialité, notamment par la formulation de réserves idoines. En outre, l'OFP a pour tâche, de même qu'en matière d'entraide judiciaire («petite entraide» ou «entraide

accessoire»), de surveiller l'application des dispositions légales (art. 16 al. 1^{er} EIMP en relation avec l'art. 3 OEIMP). Dans l'exercice de son pouvoir de surveillance, cette autorité est en particulier habilitée à recourir contre les décisions des autorités cantonales portant sur l'exécution des demandes d'entraide judiciaire proprement dites (art. 25 al. 3 et art. 80h let. a EIMP). La surveillance dont elle est ainsi chargée dans les relations d'entraide ne peut toutefois comprendre la compétence de vérifier, à la demande de la personne extradée et dans le cadre d'une procédure administrative ordinaire devant aboutir à une décision formelle de constatation, dans quelle mesure les organes judiciaires de son pays ont effectivement respecté, tant durant la phase des poursuites pénales que dans le jugement de condamnation ou encore dans le cadre de l'exécution de la peine, les règles conventionnelles liant ce dernier et la Suisse. A l'évidence, pareil examen irait à l'encontre des principes fondamentaux régissant les relations internationales, plus particulièrement à l'encontre tant du principe de la souveraineté étatique que du principe de la bonne foi universellement admis en droit des gens. L'hypothèse selon laquelle la personne extradée pourrait faire contrôler a posteriori la conformité des décisions prises à son endroit par les organes juridictionnels de l'Etat requérant avec les dispositions conventionnelles (notamment avec celle relative au respect du principe de la spécialité) réglant la procédure d'extradition entre les Etats concernés ou, en l'absence d'une convention, avec les conditions fixées dans le cadre de la décision d'extradition, ne peut en effet se concevoir que pour autant qu'ait été créée à cet effet une instance supranationale, ce qui n'est pas le cas en l'espèce. Les auteurs du rapport intitulé «L'entraide judiciaire internationale en matière pénale» (*Pierre Schmid / Lionel Frei / Rudolf Wyss / Jean-Dominique Schouwey*, rapport publié dans la Revue de droit suisse [RDS], 1981, p. 308) font notamment mention du pouvoir d'examen dont la Commission européenne des droits de l'homme dispose en la matière à l'égard des Etats parties à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 5 novembre 1950 (CEDH, RS 0.101). La personne poursuivie peut, selon la pratique établie par la Commission européenne, invoquer en effet devant ladite Commission le principe de la spécialité, dans la mesure où son respect découle de l'art. 6 CEDH (garantie d'un procès équitable, cf. référence citée par ces auteurs dans la note N° 146). A cela s'ajoute le fait que les traités internationaux servent en premier lieu à régler les rapports entre Etats, de sorte que les droits et devoirs qui en découlent ne visent directement que ces derniers (cf. notamment Schmid/Frei/Wyss/Schouwey, op. cit., p. 295). Même si l'application des dispositions conventionnelles ou des principes généralement reconnus du droit international est propre à engendrer des droits ou des obligations pour les individus et leur confère, par exemple en matière d'extradition, un véritable droit subjectif d'exiger le respect du principe de la spécialité, on ne saurait cependant aller jusqu'à inclure dans cette prérogative la faculté pour les particuliers de soumettre les décisions prises par la justice de l'Etat requérant à l'appréciation d'autorités étrangères, en tant que ces dernières disposeraient d'un plein pouvoir de cognition pour vérifier la conformité de ces décisions aux règles énoncées par les principes en question. L'ouverture d'une procédure autorisant l'Etat requis à procéder, dans une phase postérieure à l'exécution de la décision d'extradition, à un tel examen ne manquerait pas d'entraver sérieusement les relations d'entraide. (...), il appartient à S., dans la mesure où les griefs

avancés dans ses réclamations successives ont essentiellement pour objet le comportement des organes judiciaires américains, d'entreprendre en ce sens des démarches appropriées devant les autorités compétentes de son pays, qui sont également liées aux dispositions du traité (cf. sur ce dernier point *Blaise Knapp*, Les particuliers et les traités internationaux, RDS 1969 I 275; *Christophe Wilhelm*, Introduction et force obligatoire des traités internationaux dans l'ordre juridique suisse, Etudes suisses de droit international publiées par la Société suisse de droit international, Zurich 1993, vol. 82, p. 131 et 132). Aux USA, le principe de la spécialité est même considéré comme un droit individuel (cf. Schmid/Frei/Wyss/Schouwey, op. cit., p. 308, note N° 148). Or, l'examen des pièces du dossier ne permet pas de déterminer avec certitude si l'intéressée a épuisé toutes les voies de droit au moyen desquelles il lui était possible de contester les décisions tant incidentes que finales des autorités judiciaires en alléguant une violation du principe de la spécialité.

(...) Selon un tiré à part de la Revue Internationale de Droit Pénal (*Dominique Poncet / Paul Gully-Hart*, Le principe de la spécialité en matière d'extradition, Tiré à part de la revue internationale de Droit pénal, vol. 62, N°s 1-2/1991, p. 203 et 218), la personne extradée dispose de voies de droit plus efficaces devant les autorités de l'Etat requérant. En particulier, (...) cette dernière doit avoir la faculté procédurale de faire annuler ou suspendre par les autorités de l'Etat requérant les mesures d'instruction pénale visant sa personne et la possibilité d'obtenir la cassation ou la révision dans la mesure utile de toute condamnation pénale portant sur des faits à raison desquels elle est à même d'invoquer le bénéfice de la spécialité. (...) L'extradé est censé utiliser avec profit les voies de droit que lui offre la procédure menée dans l'Etat requérant, la protection que lui accordera l'Etat qui l'a livré ne pouvant être que résiduelle (Poncet/Gully-Hart, op. cit.).

On ne voit donc pas sur quelle disposition se fonderaient la compétence et, partant, l'obligation de l'OFP de statuer sur les conclusions en constatation de droit que S. a formulées dans sa requête du 3 mai 1993, conclusions qu'elle a réitérées dans ses correspondances des 6 août et 14 octobre 1993.

Au demeurant, l'autorité inférieure n'a pas gardé le silence sur la demande en constatation présentée le 3 mai 1993 par l'intéressée. Comme cela ressort de l'état de fait, l'OFP a, lors de la communication à S. des déterminations du Département américain de la Justice concernant le grief de violation du principe de la spécialité, indiqué formellement à cette dernière, par écrit du 17 juin 1993, faire sienne l'opinion de l'autorité précitée et, donc, constaté par là-même la non-violation de ce principe.

3.2. (...) Rien n'empêche la personne qui a fait l'objet d'une extradition de se plaindre auprès de l'OFP, dont l'une des tâches que lui a confiées le législateur est de surveiller l'application de la loi, du non-respect par l'autorité étrangère des conditions auxquelles était subordonnée son extradition et, par conséquent, d'une violation du principe de la spécialité (cf. en ce sens JAAC 45.48, consid. 5; voir également Schmid/Frei/Wyss/Schouwey, op. cit., p. 324). Pour les diverses raisons évoquées ci-avant, une telle démarche ne peut toutefois s'envisager par le biais d'une action en constatation de droit, mais tout au plus sous l'angle d'une plainte informelle ou d'une pétition,

lesquelles ne permettent pas à son auteur, faute d'avoir la qualité de partie, d'exiger de l'autorité qu'elle rende une décision motivée et la notifie (Grisel, op. cit., vol. II, p. 950 et références citées).

Pour ces divers motifs, le grief de déni de justice soulevé par S. dans son recours de droit administratif du 31 mai 1994 tombe à faux, dès lors que la requête qu'elle a adressée à l'OFP ne peut en aucun cas donner lieu au prononcé d'une décision formelle au sens de l'art. 5 PA.

Partant, dans la mesure où il n'existe pas de voie de droit ordinaire ou extraordinaire permettant à la personne extradée d'exiger de l'OFP qu'il procède, sur demande, à un contrôle juridictionnel de la conformité des actes de la procédure pénale dont elle fait l'objet dans son pays avec les règles conventionnelles d'extradition, le recours de l'intéressée est tout au plus susceptible d'être traité sous l'angle d'une dénonciation au sens de l'art. 71 PA.

4. Dans cette perspective, il appartient au DFJP d'examiner si les faits de la présente affaire appellent dans l'intérêt public une intervention de l'autorité de surveillance contre l'OFP.

Aux termes de l'art. 71 PA, chacun peut en effet dénoncer à l'autorité de surveillance les faits qui appellent son intervention dans l'intérêt public.

L'al. 2 du même article ne reconnaît toutefois pas au dénonciateur les droits dont disposent les parties. Il suit de là que ce dernier ne saurait exiger de l'autorité qu'elle entre en matière sur la dénonciation, ni qu'elle l'entende ou l'autorise à consulter le dossier, ni qu'elle prenne des mesures d'instruction (JAAC 59.22, 50.51 et références citées).

A teneur de la disposition susmentionnée, la dénonciation doit servir en premier lieu l'intérêt public sauvegardé précisément par l'Etat. Aussi, selon une pratique constante, l'autorité de surveillance n'entre-t-elle en matière sur une dénonciation qu'aux conditions strictes suivantes: le dénonciateur doit établir une transgression manifeste de dispositions claires, de règles de procédure essentielles ou d'intérêts éminents. L'autorité de surveillance se saisit également des dénonciations qui invoquent la violation répétée ou susceptible d'être répétée de dispositions claires du droit matériel ou de procédure, soit une situation qu'un Etat de droit ne peut pas tolérer d'une manière durable (ATF 110 Ib 39 consid. 1; JAAC 59.22, 57.32, 51.38, 46.41; Grisel, op. cit., vol. II, p. 951; Gygi, op. cit., p. 223 et références citées).

Ainsi, il faut que le plaignant puisse se prévaloir d'un vice particulièrement grave (*Blaise Knapp*, Précis de droit administratif, 4^e éd., Bâle 1991, p. 377), soit d'une situation correspondant aux conditions dans lesquelles il y a lieu de conclure à la nullité de l'acte rendu par l'autorité dénoncée (Gygi, op. cit., p. 223; cf. également *du même auteur*, Verwaltungsrecht, Berne 1986, p. 317).

Par ailleurs, l'autorité de surveillance ne revoit pas une affaire dans le but d'imposer une nouvelle conception juridique, même si des raisons pertinentes sont invoquées (JAAC 39.107).

Conformément à la jurisprudence des autorités administratives de la Confédération, l'autorité de surveillance décide librement, conformément à son devoir, si elle entend entrer en matière sur une dénonciation, et, dans cette hypothèse, quelle suite elle souhaite lui donner (JAAC 56.37, 50.51, 46.41 et références citées).

5. Du moment que le recours de droit administratif du 31 mai 1994 ne peut être traité que comme une dénonciation au sens de l'art. 71 PA, le pouvoir d'examen du DFJP est limité en l'occurrence à la question de savoir s'il y a eu de la part de l'OFP, contre lequel est dirigée semblable procédure, transgression manifeste de dispositions claires du droit matériel, de règles de procédure essentielles ou d'intérêts éminents, ou encore violation répétée ou susceptible d'être répétée de telles dispositions.

5.1. Dans l'argumentation de son recours de droit administratif, S. ne prétend pas que l'OFP aurait, dans le cadre des tâches que cette autorité a été appelée à exécuter durant la phase d'examen de la demande d'extradition, enfreint une disposition déterminée de la législation suisse ou dérogé à l'une des règles contenues dans le traité.

De fait, l'on peut déduire des allégations de la recourante qu'elle reproche à l'OFP, dans la mesure où cette autorité aurait à tort refusé, d'une part, de se prononcer sur la question de la violation par les organes judiciaires de son pays du principe de la spécialité et, d'autre part, d'adresser une protestation officielle au Département américain de la Justice en l'invitant à remédier à cette situation, de ne pas avoir exercé pleinement son devoir de surveillance quant au respect des conditions fixées dans la décision d'extradition.

5.1.1. Ainsi que cela a été relevé plus haut, l'OFP est en effet chargé, dans l'exercice des tâches dont le Conseil fédéral lui a délégué la compétence (cf. art. 7 ch. 3 let. b de l'ordonnance du 9 mai 1979 réglant les tâches des départements, des groupements et des offices, RS 172.010.15, en relation avec l'art. 11 al. 1 let. a de l'ordonnance du 28 mars 1990 donnant aux départements et aux services qui leur sont subordonnés la compétence de régler certaines affaires, RS 172.011), de surveiller l'application des dispositions légales (art. 16 al. 1^{er} EIMP en relation avec l'art. 3 OEIMP). A ce titre, le législateur lui a notamment conféré la qualité pour recourir contre les décisions des autorités cantonales relatives à l'exécution des demandes d'entraide judiciaire proprement dites (art. 25 al. 3 et art. 80^h let. a EIMP). Comme exposé précédemment, il ne se trouve par contre aucune disposition dans le droit suisse, ni même de règle conventionnelle liant la Confédération helvétique et les Etats-Unis, qui confère à l'OFP un pouvoir de contrôle de type juridictionnel sur les décisions des instances judiciaires américaines une fois l'extradition accordée, les principes régissant les relations d'entraide entre Etats ne permettant du reste point d'envisager un tel cas de figure. Sous l'angle de la surveillance dont elle est chargée dans le domaine de l'extradition, l'autorité fédérale concernée ne saurait non plus encourir le reproche d'avoir transgressé une règle claire de droit matériel ou de procédure, par son refus de statuer en la forme d'une décision sur la demande en constatation de S. et, conséquemment, sur l'opportunité d'une nouvelle démarche de sa part, cas échéant sous la forme d'une protestation auprès du Département américain de la Justice. Il ne saurait au demeurant en aller autrement pour ce qui est plus spécifiquement de la nécessité d'une éventuelle intervention de nature

diplomatie auprès du Gouvernement des Etats-Unis, pareille appréciation étant évidemment réservée, de par ses implications politiques, à la seule compétence du Conseil fédéral (cf. art. 102 ch. 8 de la Constitution fédérale du 29 mai 1874 [Cst.], RS 101).

5.1.2. Dans le cadre du devoir de surveillance dont l'a investi le Conseil fédéral, l'OFP est chargé de manière générale de veiller à une exécution correcte des demandes d'entraide et à l'uniformité des dispositions adoptées dans les traités. En ce sens, l'OFP peut prendre des mesures en vue de coordonner les actes d'entraide ou pour régler d'éventuels différends survenus avec les autorités étrangères en cours de procédure (cf. Schmid/Frei/Wyss/Schouwey, op. cit., p. 277 et 278). En particulier, il est expressément admis, tant par la doctrine que par la jurisprudence fédérale, que cette autorité s'occupe des litiges pouvant surgir avec un Etat étranger à propos de la spécialité dans le cadre de l'entraide judiciaire (Schmid/Frei/Wyss/Schouwey, op. cit., p. 324 et références citées; *Curt Markees*, Entraide internationale en matière pénale - La loi fédérale du 20 mars 1981 / EIMP / troisième partie: autres actes d'entraide, Fiche juridique suisse N° 423c ch. 7; cf. également les observations formulées en ce sens par le Conseil fédéral en conclusion d'une décision du 11 février 1981, JAAC 45.48). Cette même fonction ne saurait en toute logique être exclue dans le domaine de l'extradition. Ainsi, comme en matière d'entraide accessoire, la personne qui a été extradée de Suisse peut s'adresser à l'OFP pour se plaindre d'une violation du principe de la spécialité par les organes judiciaires de son pays, tant au cours de l'instruction de son procès que par rapport au jugement mettant fin à ce dernier ou encore à l'exécution de la peine prononcée à son endroit. Selon la pratique suivie en pareil cas, l'OFP donnera connaissance, aux autorités de l'Etat dans lequel a été extradée la personne concernée, des griefs soulevés par cette dernière en la matière et invitera ledit Etat à lui faire part de sa prise de position. A réception de ses déterminations, l'autorité suisse les communiquera ensuite à la personne concernée, en émettant ses propres observations sur la violation alléguée. Cas échéant, rien ne s'oppose à ce que l'OFP lui donne également connaissance, par la même occasion, de la façon dont il est intervenu ou entend intervenir auprès de cet Etat en vue d'un rétablissement de la situation. Dans l'hypothèse où la prise de position de l'Etat en question ne lui paraît pas suffisamment explicite, l'autorité fédérale précitée pourra demander à celui-ci de lui fournir des explications complémentaires. Si, au terme de l'échange d'observations survenu entre les deux pays concernés, l'OFP tient la violation invoquée pour avérée, divers moyens d'intervention sont envisageables de la part de la Suisse pour inciter la partie adverse à remédier à cet état de choses. Comme le précisent les auteurs du Rapport sur l'entraide judiciaire internationale en matière pénale cité antérieurement (Schmid/Frei/Wyss/Schouwey, op. cit., p. 324), elle se contente, la plupart du temps, de demander à l'Etat requérant de rétablir la situation, la dénonciation du traité étant la solution ultime (cf. également sur cette question Markees, Fiche juridique suisse N° 423c, op. cit., ch. 7). Par rapport à la pratique ainsi établie en cas de plainte de la personne extradée pour violation d'une règle conventionnelle en matière d'extradition, on ne saurait davantage considérer que l'OFP a agi de manière arbitraire et, donc, dérogé à des dispositions légales ou porté atteinte à des intérêts éminents dans la procédure suivie lors de l'examen de la requête de S. du 3 mai 1993. On rappellera en effet que l'autorité précitée a transmis l'écrit de l'intéressée au Département américain de la Justice, en invitant celui-ci

à prendre position sur le grief de violation du principe de la spécialité. Les déterminations dudit département ont ensuite été portées à la connaissance de la plaignante, l'OFP ayant simultanément exprimé son propre avis dans la lettre du 17 juin 1993 qui accompagnait cet envoi.

5.1.3. Au vu des remarques énoncées dans les paragraphes précédents, il va de soi que l'examen auquel procède l'OFP, lorsqu'il est saisi d'une plainte de la part de la personne extradée pour violation du principe de la spécialité, s'effectue nécessairement avec une extrême retenue. C'est en effet auprès des autorités de l'Etat requérant, lesquelles - on ne saurait assez insister sur ce point - doivent respecter les clauses du traité signé avec l'Etat requis sans considération de la teneur de leur législation interne (ATF 109 Ib 173 consid. 7b) et sont tenues par la restriction conventionnelle de la spécialité, que cette dernière est censée mettre en oeuvre les moyens de droit tant ordinaires qu'extraordinaires lui permettant d'obtenir la modification ou l'annulation des actes d'instruction pénale exécutés à son endroit et/ou du jugement de condamnation dont elle a fait ensuite l'objet. En outre, il convient de ne pas perdre de vue que les conventions bilatérales et multilatérales en matière d'extradition et d'entraide judiciaire reposent sur la confiance réciproque des Etats parties à la convention, notamment en ce qui concerne l'exécution de cette dernière et le respect du principe de la spécialité. Chacune des Hautes parties contractantes est ainsi en droit d'admettre que les autres tiendront leurs engagements et respecteront le principe de la spécialité dans la mesure où elles y sont obligées par les dispositions conventionnelles ou les réserves qui leur sont apportées. Se référant à la commission rogatoire dont il était question dans la cause portée devant lui, le TF a souligné dans un arrêt du 9 octobre 1981 qu'en principe, les autorités suisses ne sauraient, «sans de très graves raisons», mettre en doute la fidélité contractuelle d'Etats avec lesquels la Confédération s'est liée par traité (ATF 107 Ib 272 consid. 4b; cf. dans le même sens ATF 110 Ib 395 consid. 5b, 109 Ib 332 ss consid. 14, 105 Ib 423 consid. 2b et 104 Ia 58 consid. 5b). La présomption de bonne foi dont jouissent ainsi ces pays limite encore d'autant le pouvoir d'appréciation de l'OFP dans l'examen des plaintes qui interviennent postérieurement à l'exécution de l'extradition et invoquent une violation, par les autorités de l'Etat requérant, des règles conventionnelles adoptées en la matière. A ce propos, il importe plus particulièrement de noter, à l'instar des remarques formulées à l'époque par le TF, que, selon l'expérience de l'OFP, les Etats-Unis se sont jusqu'alors montrés très respectueux du principe de la spécialité (ATF 105 Ib 423 précit.; voir également Schmid/Frei/Wyss/Schouwey, op. cit., p. 320, 324 et 326 et les mêmes constatations faites par le Conseil fédéral dans JAAC 45.48). Par ailleurs, l'autorité fédérale précitée ne peut, lorsqu'elle est saisie d'une telle plainte, s'abstenir de prendre en considération, tant dans les contacts ouverts avec les autorités étrangères compétentes que dans sa propre appréciation des griefs formulés en la circonstance, les incidences que la réponse donnée à l'auteur de la plainte - comme du reste les éventuelles mesures envisagées à l'endroit de l'Etat incriminé - est susceptible d'entraîner sur les futures relations d'entraide entre les deux pays en question, voire sur les rapports d'ordre politique entretenus par ceux-ci. Il s'agit-là encore de motifs supplémentaires de retenue dans l'exercice de la surveillance.

En droit extraditionnel, la règle de la spécialité a pour conséquence de limiter la poursuite contre l'individu livré aux seules infractions pour lesquelles l'extradition est accordée (ATF 110 Ib 393 consid. 5a). Cette règle, qui figure parmi les principes universellement reconnus dans le domaine de l'extradition, vise plus particulièrement à empêcher l'Etat requérant de poursuivre, de juger la personne extradée ou d'exécuter une sanction privative de liberté, en raison d'actes commis avant l'extradition et pour lesquels celle-ci n'a pas été accordée. En outre, en vertu de la règle de la spécialité, la personne extradée ne peut pas être livrée à un Etat tiers sans le consentement de l'Etat requis ni, de manière générale, être restreinte dans sa liberté individuelle pour un motif antérieur à l'extradition. Dans la législation interne suisse, cette conception tripartite de la spécialité se trouve reflétée à l'art. 38 EIMP. Indépendamment des lois nationales d'extradition, le principe de la spécialité a été concrétisé dans de nombreux traités, dont notamment le Traité d'extradition entre la Suisse et les Etats-Unis d'Amérique du 14 mai 1900. La mesure dans laquelle l'Etat requis est à même d'exiger que l'Etat requérant observe la spécialité dépend des dispositions contenues dans l'éventuel traité conclu entre eux, sinon des règles inscrites dans sa propre loi sur l'extradition (cf. Schmid/Frei/Wyss/Schouwey, op. cit., p. 305 et 306, ainsi que les références citées par ces auteurs). S'agissant des relations extraditionnelles entre la Suisse et les Etats-Unis, le principe de la spécialité a trouvé consécration à l'art. IX du traité. A teneur de cette disposition, aucune personne livrée par l'un des Etats contractants à l'autre ne sera poursuivie ou punie pour une infraction commise avant la demande d'extradition, autre que celle pour laquelle l'extradition a été accordée, à moins que la personne extradée donne son consentement ou maintienne sa présence sur le territoire de l'Etat requérant, alors qu'elle avait la faculté concrète de quitter celui-ci.

5.2. *In casu*, il ressort du jugement prononcé par la Cour fédérale du district de Rhode Island le 21 mai 1993 contre S. (jugement rendu par écrit le 27 mai 1993) que cette dernière a été reconnue coupable de complot, de blanchiment d'argent et d'exportation de fonds de provenance illicite, ce jugement ne faisant état d'aucun délit portant sur la violation de la réglementation monétaire américaine, notamment en ce qui concerne le chef d'accusation N° 62 exclu de la décision d'extradition par le TF dans le cadre de son arrêt du 11 juin 1992. Par ailleurs, les pièces produites par S. à l'appui de sa plainte ne renferment pas d'éléments probatoires démontrant avec certitude que l'intéressée aurait tout de même été poursuivie, jugée ou condamnée en raison d'actes perpétrés avant l'extradition et pour lesquels celle-ci n'avait pas été accordée. Au demeurant, même si l'autorité de céans n'entend pas discuter le rapport d'expertise établi le 14 février 1995 par l'Institut suisse de droit comparé à la demande du TF dans le cadre de la présente procédure, il n'est pas sans intérêt de signaler à titre indicatif que cette expertise aboutit aux mêmes conclusions. De l'avis de l'Institut suisse de droit comparé désigné par le TF comme expert, «il est clair que la recourante n'a pas été reconnue coupable ou condamnée pour infraction à l'obligation d'annoncer des transactions monétaires en tant que telle», (...) semblable prescription «n'ayant en outre pas eu d'influence formelle sur la peine prononcée contre l'intéressée». Cet Institut considère de surcroît que, si des preuves ont été apportées au cours du procès dont a fait l'objet S., «il n'a cependant jamais été fait référence à la prénommée à ce propos».

Au vu des constatations qui précèdent et tenant compte de l'extrême retenue dont l'OFP est censé faire preuve dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation, on ne saurait donc reprocher à cet office, dans la mesure où il a considéré que la procédure pénale menée par les autorités judiciaires américaines contre S. ne lui paraissait pas, en regard des pièces versées au dossier, être constitutive d'une violation manifeste du principe de la spécialité au sens de l'art. IX du traité, d'avoir transgressé de façon insoutenable une règle claire de droit matériel ou de procédure ou encore d'avoir porté atteinte à un intérêt éminent dans l'examen au fond de la plainte de l'intéressée.

6. En conséquence, le DFJP estime qu'il n'y a pas lieu, en tant que le recours de droit administratif du 31 mai 1994 doit être traité comme une dénonciation, d'y donner suite.

(...)

JAAC 62.24 - Décision du Département fédéral de justice et police du 21 juillet 1997

In	Verwaltungspraxis der Bundesbehörden
Dans	Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération
In	Giurisprudenza delle autorità amministrative della Confederazione
Jahr	1998
Année	
Anno	
Band	62
Volume	
Volume	
Seite	---
Page	
Pagina	
Ref. No	150 003 848

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv und die Bundeskanzlei konvertiert.
Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses et la Chancellerie fédérale.
Il documento è stato convertito dall'Archivio federale svizzero e della Cancelleria federale.