



Rapport sur les résultats de l'audition

**concernant l'avant-projet de loi fédérale sur
la coordination entre la procédure d'asile et
la procédure d'extradition**

Berne, septembre 2009

1. Contexte

La cheffe du DFJP a ouvert la consultation relative à l'avant-projet de loi fédérale sur la coordination entre la procédure d'asile et la procédure d'extradition le 29 juin 2009, sous la forme d'une audition au sens de l'art. 10 de la loi sur la consultation (RS 172.061). Elle a chargé l'Office fédéral de la justice (OFJ) d'en assurer le suivi. L'échéance de l'audition était fixée au 28 août 2009.

L'ouverture de la procédure d'audition a été annoncée sur Internet (site des autorités fédérales) fin juin 2009, où les documents s'y rapportant ont été mis à disposition sous forme électronique, avec indication de la date limite.

Le présent rapport tient compte de toutes les réponses arrivées jusqu'à la mi-septembre 2009.

2. Participants à la procédure d'audition

Les 38 organisations et institutions ci-dessous ont été invitées à participer à l'audition.

Les abréviations utilisées précèdent les noms en toutes lettres afin de faciliter la lecture du rapport. Les organisations et institutions en italique ont renoncé à prendre position.

AI	Amnesty International
ASDPEI	<i>Association suisse de droit pénal européen et international</i>
ASM	Association suisse des magistrats de l'ordre judiciaire
ASM	<i>Association des services cantonaux de migration</i>
CAPS	<i>Conférence des autorités de poursuite pénale de Suisse</i>
CAS	CARITAS Suisse
CCDJP	Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police
CFM	Commission fédérale pour les questions de migration
CIJ-CH	Section suisse de la Commission internationale des juristes
CRS	Croix-Rouge suisse
DB	<i>Déclaration de Berne</i>
EPER	<i>Entraide protestante suisse</i>
FEPS	<i>Fédération des églises protestantes de la Suisse</i>
FSA	Fédération suisse des avocats
GSC	<i>Groupe suisse de criminologie</i>
HCR	Haut commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
JDS	Juristes démocrates de Suisse
KSS	<i>Conférence suisse des procureurs</i>
OSAR	Organisation suisse d'aide aux réfugiés
OSEO	<i>Œuvre suisse d'entraide ouvrière</i>
SGEMKO	<i>Société suisse pour la Convention européenne des droits de l'Homme</i>
SIDH-CH	<i>Société internationale des droits de l'Homme, section suisse</i>
SSDI	<i>Société suisse de droit international</i>

SDDP	<i>Société suisse de droit pénal</i>
SSJ	<i>Société suisse des juristes</i>
TAF	Tribunal administratif fédéral
TF	Tribunal fédéral
TPF	Tribunal pénal fédéral
UNIBE	<i>Université de Berne</i>
UNIBS	<i>Université de Bâle</i>
UNIFR	<i>Université de Fribourg</i>
UNIGE	<i>Université de Genève</i>
UNIL	Université de Lausanne
UNILU	<i>Université de Lucerne</i>
UNINE	<i>Université de Neuchâtel</i>
UNISG	<i>Université de Saint-Gall</i>
UNIZH	<i>Université de Zurich</i>
VSJF	Union suisse des comités d'entraide juive

Des 38 organisations et institutions consultées, 16 ont pris position. Un destinataire a expressément renoncé à se prononcer¹, tandis que 21 autres n'ont pas répondu (en italique).

Un parti politique² et la Fédération des entreprises romandes³ ont également exprimé leur avis sur l'avant-projet.

3. Grands axes des avis exprimés

L'avant-projet a fait l'objet de prises de position controversées. Une minorité des participants salue le projet et la révision proposée, qui vise à supprimer les lacunes dans la coordination entre les procédures d'asile et d'extradition.

La majorité estime en revanche que cette révision est superflue, vu le nombre restreint de problèmes résultant des procédures d'asile et d'extradition menées en parallèle.

La plupart des opposants au projet accepteraient, dans le cas d'une révision de la loi, que l'accès aux dossiers soit réglementé et que la procédure d'asile soit soumise à la maxime de célérité. Ils rejettent par contre catégoriquement l'ouverture d'une voie de recours au Tribunal fédéral. Ils plaident pour une suspension de la procédure d'extradition jusqu'à ce qu'une décision ayant force de chose jugée ait été rendue sur la qualité de réfugié, et demandent que la primauté du droit d'asile soit inscrite dans la loi.

¹ CAPS

² Parti socialiste suisse (PS)

³ FER

4. Appréciation du projet

4.1 Nécessité d'une modification de la loi

4.1.1 Approbation

Sept participants⁴ sont favorables à l'avant-projet, dont un⁵ émet des réserves au sujet de l'ouverture d'une voie de recours au Tribunal fédéral.

4.1.2 Rejet

Neuf participants⁶ rejettent toute réglementation. Ils invoquent le nombre dérisoire de cas problématiques, qui ne justifie pas selon eux un vaste projet législatif, et estiment qu'une révision de la loi n'est pas défendable en termes politiques.

Un participant⁷ rejette l'avant-projet, le qualifiant d'insuffisant (voir 4.2.3).

4.1.3 Rejet partiel

Un participant⁸ est opposé à une réglementation qui ouvre l'accès au Tribunal fédéral dans le cas de procédures d'asile et d'extradition menées en parallèle. Il approuve en revanche les dispositions relatives à l'échange de dossiers et à l'accélération de la procédure.

4.2 Mesures de coordination pour les procédures parallèles

4.2.1 Approbation

La majorité des participants approuvent la prise en compte du dossier relatif à l'autre procédure en cours, tout comme la maxime de célérité.

Huit participants⁹ soutiennent la réglementation dans la loi sur l'asile (*art. 37, al. 4, 41a, 108a et 109, al. 5*) et dans la loi sur l'entraide pénale internationale (*art. 55a*).

4.2.2 Approbation avec réserve

Huit participants¹⁰ considèrent que les mesures proposées sont appropriées, mais estiment que cette révision de la loi n'est pas prioritaire.

4.2.3 Rejet

Un participant¹¹ rejette les propositions. Il critique en particulier les dispositions concernant la consultation réciproque des dossiers. Il souligne que l'échange d'informations prévu entre les offices compétents peut, dans certains cas, avoir de lourdes conséquences pour la personne concernée.

⁴ TF, TPF, TAF, FER, CIJ-CH, CCDJP, ASM

⁵ TAF

⁶ AI, CAS, JDS, CFM, OSAR, PS, CRS, UNIL, VSJF

⁷ FSA

⁸ HCR

⁹ TF, TPF, TAF, CCDJP, CIJ-CH, ASM, HCR, UNIL

¹⁰ AI, CAS, JDS, CFM, OSAR, SP, CRS, VSJF

¹¹ FSA

4.2.4 Remarques concernant des dispositions en particulier

Un participant¹² demande à compléter les art. 41a et 108a de la loi sur l'asile et l'art. 55a de la loi sur l'entraide pénale internationale dans ce sens: lorsqu'une autorité ne porte pas le même jugement sur l'applicabilité du principe de non-refoulement que l'autorité chargée de la procédure parallèle encore en cours, un échange de vues doit impérativement avoir lieu. La personne concernée doit être entendue.

La coordination quant au contenu doit en outre être assurée, à savoir que si l'une des autorités juge que le principe de non-refoulement est applicable, les autorités qui traitent la procédure parallèle doivent se ranger à cet avis, de manière que l'extradition ou le refoulement ne puisse avoir lieu dans aucune des deux procédures.

Un participant¹³ exprime le souhait, en rapport avec les art. 41a et 108a de la loi sur l'asile et avec l'art. 55a de la loi sur l'entraide pénale internationale, que les informations relatives à la demande d'asile soient traitées confidentiellement dans les procédures pouvant déboucher sur l'extradition d'un réfugié. Il demande en outre que le Bureau du HCR reçoive à l'avenir les informations concernant les procédures d'extradition impliquant des réfugiés ou des requérants d'asile.

Un participant¹⁴ recommande que la maxime de célérité soit appliquée à toutes les procédures d'asile et d'extradition traitées parallèlement, que la personne se trouve en détention ou non.

4.3 Le Tribunal fédéral comme instance de recours

4.3.1 Approbation

Six participants¹⁵ approuvent la solution proposée. Un participant¹⁶ émet des réserves à ce sujet (voir 4.3.3).

4.3.2 Rejet

Dix participants¹⁷ refusent l'idée que le Tribunal fédéral devienne l'instance de recours, tandis qu'un participant¹⁸ laisse ce point en suspens.

Ils motivent cette attitude de refus en arguant que la proposition va trop loin et que la procédure ne s'en trouvera guère accélérée. Ils ajoutent que cette réglementation est problématique eu égard aux principes de l'égalité, de la sécurité du droit et de l'égalité de traitement et au régime des compétences juridictionnelles. Les opposants à cette réglementation reprochent en outre à cette solution d'introduire un ordre de juridiction aléatoire, vu que l'attribution d'une affaire au Tribunal fédéral serait dictée de l'extérieur, par le biais de la demande d'extradition déposée par un Etat tiers. Ils craignent des répercussions négatives pour l'unité et pour l'acceptation de la jurisprudence administrative.

¹² CIJ-CH

¹³ HCR

¹⁴ CFM

¹⁵ TF, TPF, FER, CIJ-CH, CCDJP, ASM

¹⁶ TAF

¹⁷ AI, CAS, JDS, CFM, OSAR, PS, CRS, HCR, UNIL, VSJF

¹⁸ FSA

La réunion des procédures d'asile et d'extradition parallèles au Tribunal fédéral est jugée problématique. En effet, des biens juridiques différents sont ainsi mis sur le même plan, à savoir, d'une part, la protection de la personne contre la persécution, qui doit de toute évidence primer, et d'autre part la volonté des Etats de procéder à des poursuites pénales.

Un participant¹⁹ relève que des décisions contradictoires semblent rester possibles dans les « cas Dublin », ce qui signifie qu'un objectif majeur du projet (éviter des décisions contradictoires) n'est pas atteint.

4.3.3 Remarques concernant des dispositions en particulier

Un participant²⁰ souhaiterait restreindre le recours auprès du Tribunal fédéral et propose le complément ci-après à l'art. 83, let. d, ch. 1, de la loi sur le Tribunal fédéral :

« [...] sauf *si les décisions* concernent des personnes visées par une demande d'extradition déposée par l'Etat dont ces personnes cherchent à se protéger, *et que le cas d'extradition en question est particulièrement important*, »

Ce participant relève que la modification proposée permettrait à l'Etat persécutant potentiel d'accéder à des voies de recours élargies dans le cadre de la procédure d'asile en déposant une demande d'extradition. Il souligne également que l'appréciation globale par le Tribunal fédéral ne serait possible que pour les procédures menées parallèlement et closes plus ou moins simultanément par le Tribunal pénal fédéral et le Tribunal administratif fédéral. Si la clôture des deux procédures est trop décalée dans le temps, il peut par contre y avoir divers problèmes et effets secondaires indésirables (tels que la prolongation de la détention en vue de l'extradition).

4.4 Autres propositions

Les dix participants qui refusent que le Tribunal fédéral devienne l'instance de recours ou qui remettent en question la révision même proposent une réglementation pour le cas où la loi serait modifiée. Celle-ci devrait prévoir, lors de procédures d'asile et d'extradition parallèles, la suspension de la procédure d'extradition jusqu'à ce qu'une décision ayant force de chose jugée ait été rendue sur la qualité de réfugié.

Sept de ces participants²¹ souhaiteraient en outre inscrire dans la loi la primauté du droit en matière d'asile. Un participant²² propose en outre l'adjonction suivante dans la loi sur l'asile:

Art. 6a Autorité compétente

Les décisions concernant la qualité de réfugié, l'octroi ou le refus de l'asile et le renvoi sont prises exclusivement et sans appel, en première instance par l'Office fédéral des migrations (office), en deuxième instance par le Tribunal administratif fédéral.

¹⁹ HCR

²⁰ TAF

²¹ AI, CAS, JDS, OSAR, PS, CRS, VSJF

²² CAS