

# Asile et Extradition

## Théorie et pratique de l'exclusion du statut de réfugié

### NOTE DE SYNTHÈSE

Recherche réalisée avec le soutien de la Mission de recherche Droit et Justice

18 mars 2013

Dirigée par

**Caroline Laly-Chevalier**

Maître de conférences (HDR) à l'Université Lille 2  
(en détachement auprès du Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés)

et

**Vincent Chetail**

Professeur à l'Institut des hautes études internationales et du développement  
de Genève

Directeur du Programme pour l'étude des migrations globales

## **I - OBJET, PROBLÉMATIQUE ET OBJECTIFS DE LA RECHERCHE**

La Convention de Genève du 28 juillet 1951 et le Protocole de 1967 relatifs au statut des réfugiés, de même que le Statut du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés de 1950 et une série d'instruments internationaux régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés dans certaines régions du monde<sup>1</sup>, contiennent des dispositions visant à exclure certaines personnes du bénéfice du statut de réfugié.

Au titre de l'article 1F :

« Les dispositions de cette convention ne seront pas applicables aux personnes dont on aura des raisons sérieuses de penser :

a) Qu'elles ont commis un crime contre la paix, un crime de guerre ou un crime contre l'humanité, au sens des instruments internationaux élaborés pour prévoir des dispositions relatives à ces crimes ;

b) Qu'elles ont commis un crime grave de droit commun en dehors du pays d'accueil avant d'y être admises comme réfugiées ;

c) Qu'elles se sont rendues coupables d'agissements contraires aux buts et aux principes des Nations Unies. »

On retrouve une disposition similaire à l'article 17 de la Directive 2004/83/CE du Conseil de l'Union européenne du 29 avril 2004 relatif à l'exclusion des personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, reprise par le CESEDA dont l'art. L. 711-1 prévoit la possible reconnaissance de la qualité de réfugié pour toute personne qui répond aux "définitions de l'article 1er de la convention de Genève du 28 juillet 1951" tandis que l'art. L. 712-2 indique que "La protection subsidiaire n'est pas accordée à une personne s'il existe des raisons sérieuses de penser :

a) Qu'elle a commis un crime contre la paix, un crime de guerre ou un crime contre l'humanité ;

b) Qu'elle a commis un crime grave de droit commun ;

c) Qu'elle s'est rendue coupable d'agissements contraires aux buts et aux principes des Nations unies ;

d) Que son activité sur le territoire constitue une menace grave pour l'ordre public, la sécurité publique ou la sûreté de l'Etat.

L'exclusion consiste ainsi à refuser la protection internationale accordée aux réfugiés aux auteurs d'actes considérés comme tellement graves qu'ils sont jugés indignes de bénéficier d'une protection alors qu'ils seraient pourtant susceptibles d'en être bénéficiaires.

---

<sup>1</sup> Convention de l'OUA de 1969 régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique ; Déclaration de Carthagène de 1984 sur les réfugiés

L'extradition, quant à elle, est une procédure de caractère international relative à des faits susceptibles de constituer une infraction pénale ou ayant déjà donné lieu à une condamnation pénale, par laquelle un « Etat requérant » demande à un « Etat requis » de lui livrer un individu, soit pour le juger, soit aux fins de l'exécution d'une peine.

La procédure d'extradition peut être régie par des traités bilatéraux ou des conventions multilatérales d'extradition, comme la Convention européenne d'extradition du 13 décembre 1957 ou le *Commonwealth Scheme for the Rendition of Fugitive Offenders*<sup>2</sup>. Elle peut également l'être par des traités qui, sans être des conventions d'extradition à proprement parler, comportent des dispositions ayant trait au droit de l'extradition. C'est le cas en particulier des conventions portant répression de certains crimes lorsqu'ils contiennent une clause *aut dedere aut judicare* en vertu de laquelle les Etats parties s'engagent à poursuivre les personnes soupçonnées d'avoir commis ces crimes ou, à défaut, à les extraditer. Dans l'ordre juridique interne, à défaut de règle conventionnelle applicable, la procédure est généralement régie par la loi.

L'extradition constitue ainsi un outil essentiel de la lutte contre l'impunité.

L'exclusion au titre de l'article 1F de la Convention de Genève sur les réfugiés participe d'une même logique.

Ces deux corps de règles entretiennent donc des liens étroits, même s'ils poursuivent des buts différents et mettent en conflit les intérêts des différents acteurs, individu, Etat requis et Etat requérant. Les décisions en matière d'asile et d'extradition devraient former un tout cohérent. Or, les règles, les procédures, les institutions concernées sont différentes, l'extradition et l'asile ayant une essence différente et une dynamique propre.

L'articulation du régime de l'entraide judiciaire internationale et celui du droit d'asile constitue un élément d'étude complémentaire, lorsqu'il s'agit d'examiner les interactions entre droit de l'extradition, entraide judiciaire internationale, droit des réfugiés et droits de l'homme, et la coordination entre les procédures d'asile et d'extradition.

En effet, la convention européenne d'entraide judiciaire pénale, de même que nombreuses conventions bilatérales mettent aux prises les Etats avec leurs obligations juridiques de coopération et leurs obligations de protection internationale. Il convenait donc de réfléchir au cadre juridique permettant de concilier ces différentes obligations, dont le principe de confidentialité constitue l'épicentre. Certaines transmissions d'informations, requises par les Etats parties à ces conventions, peuvent en effet nuire à la sécurité du demandeur d'asile, du réfugié ou de sa famille, et contrevenir au principe de non-mise en danger du demandeur d'asile et de sa famille.

---

<sup>2</sup> Commonwealth Scheme for the Rendition of Fugitive Offenders as Amended in 1990, Great Britain Home Office, London, HMSO, 1966, [http://www.thecommonwealth.org/shared\\_asp\\_files/uploadedfiles/%7B717FA6D4-0DDF-4D10-853E-D250F3AE65D0%7D\\_London\\_Amendments.pdf](http://www.thecommonwealth.org/shared_asp_files/uploadedfiles/%7B717FA6D4-0DDF-4D10-853E-D250F3AE65D0%7D_London_Amendments.pdf).

La recherche se proposait ainsi d'analyser, dans une approche comparatiste, l'articulation entre ces différents corps de règles à travers le prisme de l'exclusion fondée sur l'indignité du demandeur d'asile.

Deux axes de recherche ont été retenus : le premier portant sur l'approche matérielle des relations entre extradition et exclusion du statut de réfugié et le second portant sur l'approche procédurale et institutionnelle des relations entre ces deux corps de règles.

## **II – METHODOLOGIE DE LA RECHERCHE**

La recherche repose sur une équipe composée de chercheurs français (Université de Lille 2, Université d'Artois, Université Paris Ouest- La Défense et Université Versailles Saint Quentin), suisses (Institut de hautes études internationales et du développement, Genève) et belges (Université catholique de Louvain), spécialisés en droit des réfugiés, droit international public, droit public ou droit des étrangers.

Elle a été menée en étroite collaboration avec le Bureau de l'entraide judiciaire pénale internationale à la Direction des affaires criminelles et des grâces du Ministère de la Justice, la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) et l'Office Français de Protection des Réfugiés et des Apatrides (OFPRA).

On notera que le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe avait demandé en avril 2008 au CDPC d'examiner les relations entre les procédures d'asile et les procédures d'extradition, sur la base de la résolution n°1 sur l'accès des migrants et des demandeurs d'asile à la justice. Le Comité d'experts sur le fonctionnement des conventions européennes sur la coopération dans le domaine pénal (PC-OC) a été chargé de faire le bilan de la situation dans les différents Etats membres et de réfléchir à des réponses possibles aux problèmes communs. L'ensemble des réponses des vingt-sept Etats membres nous ont été transmises, ainsi que leur synthèse<sup>3</sup>.

Les travaux avaient pris fin en novembre 2008. Toutefois, lors de la dernière réunion du PC-OC en date du 23 novembre 2011, M J Pastuszek a établi un document de travail (PC-OC 2011 24) à l'attention de la Présidence du Comité relatif aux éventuelles conséquences, pour les procédures d'extradition, du projet de directive européenne sur les procédures communes pour l'octroi et le retrait

---

<sup>3</sup> Comité européen pour les problèmes criminels (CDPC), Comité d'experts sur le fonctionnement des conventions européennes sur la coopération dans le domaine pénal (PC-OC), *Synthèse des réponses au questionnaire sur les relations entre les procédures d'asile et les procédures d'extradition*, PC-OC (2009) 04 rev., 13 février 2009 (ci-après « *Synthèse des réponses au questionnaire* »).

du statut conféré par la protection internationale (refonte)<sup>4</sup>. Le PC-OC a convenu qu'il s'agissait là d'une question importante et a décidé de suivre de près les développements ultérieurs en la matière.

Les Etats qui ont été identifiés comme terrains d'étude sont la France, le Royaume-Uni, la Suisse, la Belgique, l'Allemagne, l'Australie, les Etats-Unis, le Canada et la Nouvelle-Zélande.

Ce choix est gouverné par trois aspects essentiels dont l'équipe de recherche a tenu à rendre compte :

- Les systèmes de droit : civil law et common law
- Les systèmes européens (Union européenne et hors Union européenne) et systèmes non européens
- La pertinence des jurisprudences de ces Etats en matière d'asile et d'extradition.

Les jurisprudences étudiées sont issues des juridictions suprêmes et des organismes ou juridictions spécialisées de chacun des systèmes de droit étudiés.

La jurisprudence des juridictions internationales est également analysée. Dans la perspective de l'analyse du volet de la recherche relatif aux conséquences de la décision d'exclusion du statut de réfugié et au respect des droits fondamentaux, l'analyse de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, notamment sous l'angle de l'article 3 CEDH s'est révélée être essentielle. De même que s'agissant de l'analyse de l'applicabilité de l'article 1F de la Convention de Genève de 1951, la jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union européenne a fait également l'objet d'une attention particulière.

Dans un premier temps, la méthodologie utilisée pour effectuer ces recherches s'est tout d'abord appuyée sur les bases de données relevant du droit des réfugiés disponibles en ligne sur Internet (regroupant principalement : Refugee Case Law : <http://www.refugeecaselaw.org/Home.aspx>; Refworld : <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain>; Westlaw International : <http://www.westlawinternational.com/> ; et Juricaf: <http://www.juricaf.org/>).

Dans un second temps, les recherches ont été axées sur les sites spécifiques des cours nationales recouvrant aussi bien les organes nationaux en charge de la détermination du statut de réfugié que les instances supérieures telles que les cours d'appel ou cours suprêmes pour certains pays. Pour ce faire, l'accent a tout d'abord été placé sur les pays occidentaux, principaux Etats d'accueil des flux de

---

<sup>4</sup> La proposition modifiée de directive du Parlement européen et du Conseil relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait du statut conféré par la protection internationale (Refonte) en date du 1<sup>er</sup> juin 2011 restreint les possibilités pour les Etats membres d'extrader un demandeur d'asile en attente de l'examen de sa demande<sup>4</sup>, l'exclut notamment en ce qui concerne le pays d'origine de demandeur concerné, et ne l'admet en tous les cas que sous réserve que les autorités compétentes de l'Etat membre requis se soient assurées que la décision d'extradition n'entraînera pas de refoulement direct ou indirect en violation des obligations internationales de l'Etat membre, COM(2011) 319 final 2009/0165 (COD), 1<sup>er</sup> juin 2011.

réfugiés : l'Allemagne, l'Australie, la Belgique, le Canada, les Etats-Unis, la France, la Grande-Bretagne, l'Irlande, la Nouvelle-Zélande, et la Suisse.

Deux conclusions peuvent être tirées de cette recherche :

Premièrement, concernant la recherche de ces décisions nationales, son effectivité et sa rapidité ont été intimement liées à la qualité des sites internet nationaux et de leurs moteurs de recherche. En effet, cette recherche a requis la compréhension préalable du fonctionnement des instances décisionnelles en matière de détermination du statut de réfugié de chaque pays et, plus fondamentalement, la maîtrise des sites internet de ces instances nationales dont l'accessibilité et la maniabilité fluctuent de pays en pays.

Les sites des instances du Canada, de la Grande-Bretagne et de la Nouvelle-Zélande sont par exemple particulièrement accessibles et faciles d'utilisation. De plus, ces pays ont mis en place des bases de données regroupant l'intégralité des décisions de leurs différentes instances nationales, et permettant dès lors une recherche rapide et simplifiée. La recherche s'est cependant avérée plus difficile pour d'autres pays tels que la Belgique ou les Etats-Unis..

Deuxièmement, sur un plan plus substantiel, la quantité des décisions en matière d'exclusion et la qualité de leur raisonnement juridique contrastent de pays en pays.

Certaines cours nationales se sont clairement démarquées. C'est notamment, et plus particulièrement, le cas des cours canadiennes et anglaises dont l'étendue des affaires concernant des cas d'exclusion au statut de réfugié est impressionnante. Leur raisonnement juridique respectif est aussi particulièrement détaillé et motivé. De plus, des directives claires ont été adoptées par ces pays afin de guider leurs organes nationaux dans le processus de détermination du statut de réfugié.

Ces directives s'avèrent d'une utilité certaine en retraçant non seulement la position de leur gouvernement en matière d'exclusion au statut de réfugié mais aussi en récapitulant la jurisprudence concernée. Ceci concerne particulièrement les *Asylum Policy Instructions* du *UK Border Agency* de la Grande-Bretagne

(<http://www.ukba.homeoffice.gov.uk/sitecontent/documents/policyandlaw/asylumpolicyinstructions/>)

ainsi que certains documents de la Commission de l'Immigration et du Statut de Réfugié du Canada (voir notamment : <http://www.irb-cisr.gc.ca/Eng/brdcom/references/legjur/rpdspr/def/Pages/index.aspx>).

Finalement, la présente recherche ne pouvait prétendre à l'exhaustivité sans aussi tenir compte des décisions nationales de multitude d'autres pays anglophones et francophones non-occidentaux, destinations régionales importantes pour bon nombre de réfugiés.

S'agissant plus particulièrement du deuxième axe de recherche, l'on partait de deux constats :

- Il n'existe à l'heure actuelle aucune disposition explicite concernant l'extradition de demandeurs d'asile ou d'exclus du droit d'asile ou de la protection subsidiaire, tant en droit des réfugiés qu'en droit français de l'extradition, les seules dispositions existantes se limitant au non refoulement de personnes reconnues réfugiées ou bénéficiaires de la protection subsidiaire n'ayant pas perdu cette qualité. Or ce vide juridique peut conduire à des difficultés de mise en œuvre de l'une ou l'autre des procédures.

- La France a fait le choix de traiter les deux procédures séparément, et sous deux ordres distincts : l'ordre administratif et l'ordre judiciaire. Cette dissociation est néanmoins susceptible d'engendrer des incohérences. Il importe par conséquent de favoriser une coordination entre ces deux procédures et les instances qui en sont en charge.

Aussi, le travail de recherche s'est concentré sur :

- les principes du droit procédural des réfugiés et ceux du droit procédural de l'extradition et de la coopération internationale en matière pénale ;

- l'existence dans des systèmes étrangers de dispositions législatives ou de pratiques judiciaires ou administratives relatives à l'extradition des demandeurs d'asile et des exclus du statut de réfugié ou de la protection subsidiaire ;

- l'existence en droit étranger de mécanismes de coordination entre les deux procédures ainsi que les travaux et recommandations des institutions internationales visant à favoriser cette coordination.

La recherche bibliographique s'est concentrée sur la doctrine, les textes normatifs, la jurisprudence et les travaux, rapports, *guidelines* et recommandations d'instances nationales et d'organisations internationales.

Néanmoins, la difficulté principale concernait des questions de fond relatives à ce deuxième axe : la doctrine concernant l'articulation et la coordination entre les procédures d'asile et d'exclusion du statut de réfugié ou du bénéfice de la protection subsidiaire d'une part, la procédure d'extradition d'autre part reste limitée. Cela s'explique par le caractère encore nouveau de la question y compris chez nos voisins européens.

Nous avons pu toutefois prendre appui sur les décisions jurisprudentielles, des projets de loi, les travaux du Conseil de l'Europe à travers son Comité pour les problèmes criminels, et les recommandations des institutions internationales, en particulier de l'UNHCR pour ébaucher les problématiques de ce deuxième axe. Ainsi, dans une perspective comparatiste, il s'est donc agi d'étudier les conventions multilatérales et bilatérales d'entraide judiciaire internationale, les législations étrangères, ainsi que la pratique en la matière, afin de comprendre l'articulation des

obligations internationales, et de proposer des éléments de réflexion sur le cadre juridique adéquat : autorités auxquelles il incombe de prendre la décision de communiquer les informations à l'Etat requérant, règles concernant l'Etat requérant lorsque celui-ci est l'Etat d'origine du réfugié ou du demandeur d'asile, ou lorsque celui-ci est un Etat autre que celui d'origine, coordination entre la procédure d'asile et la procédure d'extradition et d'entraide judiciaire internationale, ...

Les discussions approfondies avec Madame Marie-Valérie Albert, magistrat au BEJI du Ministère de la Justice, avec des présidents et juges de la CNDA et de Monsieur Jean-Marie Cravero, Directeur de la Division juridique de l'OFPRA, ont, à ce titre, largement contribué à alimenter chacune des thématiques retenues.

De même, plusieurs réunions de travail avec Henri Desclaux, Vice Président de la Cour nationale du droit d'asile, Jean-Louis Nadal, ancien Procureur Général de la Cour de Cassation et Yves Charpenel, Avocat général à la Chambre criminelle de la Cour de cassation, ont conduit à porter une attention particulière sur le mandat d'arrêt européen, et les affaires rendues en la matière par la Cour de cassation. L'accent a été mis sur l'étanchéité des procédures en matière d'extradition et d'asile, en ce qui concerne la Cour de cassation. Enfin, des pistes de réflexion ont également été suggérées s'agissant du respect des obligations des Etats en matière d'entraide judiciaire en regard du statut de demandeurs d'asile ou de réfugié de certaines personnes dont le témoignage est requis par les autorités du pays d'origine dans le cadre de commissions rogatoires.

**Un colloque international est venu clôturer la recherche le 23 novembre 2012, à l'Université de Lille 2.** Il a réuni plus de 120 participants, universitaires, juges, avocats, associatifs, étudiants, français et étrangers. Les débats ont été très instructifs et ont permis d'affiner la recherche sur certaines thématiques.

### **III – PRINCIPALES CONCLUSIONS ET PISTES DE REFLEXION OUVERTES PAR L'ETUDE**

Dans le cadre du premier axe, l'étude générale des clauses d'exclusion au statut de réfugié a permis de mettre en lumière les grands principes régissant l'exclusion de manière à les comparer avec ceux prévalant dans le domaine de l'extradition<sup>5</sup>. Une attention particulière a été accordée aux trois notions clés suivantes : niveau de preuve requis, principe de proportionnalité, principe de la responsabilité individuelle.

---

<sup>5</sup> V. la contribution de Jean-Yves Carlier



Cette étude générale a été complétée par des études plus ciblées sur les éléments matériels des différentes clauses d'exclusion. Dans ce contexte, l'accent a été mis sur l'étude de la nature des infractions susceptibles de conduire à l'exclusion et l'examen de la corrélation ou non entre les infractions susceptibles de donner lieu à extradition ou de conduire à l'exclusion : **article 1F(a) de la Convention de Genève de 1951** ( crimes contre la paix, crimes de guerre et crimes contre l'humanité)<sup>6</sup>, **article 1F b) de la Convention de Genève de 1951** dont l'analyse des principales composantes a permis de mettre en lumière les relations entre le droit international des réfugiés et le droit international de l'extradition. Il a été accordé une attention particulière aux éléments suivants: la notion de crime grave, la notion de crime de droit commun et l'analyse des contours de l'infraction politique, cette dernière notion représentant un point de contact essentiel entre extradition et exclusion<sup>7</sup>; **article 1F(c) de la Convention de Genève de 1951** qui exclut de la protection internationale les personnes « qui se sont rendues coupables d'agissements contraires aux buts et principes des Nations Unies »<sup>8</sup>.

Cette étude comparée et centrée sur la Convention de Genève a été enrichie de l'examen de **l'article 17 d) de la Directive 2004/83/CE du Conseil de l'Union européenne du 29 avril 2004** qui prévoit l'exclusion du bénéfice de la protection subsidiaire pour la personne dont il existe des motifs sérieux de considérer « qu'il représente une menace pour la société ou la sécurité de l'État membre dans lequel il se trouve »<sup>9</sup>.

Sur le terrain non plus substantiel, mais cette fois-ci procédural et institutionnel –objet du deuxième axe de recherche – l'on a pu mettre en lumière le fait que la coordination des procédures d'asile, d'extradition et d'entraide judiciaire pénale est susceptible de poser plusieurs séries de difficultés juridiques, pour tous les Etats en général, compte tenu de l'état actuel du droit international en la matière, et pour la France en particulier, au regard de la manière dont lesdites procédures sont organisées dans son ordre juridique interne<sup>10</sup>. Suivant la même approche que pour l'axe précédent, une étude générale a ainsi mis en relief les principes régissant la matière, suivie d'études ciblées sur certains aspects spécifiques (tels que la jurisprudence du Conseil d'Etat<sup>11</sup> ou l'impact du mandat d'arrêt européen<sup>12</sup>).

La France partage avec de nombreux pays d'Europe le fait de ne pas avoir de dispositions régissant les relations entre les procédures d'asile et les procédures d'extradition, lesquelles obéissent chacune à des règles distinctes. Bien que l'individu dans sa relation à un territoire étranger soit le point

---

<sup>6</sup> V. la contribution de Céline Bauloz

<sup>7</sup> V. la contribution de Vincent Chetail

<sup>8</sup> V. la contribution de Pierre d'Argent et Pierre d'Huart

<sup>9</sup> V. la contribution de Fatma Boggio-Cosadia

<sup>10</sup> V. contribution de Mathias Forteau et Caroline Laly-Chevalier

<sup>11</sup> V. la contribution de Serge Slama

<sup>12</sup> V. la contribution de Valérie Mutelet

commun aux différentes procédures en cause ici (comme objet d'une demande d'extradition ou d'entraide judiciaire émanant d'un Etat étranger dans un cas, comme demandeur d'asile ou bénéficiaire du statut de réfugié dans l'autre, titulaire à ce titre du droit de ne pas être refoulé vers l'Etat de persécution), le droit français appréhende de manière fragmentée la situation juridique des demandeurs d'asile ou des réfugiés objet d'une demande d'extradition ou d'entraide judiciaire. Cette fragmentation est d'une triple nature : elle affecte à la fois les sources des règles applicables, la substance de ces dernières ainsi que les procédures juridictionnelles ouvertes. Il a appartenu aux juridictions compétentes de pallier, lorsqu'elles ont pu le faire, par exemple, les interstices laissés libres, notamment en décidant qu'un demandeur d'asile ou un réfugié ne peut faire l'objet d'une mesure d'extradition. Une consécration législative, ainsi qu'une insertion systématique dans les conventions conclues par la France, de cette précision jurisprudentielle seraient toutefois bienvenues pour garantir qu'aucune pratique ne puisse se développer, ne serait-ce qu'à titre occasionnel ou même involontaire, qui conduirait à l'extradition de réfugiés ou de demandeurs d'asile vers leur Etat de persécution.

Au plan juridictionnel, les deux procédures ne relèvent que partiellement du même cadre. Cette architecture juridictionnelle à double branche présente un avantage et un inconvénient. En centralisant les pourvois dans les mains du Conseil d'Etat qui est à la fois juge de premier et dernier ressort du contentieux de la légalité des décrets d'extradition et juge de cassation des décisions de la Cour nationale du droit d'asile, le législateur français s'est assuré qu'une certaine unité de vues l'emporterait en définitive, contrairement à ce qui peut se passer dans certains pays où la fragmentation juridictionnelle est plus radicale. Dans le même temps, en attribuant au Conseil d'Etat des missions de nature différente (juge de l'extradition en premier et dernier ressort, juge du droit d'asile seulement au stade de la cassation) et en fragmentant les voies de recours (recours en légalité contre les décrets d'extradition / pourvoi en cassation contre les décisions de la Cour nationale du droit d'asile), le législateur a pris le risque que certains dysfonctionnements se produisent. En particulier, le fait que le Conseil d'Etat puisse connaître par voie d'exception d'une question relevant d'une procédure dans le cadre de sa compétence principale au titre de l'autre peut faire naître certaines difficultés quant au respect de certaines garanties procédurales applicables aux demandeurs d'asile.

Compte tenu de ce besoin de coordination, trois types de solutions ont été envisagés pour répondre aux dysfonctionnements qui ont été étudiés en détail dans l'étude:

(i) la première solution est celle du maintien du *statu quo* normatif lorsque les dispositions d'un corps de règles suffisent *par elles-mêmes* à répondre aux préoccupations de l'autre<sup>13</sup> : par

---

<sup>13</sup> Les conclusions de la première partie de cette étude sont à ce titre d'une grande utilité : les différentes convergences matérielles constatées entre le droit des réfugiés et le droit de l'extradition permettent de s'en tenir au *statu quo* dans la

exemple, certains des motifs obligatoires de refus d'extradition visés à l'article 696-4 du Code de procédure pénale qui valent pour toute personne peuvent parfaitement être invoqués pour empêcher l'extradition d'un réfugié ou d'un exclu préalablement inclus, sans qu'il soit nécessaire de se fonder, en tant que tel, sur le statut de réfugié de cette personne (cas par exemple d'une demande d'extradition demandée dans un but politique, ou lorsque la personne réclamée serait jugée par un tribunal n'assurant pas les garanties fondamentales de procédure et de protection des droits de la défense<sup>14</sup>) ; de même, il est entendu que les différentes garanties substantielles dont bénéficie toute personne objet d'une demande d'extradition (ou d'expulsion) peuvent s'appliquer à un réfugié, un demandeur d'asile ou un exclu (on songe particulièrement ici à l'obligation de non-extradition ou de non-expulsion d'une personne vers un Etat où il existe des motifs sérieux de croire qu'elle risque d'être soumise à la torture ou à des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants)<sup>15</sup> ;

(ii) la deuxième solution, qui est complémentaire de la précédente, consisterait à inscrire *formellement* dans la loi (ou les traités conclus par la France) les garanties offertes par l'un des deux corps de règles lorsque celles-ci ont vocation à s'appliquer dans le cadre de la mise en œuvre de l'autre corps de règles ; il s'agirait ici d'opérer uniquement à *droit constant*, l'objectif étant simplement de rendre plus visible une règle qui s'applique en tout état de cause (par exemple, il serait opportun d'inscrire explicitement dans le code de procédure pénale la règle – d'ores-et-déjà applicable dans l'ordre interne français – selon laquelle l'extradition est interdite vers l'Etat de persécution si la personne est un réfugié<sup>16</sup>) ;

(iii) une troisième et dernière solution, rendue nécessaire en cas d'insuffisance des deux premières, est de *modifier* le droit français lorsque celui-ci ne garantit pas, *en l'état* des dispositions conventionnelles, législatives et réglementaires applicables, le respect des règles de l'un ou l'autre corps de règles. Il en va particulièrement ainsi lorsque les garanties offertes par le droit de l'extradition ne prennent pas suffisamment en compte le besoin de protection particulier du demandeur d'asile, du réfugié ou de l'exclu<sup>17</sup>. Dans une telle situation, le recours à une règle de primauté d'une obligation sur

---

mesure (mais dans la mesure seulement) où le droit de l'extradition permettrait, grâce à ces convergences, d'intégrer indirectement les garanties du droit des réfugiés.

<sup>14</sup> V. à cet égard HCR, *Note d'orientation sur l'extradition et la protection internationale des réfugiés*, avril 2008, p. 18, note 59 : le HCR relève à propos de l'article 3, paragraphe 2, de la convention européenne d'extradition de 1957 prohibant l'extradition lorsque « 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 », que « [l]e Tribunal fédéral suisse a fait référence à cette disposition comme l'expression concrète du principe de non-refoulement inscrit dans le droit des réfugiés dans le contexte du droit de l'extradition (voir les décisions du 18 décembre 1990 (...) ; 11 septembre 1996 (...) ; et 14 décembre 2005) ». Telle a également été la démarche suivie par la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Németh c. Canada*, 2010 CSC 56, 25 novembre 2010, par. 58, 68 et s. et 77.

<sup>15</sup> Sur les différentes garanties offertes par le droit de l'extradition (et le droit international des droits de l'homme), qui pourraient être utilisées au bénéfice d'un demandeur d'asile ou d'un réfugié, V. la contribution de Jean Matringe.

<sup>16</sup> V. d'ailleurs en ce sens HCR, *Note d'orientation sur l'extradition et la protection internationale des réfugiés*, avril 2008, par. 39.

<sup>17</sup> V. sur ce point HCR, *Note d'orientation sur l'extradition et la protection internationale des réfugiés*, avril 2008, par. 45.

l'autre ne saurait suffire : d'une part, elle pourrait s'avérer aléatoire dans sa mise en œuvre, en contradiction avec l'impératif de sécurité juridique ; d'autre part, elle supposerait que l'obligation écartée ne soit pas respectée, ce qui ne constitue pas une solution juridiquement très heureuse. L'objectif prioritaire doit être l'application conforme des deux corps de règles et ce n'est qu'en cas d'impossibilité d'y parvenir qu'une préférence devrait être accordée alors à l'un des deux corps de règles – vraisemblablement le droit des réfugiés compte tenu du rang assigné aujourd'hui aux droits fondamentaux de la personne humaine, dans l'ordre interne français (protection constitutionnelle en particulier) comme dans l'ordre international.

L'on s'est attaché dans le cadre de l'étude à mettre en relief les dysfonctionnements constatés dans l'articulation des procédures d'extradition et d'asile (coopération entre les autorités d'asile et d'extradition, ordre de priorité de chacune des procédures par rapport à l'autre, respect des garanties procédurales dues au demandeur d'asile lorsque le statut de réfugié est discuté par voie d'exception devant le juge de l'extradition et question centrale et transversale de la confidentialité des données concernant le demandeur d'asile ou le réfugié lorsqu'elles sont sollicitées aux fins d'une procédure d'extradition) en s'efforçant de proposer systématiquement, pour les résoudre, le recours à l'une des trois solutions susvisées, en en précisant les contours.