



KONFERENZ DER KANTONALEN JUSTIZ- UND POLIZEIDIREKTORINNEN UND -DIREKTOREN

CONFERENCE DES DIRECTRICES ET DIRECTEURS DES DEPARTEMENTS CANTONAUX DE JUSTICE ET POLICE

CONFERENZA DELLE DIRETTRICI E DEI DIRETTORI DEI DIPARTIMENTI CANTONALI DI GIUSTIZIA E POLIZIA

Note pour l'exposé du conseiller d'État Hans-Jürg Käser, président de la CCDJP

Votation sur l'initiative populaire « Pour le renvoi effectif des étrangers criminels (initiative de mise en œuvre) »

Conférence de presse du 22 décembre 2015

Sommaire

- | | | |
|----|-----------------------------------------------------------|---|
| 1. | Compétence des cantons en matière d'exécution | 2 |
| 2. | Entrée en vigueur de l'initiative avec effet immédiat | 2 |
| 3. | Les dispositions de l'initiative devraient être précisées | 5 |
| 4. | Quels problèmes concrets se poseraient ? | 6 |
| 5. | Conclusion | 8 |

Mesdames,

Messieurs,

1. Compétence des cantons en matière d'exécution

La présidente de la Confédération Simonetta Sommaruga l'a signalé : les auteurs de l'initiative de mise en œuvre veulent imposer leur conception sur la façon de concrétiser le renvoi d'étrangers criminels. En cas d'acceptation de l'initiative, seraient incorporées à la Constitution des dispositions détaillées censées être directement applicables par les autorités pénales et les autorités d'exécution. Ces autorités étant principalement cantonales, j'aimerais vous donner l'avis des cantons sur l'initiative.

2. Entrée en vigueur de l'initiative avec effet immédiat

Aux yeux des cantons, on peut dire, en forçant un peu le trait, que l'effet principal de l'initiative serait d'engendrer le chaos au niveau de la mise en œuvre. En effet, l'initiative laisse de nombreuses questions en suspens. Je vous en donnerai quelques exemples.

Mais j'aimerais d'abord dire quelques mots sur ce qui cause de l'insécurité juridique pour les cantons. Elle tient à ce que l'initiative contient des dispositions relevant de la loi et non de la Constitution. Les cantons devraient avoir leur mot à dire sur de nouvelles dispositions de cette nature, spécialement lorsqu'ils sont chargés de leur exécution.

Du reste, les cantons peuvent d'ordinaire faire valoir leur point de vue en amont :

Les gouvernements cantonaux sont consultés sur les projets de loi du Conseil fédéral et peuvent proposer des modifications. Les cantons peuvent aussi se faire entendre ultérieurement, lors des délibérations parlementaires. Ils sont invités à des auditions par les commissions chargées de l'examen préalable. De plus, les conseillers aux États représentent leur canton au plénum. Ces processus assurent que les lois adoptées par le Parlement soient réellement applicables pour les cantons.

Dans le cas de l'initiative de mise en œuvre, ces processus n'ont pas eu lieu car l'initiative court-circuite le Parlement. Son acceptation mettrait ainsi les cantons devant des faits accomplis.

Pour les cantons, cela pose toute une série de problèmes que je vais maintenant vous exposer :

En cas d'acceptation de l'initiative, les nouvelles dispositions constitutionnelles entreraient en vigueur le jour même. Or, d'ordinaire, les lois adoptées par le Parlement entrent en vigueur à une date arrêtée par le Conseil fédéral, celui-ci tenant compte du temps nécessaire à la Confédération et aux cantons pour prendre les mesures requises en amont.

A titre d'exemple, il peut être nécessaire préalablement d'édicter des ordonnances d'application fédérales ou des dispositions cantonales d'exécution ou en matière d'organisation, mais aussi de prendre des mesures de planification du personnel et des ressources financières, ou encore de mettre à disposition les infrastructures requises. Concrètement, il s'agit d'étudier par exemple si le nombre de places pour les détentions administratives doit être augmenté.

Si l'initiative devait être acceptée, les nouvelles dispositions entreraient en vigueur avec effet immédiat. Or les travaux requis en amont ne seraient pas terminés.

Il serait tout à fait excessif d'attendre des cantons, qu'en prévision d'une éventuelle acceptation de l'initiative, ils procèdent en amont aux adaptations de lois requises voire engagent du personnel supplémentaire. En effet, en cas de rejet de l'initiative, il faudrait faire marche arrière. Ce serait contraire à une gestion parcimonieuse des ressources publiques.

3. Les dispositions de l'initiative devraient être précisées

J'aimerais relever un autre problème : quoiqu'elles soient fort détaillées s'agissant de la prononciation et de l'exécution d'expulsions du territoire suisse, les nouvelles dispositions constitutionnelles n'apportent pas de réponse à toutes les questions qu'elles soulèvent. À titre d'exemple, elles ne règlent pas les questions de délimitation avec le droit de l'asile et des étrangers, avec le code de procédure pénale ou encore avec le droit du casier judiciaire. Cela contraindrait la Confédération à adapter différentes lois et ordonnances en cas d'acceptation de l'initiative.

Les cantons devraient également engager des travaux à cette fin (adaptions législatives et en matière d'organisation).

Enfin, de nombreuses questions soulevées par l'initiative devraient être tranchées par la jurisprudence.

En résumé, je répéterai qu'on peut craindre que, pendant une période transitoire, l'initiative créerait de l'insécurité juridique et engendrerait le chaos au niveau de la mise en œuvre, ce qui se traduirait notamment par des pratiques cantonales disparates en matière de renvois.

4. Quels problèmes concrets se poseraient ?

Voici quelques exemples pour illustrer la problématique :

Etant donné que l'initiative de mise en œuvre ne règle pas les questions de délimitation avec la législation sur les étrangers, il risque d'y avoir des recoupements entre les mesures d'éloignement prévues par la législation sur les étrangers en vigueur et les expulsions ressortissant au droit pénal qu'il s'agirait de prononcer en vertu des nouvelles dispositions constitutionnelles.

En pratique, il pourrait arriver que les tribunaux pénaux et les autorités compétentes en matière d'étrangers prennent, indépendamment les uns des autres, des décisions en rapport avec une même infraction, ces décisions pouvant coïncider ou se contredire. Ainsi, des pratiques disparates voire contradictoires s'installeraient probablement vu le contexte que j'ai exposé.

Deuxième exemple d'insécurité du droit que l'initiative créerait dans les cantons : l'initiative dispose que l'autorité cantonale compétente procède à l'expulsion du territoire suisse, sans préciser de quelle autorité il s'agit. Les cantons devraient examiner la question, ne serait-ce que pour pouvoir édicter les dispositions nécessaires en matière d'organisation.

Autre question sans réponse dans le même domaine : celle du canton compétent pour l'exécution du renvoi lorsqu'une expulsion du territoire suisse est prononcée dans plusieurs cantons. Il s'agirait de régler ce point dans une ordonnance fédérale ou à l'échelon des cantons, au moyen d'un concordat par exemple.

La prise en charge des frais d'expulsion n'est pas réglée non plus. L'initiative de mise en œuvre est muette sur ce point. Les frais devraient-ils être pris en charge entièrement par les cantons, étant donné qu'ils sont seuls compétents pour l'exécution des peines et des mesures ? Ou la Confédération devrait-elle y participer, comme le prévoient la législation relative à la migration et la nouvelle législation d'application de l'initiative sur le renvoi ?

Autre problématique d'ordre financier : en cas d'acceptation de l'initiative, il ne serait pas possible de planifier et de dégager en temps utile le personnel et les ressources financières nécessaires étant donné que les nouvelles dispositions entreraient en vigueur avec effet immédiat. Dans cette hypothèse, certains cantons connaîtraient probablement des difficultés si bien que, dans un premier temps, les expulsions ne pourraient pas être exécutées, ou alors avec un retard considérable. Le signal ainsi envoyé serait contreproductif : on aboutirait au résultat inverse de celui que poursuit l'initiative.

Je vous donne un dernier exemple du flou que l'acceptation de l'initiative créerait dans les cantons :

Les partisans de l'initiative de mise en œuvre mettent à son crédit que la prononciation d'expulsions ne serait plus l'apanage des tribunaux : le ministère public pourrait également prononcer des expulsions par ordonnance pénale, procédure qui est nettement moins lourde.

Or cette disposition aura sans doute un effet boomerang. Il semble pratiquement acquis que l'ordonnance pénale fera généralement l'objet d'un recours lorsque l'enjeu est une sanction aussi lourde que l'expulsion du territoire suisse. La procédure ordinaire reprendra ainsi ses droits.

Au final, la procédure coûtera plus cher et requerra davantage de personnel que si la procédure ordinaire avait été engagée d'emblée.

5. Conclusion

Pour les praticiens dans les cantons, tout ce flou est le résultat du fait que l'initiative de mise en œuvre n'a pas été traitée dans le cadre de la procédure d'élaboration des lois prévue dans notre système politique pour des dispositions aussi détaillées.

En effet, dans la procédure d'élaboration des lois, il est tenu compte notamment, et ce systématiquement, de l'avis des autorités chargées de les appliquer. De plus, il est procédé à la coordination des différents domaines juridiques concernés.

Ces éléments feraient défaut en cas d'acceptation de l'initiative de mise en œuvre car ses auteurs n'ont pas réfléchi à l'application du droit. L'initiative produirait ainsi des incohérences et de l'insécurité juridique. On ne saurait s'en satisfaire dans un domaine comme le droit pénal, dans lequel les décisions prises ont une portée considérable pour les individus.

Ces problèmes ne se posent pas avec les lois d'application de l'initiative sur le renvoi que le Parlement a adoptées ; et ce dispositif est prêt à être mis en vigueur.

Ces lois règlent les questions de délimitation que j'ai évoquées. Le Conseil fédéral choisira leur date d'entrée en vigueur de telle façon que la Confédération et les cantons aient le temps de prendre les mesures nécessaires en amont.

Pour tous ces motifs, je suis d'avis que l'initiative de mise en œuvre est néfaste. Elle produit des injustices choquantes, laisse en suspens des questions d'application cruciales et crée de l'insécurité juridique.