

Coalition Suisse
pour la
Cour pénale internationale

Action des Chrétiens pour l'Abolition de la Torture (ACAT) | Amnesty International – Section suisse | Association pour la prévention de la torture (APT) | Association suisse contre l'impunité (TRIAL – Track Impunity Always) | Communauté de travail des œuvres d'entraide (Swissaid, Action de Carême, Pain pour le prochain, Helvetas, Caritas et l'EPER) | Fédéralistes mondiaux suisses | Menschenrechte Schweiz (MERS) | Société pour les peuples menacés

Résolution de la Coalition suisse pour la Cour pénale internationale

Les membres de la Coalition suisse pour la Cour pénale internationale,

Prenant note du rapport de la Commission d'enquête de l'ONU sur le Darfour (« Commission »), daté du 25 janvier 2005 et confirmant qu'au Darfour des crimes contre l'humanité et des crimes de guerre auraient été commis;

Approuvent la recommandation de la Commission, selon laquelle la situation au Darfour doit être transférée à la Cour pénale internationale (« Cour ») au moyen d'une résolution du Conseil de sécurité de l'ONU,

Craignant que certains membres permanents du Conseil de sécurité de l'ONU ne puissent s'opposer à une telle transmission en raison de leur attitude défavorable à l'égard de la Cour, et qu'en conséquence une poursuite judiciaire rapide et efficace des crimes commis au Darfour ne soit entravée;

Approuvant la recommandation de la Commission à l'égard des membres de la communauté internationale, afin que ceux-ci mettent en œuvre, dans la lutte contre les crimes commis au Darfour, le principe de la compétence universelle du droit pénal international comme instrument complémentaire à la Cour;

Craignant que le droit suisse ne soit pas approprié, notamment en raison de l'exigence d'un « lien étroit » avec la Suisse de l'auteur du crime pour entamer une poursuite pour crimes de guerre, une relation que ne possède très probablement aucun des auteurs au Darfour;

Convaincus que cette impossibilité de poursuivre les crimes commis au Darfour et dans d'autres situations analogues est contraire au droit international, qu'elle contredit la tradition humanitaire de la Suisse et qu'elle ternit sa réputation en tant qu'Etat dépositaire des Conventions de Genève;

1. *appellent* le Conseil fédéral à employer tous les moyens à sa disposition, pour inciter les membres du Conseil de sécurité de l'ONU à soumettre la situation du Darfour à la Cour pénale internationale;

2. *exhortent* le Conseil fédéral et le Parlement fédéral à entamer un processus afin d'éliminer dans le droit suisse, les obstacles subsistant à l'exercice effectif du principe de la compétence universelle du droit pénal international, notamment l'exigence du « lien étroit » pour la poursuite des crimes de guerre.

15 mars 2005

Contexte

§1 du préambule

Le Conseil de sécurité de l'ONU, par la résolution 1564 (2004) du 18 septembre 2004¹, a appelé le Secrétaire général de l'ONU à créer une commission d'enquête afin d'établir si des violations du droit international humanitaire et des droits de l'homme ont été commis au Darfour, au sud du Soudan. La Commission, sous la direction de l'ancien Président du Tribunal Pénal International pour l'Ex-Yougoslavie, Antonio Cassese, a remis son rapport le 25 janvier 2005.² Elle est arrivée à la conclusion que des crimes avaient été commis dans la zone de crise, qui pourraient être qualifiés par un tribunal de crimes contre l'humanité et de crimes de guerre. La Commission a également dressé une liste non exhaustive, qui est jusqu'à présent restée confidentielle, de 51 personnes qui pourraient être considérées comme les principaux responsables de ces crimes.³

§2 du préambule

Dans son rapport, la Commission examine en détail les diverses manières de sanctionner pénalement les crimes susmentionnés⁴. A cet effet, elle considère que ni la justice soudanaise ni les troupes rebelles n'ont pris des mesures suffisantes afin de sanctionner ces crimes et qu'il est par conséquent nécessaire de chercher des voies alternatives de poursuite. La Commission considère que la création d'un nouveau tribunal ad hoc ou d'un tribunal « mixte » serait inopportune, eu égard aux coûts élevés et aux retards prévisibles qu'ils entraîneraient. Elle souligne enfin que la Cour pénale internationale constitue déjà une institution parfaitement fonctionnelle, à laquelle la situation au Darfour pourrait être déférée au moyen d'une résolution du Conseil de sécurité de l'ONU⁵. C'est pourquoi la Commission recommande instamment que la situation au Darfour soit déférée à la Cour au moyen d'une telle résolution. Les membres de la Coalition suisse pour la Cour pénale internationale approuvent pleinement cette recommandation.

§3 du préambule

Il est cependant incertain qu'un tel renvoi à la Cour de la situation au Darfour puisse avoir lieu, au vu du fait que trois des membres permanents du Conseil de sécurité de l'ONU (la Chine, la Russie et les Etats-Unis) n'ont pas encore accédé au Statut de Rome de la Cour pénale internationale et risquent de se montrer défavorables au renforcement du rôle de la Cour qui pourrait résulter d'un tel renvoi. Les Etats-Unis en particulier ont, à maintes reprises, annoncé leur intention de bloquer tout renvoi de la situation au Darfour à la Cour pénale internationale, si nécessaire en usant de leur droit de veto. Les membres de la Coalition suisse pour la Cour pénale internationale appellent de ce fait le Conseil fédéral à employer tous les moyens à sa disposition pour inciter les membres du Conseil de sécurité de l'ONU à soumettre la situation du Darfour à la Cour pénale internationale.

§4 du préambule

Outre la soumission de la situation au Darfour à la Cour pénale internationale, la Commission recommande aux membres de la communauté internationale de mettre en oeuvre le principe de la compétence universelle, afin d'agir en complémentarité avec la Cour dans la lutte contre les crimes au Darfour⁶. Les membres de la coalition suisse pour la Cour pénale internationale saluent cette recommandation ; ils aimeraient cependant ajouter aux commentaires de la Commission une précision, à savoir que cette problématique doit être examinée à la lumière des capacités effectives de la Cour : cette dernière ne pourra en effet poursuivre qu'une dizaine de criminels présumés par situation, étant donné qu'elle se doit – contrairement aux tribunaux ad hoc de l'ONU – d'être en mesure de gérer

¹ Disponible à l'adresse : <http://www.un.org/documents/scres.htm>.

² Disponible à l'adresse : <http://www.ohchr.org/english/darfur.htm>.

³ §531 du rapport.

⁴ §§565-589 du rapport.

⁵ Le Statut de Rome (RS 0.312.1) prévoit à l'art. 13(b) que la Cour a compétence sur une situation dans un Etat non membre si le Conseil de sécurité de l'ONU lui défère ladite situation au moyen d'une résolution prise en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies.

⁶ §§605-616 du rapport.

plusieurs situations simultanément⁷. Alors que le TPIY, par exemple, a entamé des procédures contre plus de cent personnes dans le cadre d'une seule et unique situation (« l'ex-Yougoslavie »), la Cour pénale internationale, elle, ne pourra poursuivre plus de dix hauts responsables par situation.

Ce fait – en rapport avec la déclaration officielle de la Commission, selon laquelle elle a identifié au Darfour 51 auteurs présumés de crimes (c'est-à-dire bien plus que la Cour ne pourrait gérer) – montre clairement que le principe de la compétence universelle n'a en aucun cas été rendu obsolète par la création de la Cour pénale internationale, mais constitue plutôt un complément indispensable à celle-ci. Si aucun Etat ne devait poursuivre ces crimes sur la base de la compétence universelle, une grande majorité des cas resterait impunie, alors même que la situation aurait été soumise à la Cour pénale internationale.

La nécessité d'une telle complémentarité a également été reconnue en relation avec les tribunaux ad hoc de l'ONU : en février 1995, le Conseil de sécurité de l'ONU a appelé les Etats membres à arrêter les personnes se trouvant sur leur territoire et suspectées d'avoir participé au génocide rwandais et de les transférer au TPIR *ou à leurs propres autorités* afin qu'elles soient jugées⁸. Le TPIR lui-même a considéré que sa compétence en matière de poursuite pénale de crimes de guerre, crimes contre l'humanité et génocide n'était pas exclusive, mais plutôt complémentaire à celle des Etats. Il a en effet encouragé tous les Etats à traduire en justice les auteurs de ces crimes, en application du principe de la compétence universelle⁹. En outre, le Conseil de sécurité de l'ONU a récemment appelé des Etats tiers à traduire en justice les auteurs suspectés de crimes commis en République Démocratique du Congo¹⁰, ces crimes faisant déjà l'objet d'une enquête du Procureur de la Cour pénale internationale¹¹.

Les principes de complémentarité et de compétence universelle visent en premier lieu à tisser à travers le monde une toile serrée de responsabilité pénale : lorsque la communauté internationale définit certains actes comme des crimes internationaux, il paraît logique que chaque membre de cette communauté – y compris la Suisse – contribue à la poursuite de leurs auteurs.

§5 du préambule

Les tribunaux suisses sont malheureusement bien mal équipés pour traiter des crimes commis au Darfour et dans des situations semblables :

D'une part, le crime contre l'humanité n'existe pas en tant que tel en droit suisse¹². L'état de fait existe bien en droit international coutumier et pourrait de ce fait être appliqué directement par les autorités suisses ; une telle application ne satisferait cependant pas aux exigences minimales en matière de précision de la norme pénale.

D'autre part, la révision du Code pénal militaire en décembre 2003 a largement entravé l'application du principe de compétence universelle à la répression des crimes de guerre¹³, dans la mesure où elle a introduit l'exigence, en matière de poursuite pénale des criminels de guerre, que l'auteur ait un « lien étroit » avec la Suisse. D'après les débats parlementaires, un tel lien étroit est établi lorsque l'auteur présumé a son centre de vie en Suisse, y possède de la famille ou des biens fonciers, ou y a déposé une demande d'asile¹⁴. Il ne sera en toute vraisemblance possible d'établir un tel lien pour aucun des responsables des crimes au Darfour.

⁷ A l'heure actuelle, trois situations font l'objet d'une enquête, en Ouganda, en République Démocratique du Congo et en République Centre Africaine.

⁸ Résolution du Conseil de sécurité 978 (1995), §1.

⁹ TPIR, *Prosecutor v. Bernard Ntuyahaga*, ICTR-98-40-T, Decision on the Prosecutor's motion to withdraw the indictment, 18 Mars 1999.

¹⁰ Résolution du Conseil de sécurité 1565 (2004), §19.

¹¹ Voir communiqué de presse : « Le Bureau du Procureur de la Cour pénale internationale ouvre sa première enquête », à l'adresse : <http://www.icc-cpi.int/press/pressreleases/archive2004.html&l=fr>.

¹² La situation devrait cependant changer grâce à la révision actuelle du droit pénal suisse visant à le rendre compatible avec le Statut de Rome.

¹³ Cela fait référence à l'art. 9 al. 1^{bis} du Code pénal militaire. La modification est entrée en vigueur en juin 2004 (RO 2004 2691, 2693).

¹⁴ Pour un aperçu des débats aux Chambres, voir BO/CE 2003 pp. 938ss et BO/CN 2003 pp. 1983ss.

§6 du préambule

La problématique du critère du « lien étroit » apparaît de manière particulièrement évidente en relation avec les recommandations de la Commission du Darfour, vu que ce critère contraint la Suisse à rester à l'écart de la lutte contre les crimes commis au Darfour, alors que celle-ci exigerait une action concertée de la communauté internationale. La Suisse y perd également en crédibilité dans son engagement pour la justice internationale, en s'excluant elle-même des efforts de promotion de la responsabilité pénale internationale.

Au-delà de ces considérations politico-stratégiques, les membres de la coalition suisse pour la Cour pénale internationale sont convaincus que le critère du « lien étroit » est contraire au droit international humanitaire : les Conventions de Genève prévoient l'obligation, dans le cadre de conflits armés internationaux, de rechercher les auteurs présumés de crimes de guerre se trouvant sur le territoire suisse et soit de les traduire en justice, soit de les extraditer vers une autre Partie contractante intéressée à la poursuite¹⁵.

Depuis le milieu des années '90, cette obligation (*aut dedere aut judicare*) est également reconnue en cas de conflit armé *interne*, tel que celui qui a lieu au Soudan. La Commission du droit international de l'ONU (CDI) a soumis, en 1996, un projet de code de crimes internationaux¹⁶, qui prévoit l'obligation *aut dedere aut judicare* pour les crimes de guerre commis dans un conflit armé *interne*¹⁷. Ce texte de la CDI, dont la tâche consiste notamment à codifier le droit international¹⁸, doit être considéré comme une représentation fidèle du droit international coutumier. Cette affirmation est renforcée par le fait que l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté le projet de la CDI à l'unanimité, en décembre 1996¹⁹. L'acceptation de cette obligation coutumière se révèle également au travers d'une résolution de la Commission des droits de l'homme de 1999, elle aussi adoptée à l'unanimité, relative à la situation au Sierra Leone (conflit armé interne). Selon cette résolution, tous les Etats ont l'obligation de traduire en justice les auteurs présumés de crimes de guerre, que ce soit dans le cadre d'un conflit armé international ou interne²⁰. Dans sa résolution sur l'impunité de 2002, la Commission des droits de l'homme invite tous les Etats à s'acquitter de leur *obligation* de traduire en justice ou extraditer les auteurs présumés de violations du droit international²¹. Enfin, le préambule du Statut de Rome rappelle « qu'il est du *devoir* de chaque Etat de soumettre à sa juridiction criminelle les responsables de crimes internationaux »²².

La Suisse est donc tenue de traduire en justice *chaque* auteur présumé de crimes de guerre se trouvant sur son territoire ou de l'extraditer vers un pays intéressé à la poursuite. La conséquence du nouveau critère du « lien étroit » est que la Suisse ne pourra s'acquitter de ce devoir que dans un nombre restreint de cas et sera contrainte, pour le reste, à demeurer inactive. Il paraît difficile, voire impossible, de concevoir une interprétation du « lien étroit » qui soit conforme au droit international, étant donné que ce critère introduit une exigence restrictive, là où le droit international n'en prévoit pas. Le fait de s'abstenir de poursuivre un criminel de guerre se trouvant en Suisse mais ne présentant pas de « lien étroit » avec cette dernière doit de ce fait être considéré comme une violation des Conventions de Genève. Cet état de fait contraste fortement avec la tradition humanitaire de la Suisse et sied mal à l'Etat dépositaire des Conventions de Genève.

¹⁵ Art. 49/50/129/146 commun aux Conventions de Genève I/II/III/IV : « Chaque Partie contractante aura l'obligation de rechercher les personnes prévenues d'avoir commis, ou d'avoir ordonné de commettre, l'une ou l'autre de ces infractions graves, et elle devra les déférer à ses propres tribunaux, quelle que soit leur nationalité. Elle pourra aussi, si elle le préfère, et selon les conditions prévues par sa propre législation, les remettre pour jugement à une autre Partie contractante intéressée à la poursuite, pour autant que cette Partie contractante ait retenu contre lesdites personnes des charges suffisantes ».

¹⁶ Voir Documents officiels de l'Assemblée générale, Supplément No. 10 (A/51/10), p. 69; disponible en anglais à l'adresse : <http://www.un.org/law/ilc/texts/dcodefra.htm>.

¹⁷ Art. 9 et 20(f). Selon l'art. 9 : « Sans préjudice de la compétence d'une cour criminelle internationale, l'Etat Partie sur le territoire duquel l'auteur présumé d'un crime visé à l'article 17, 18, 19 ou 20 est découvert extrade ou poursuit ce dernier ».

¹⁸ AG/RES 174(II) (1947), Annexe, art. 1.

¹⁹ AG/RES 51/160 (1996), §2.

²⁰ Commission des droits de l'homme, Résolution 1999/1, §2.

²¹ Commission des droits de l'homme, Résolution 2002/79, §11.

²² Statut de Rome de la Cour pénale internationale du 17 juillet 1998 (RS 0.312.1) (italiques ajoutées).