Mise en oeuvre du Statut de Rome de la Cour pénale internationale

en droit pénal suisse:

Deux petits pas en avant – un grand pas en arrière!

- Le Conseil fédéral a ouvert la procédure de consultation relative à la mise en oeuvre du Statut de Rome de la Cour pénale internationale (CPI) en droit pénal suisse.
- L'exigence d'un « lien étroit » entre l'auteur et la Suisse, introduite récemment pour les crimes de guerre, devrait être étendue aux crimes contre l'humanité et le génocide.
- D'autres moyens efficaces sont à disposition afin d'éviter un déferlement de plaintes.
- La Suisse serait ainsi reléguée en queue de liste des Etats européens pour ce qui est de la poursuite des criminels internationaux.
- L'exigence du « lien étroit » est incohérente avec la nouvelle partie générale du Code pénal.
- La Suisse n'est ainsi plus en mesure de remplir ses obligations internationales découlant des Conventions de Genève.
- Le principe de compétence universelle demeure fondamental, même après la création de la CPI, qui n'agit qu'en complément des juridictions nationales. L'exigence du « lien étroit » limite de manière drastique ce principe.
- L'exigence du « lien étroit » n'est pas en adéquation avec la politique suisse des droits humains ainsi qu'avec les efforts entrepris par la Suisse en vue de mettre fin à l'impunité.

Nous prions le Conseil fédéral et le Parlement de revenir sur cette décision politique et qu'il soit renoncé à l'exigence du « lien étroit » dans la poursuite des criminels internationaux.

TRIAL
Case postale 5116
1211 Genève 11
Tél. +41 (76) 455 21 21
info@trial-ch.org
www.trial-ch.org
CCP: 17-162954-3

Contexte:

Le 15 août 2005, le Conseil fédéral a ouvert la procédure de consultation relative aux mesures complémentaires dans le domaine du droit pénal nécessaires à la mise en oeuvre du Statut de Rome de la Cour pénale internationale (CPI).[1] A côté de certaines améliorations notables de la situation juridique actuelle, l'Avant-projet (AP) soumis à consultation représente également un recul marquant, dans la mesure où la compétence de la Suisse en matière de poursuite pour crimes de guerre, crimes contre l'humanité et génocide devra à l'avenir dépendre de l'existence d'un « **lien étroit** » entre l'auteur et la Suisse.[2] Il en résulte que les possibilités de poursuites pénales en Suisse, fondées sur le **principe de compétence universelle**, seront alors **réduites**.

A l'origine, le critère du « lien étroit » de l'auteur d'un crime de guerre avec la Suisse a, à la surprise de beaucoup, été introduit lors de la **révision du Code pénal militaire** (CPM) en décembre 2003. Le Conseil fédéral proposait alors uniquement de préciser le droit applicable à la poursuite d'étrangers ayant commis des crimes de guerre à l'étranger en intégrant la condition de la présence de l'auteur en Suisse.[3] Le Parlement est toutefois allé plus loin et a également ajouté à la condition de la présence obligatoire en Suisse celle du « lien étroit » entre l'auteur et la Suisse dans le Code pénal militaire.[4] Le Conseil fédéral s'est rallié à cette position lors des débats devant le Conseil national.

Le « lien étroit » a été introduit avant tout par peur d'un **déferlement de plaintes** à l'encontre de membres de gouvernements ainsi que de chefs d'Etat étrangers. Toutefois, compte tenu des immunités dont bénéficient ces personnes en vertu du droit international, les autorités suisses ont déjà la possibilité (et même l'obligation) ne pas donner suite à de telles plaintes. Qui plus est, les autorités de poursuite peuvent en principe aujourd'hui déjà classer ou ne pas donner suite une affaire lorsqu'il n'existe aucune chance raisonnable de succès à l'issue du déroulement d'un procès. D'autres moyens que celui de l'exigence du « lien étroit » existent donc pour **écarter** un (hypothétique) déferlement de plaintes.

Il ressort des **débats parlementaires** relatifs à la révision du Code pénal militaire, que les personnes possédant un « lient étroit » avec la Suisse sont, notamment, celles qui disposent de leur domicile, du centre de leur existence ou d'une propriété immobilière en Suisse. De même, les réfugiés, les requérants d'asile ainsi que toute personne se faisant hospitaliser en Suisse, sont supposés bénéficier d'un lien étroit avec la Suisse. Toutefois, la possession d'un compte bancaire ou le simple passage en Suisse, respectivement le court séjour en Suisse sans intention de s'y établir, ne fondent pas un lien étroit avec notre pays.[5] Il résulte qu'un auteur en transit en Suisse ou un suspect qui passe ses vacances ou ne fait qu'assister à une conférence ne peut pas être l'objet de poursuites pénales pour, par exemple, sa participation à des attaques contre la population civile ou pour la commission de viols dans le cadre d'un conflit armé.

Le **Projet du Conseil fédéral mis en consultation** prévoit à présent **d'étendre** cette condition (limitative de la poursuite) aux infractions de génocide et de crime contre l'humanité (art. 264^{quaterdecies} CP AP et art. 9 al. 1bis CPM AP).

Si la poursuite pénale des auteurs de crimes de guerre, génocide et crimes contre l'humanité devait réellement dépendre de l'existence d'un lien étroit entre l'auteur et la Suisse, celle-ci deviendrait, à notre connaissance, **le seul pays d'Europe** à imposer une telle limitation du

---

1 Communiqué de presse du DFJP du 17 août 2005. L'avant-projet ainsi que le Rapport explicatif du Conseil fédéral se trouvent sur la Homepage de l'Office fédéral de justice (voir les liens plus bas dans le texte).

2 Art. 264^{quaterdecies} CP et art. 9 al. 1bis CPM de l'Avant-projet.

3 Message du Conseil fédéral relatif aux modifications de la procédure pénale militaire (Protection des témoins), FF 2003 736.

4 Art. 9 al. 1bis CPM, en vigueur depuis le 1er juin 2004 (RS 321.0).

5 Bull. off. CN 2003 1987s.

principe de compétence universelle. L'Allemagne, par exemple, a explicitement renoncé à cette condition du « lien étroit » dans le cadre de l'adaptation de son droit pénal au Statut de Rome.[6]

Ce critère ne va pas seulement à contre-courant de la tendance européenne mais va également à l'encontre de la nouvelle **Partie générale du Code pénal** (nPG CP) du 13 décembre 2002.[7] Les articles 5-7 nPG CP règlent de manière nouvelle la compétence extraterritoriale de la Suisse relativement à la poursuite d'actes commis à l'étranger. L'article 5 nPG CP prévoit la compétence des tribunaux suisses en matière de délits sexuels contre des enfants à l'étranger. Contrairement à la volonté du Conseil fédéral, qui voulait introduire le principe du domicile (domicile ou résidence habituelle en Suisse)[8], le Parlement s'est prononcé expressément en faveur du principe de compétence universelle et contre l'exigence d'un « lien étroit » de l'auteur avec la Suisse. L'article 6 nPG CP (l'actuel art. 6bis CP) sert de base légale générale pour la poursuite des délits découlant d'accords internationaux commis à l'étranger mais dans la mesure où ces actes sont aussi réprimés dans l'Etat où ils ont été commis (par exemple pour des actes de torture). Enfin, la Suisse sera également compétente, en vertu de l'art. 7 al. 2 nPG CP, pour la poursuite des crimes particulièrement graves et qui sont proscrits par la communauté internationale. La condition qui sous-tend ces cas de figure est la présence de l'auteur en Suisse et le fait qu'il ne soit pas possible de l'extrader à l'étranger ; un lien plus étroit n'est aucunement exigé. Il n'est dès lors pas compréhensible pourquoi ce critère supplémentaire serait exigé en ce qui concerne les crimes les plus graves tels que le génocide, les crimes de guerre et les crimes contre l'humanité, alors que ces crimes appartiennent précisément à la catégorie des « crimes particulièrement graves » proscrits par la communauté internationale.

L'exigence du « lien étroit » aboutit directement à **un paradoxe** dans les situations de viol de mineur qui constituent soit un crime de guerre, un crime contre l'humanité ou un acte de génocide et qui ne peuvent être punis, en tant que tels, que si leur auteur possède un « lien étroit » avec la Suisse. Il résulte que ce délit sexuel sera plus facilement poursuivi lorsqu'il n'est *pas* commis dans le cadre d'un crime international, à savoir lorsqu'il s'agit d'un viol découlant du *ius commune*. Le même raisonnement vaut également pour les actes de torture: dans la mesure où ils ont été commis soit dans le cadre d'un conflit armé – crime de guerre –, soit dans le cadre d'une attaque généralisée ou systématique contre la population civile – crime contre l'humanité –, leur auteur ne sera, en Suisse, soumis au droit que s'il possède un « lien étroit » avec notre pays. Les actes de tortures commis dans un contexte moins grave continueront toutefois à être poursuivis sans cette exigence du « lien étroit ».

Les **Conventions de Genève** de 1949 pour la protection des victimes de la guerre ainsi que leur premier Protocole additionnel de 1977 – dont la Suisse est dépositaire – obligent les Parties contractantes soit à déférer les responsables d'« infractions graves » aux instruments précités devant leurs propres tribunaux, soit à les remettre pour jugement à une autre Partie contractante intéressée à la poursuite et ce, quelque soit de la nationalité de l'auteur, de celle de la victime ou de lieu de commission de l'acte (principe *aut dedere aut iudicare*).[9] Un « lien étroit » n'est pas prévu par ces dispositions. La Suisse ne serait, dès lors, plus en mesure de respecter ses obligations internationales découlant des Conventions de Genève.

Le principe de compétence universelle, qui sera limité de manière drastique par l'exigence du « lien étroit », n'est par ailleurs pas devenu obsolète du fait de la création de la **Cour pénale internationale**. Au contraire, la CPI est une institution complémentaire des juridictions nationales et se concentre principalement sur les « gros poissons ». Dès lors, il est fondamental que les Etats parties ne limitent pas leur compétence en matière de poursuite d'autres catégories de criminels internationaux.

---

6 Le paragraphe 1 du Völkerstrafgesetzbuch allemand indique que: „Dieses Gesetz gilt für alle in ihm bezeichneten Straftaten gegen das Völkerrecht, für die in ihm bezeichneten Verbrechen auch dann, wenn die Tat im Ausland begangen wurde und keinen Bezug zum Inland aufweist." (BGBl 2002 I p. 2254).

7 FF 2002 8240.

8 Message du Conseil fédéral sur la nouvelle Partie générale du CP, FF 1999 1803.

9 Art. 49 CG I, art. 50 CG II, art. 129 CG III, art. 146 GC IV, art. 85 PA I.

Comme l'indique le Conseil fédéral lui-même dans son rapport explicatif relatif au Projet de consultation, il s'agit, en ce qui concerne l'introduction du « lien étroit » d'une « **décision politique** » qui limite le principe d'universalité pour les crimes internationaux les plus graves.[10] Cette décision n'est pas en adéquation avec la politique suisse en matière de droits humains ainsi que des efforts louables entrepris par la Suisse en vue de mettre fin à l'impunité.

Pour l'ensemble de ces raisons, nous prions le Conseil fédéral de revenir en arrière sur cette décision politique et de **renoncer** à l'exigence d'un « **lien étroit** » dans la poursuite des crimes internationaux.

Documentation:

Communiqué de presse du DFJP du 17 août 2005
http://www.bj.admin.ch/themen/strafgerichtshof/vn-com-f.htm

Projet consultation du Conseil fédéral
http://www.bj.admin.ch/themen/strafgerichtshof/vorentwurf-f.pdf

Rapport explicatif du Conseil fédéral sur le Projet mis en consultation
http://www.bj.admin.ch/themen/strafgerichtshof/vn-ber-f.pdf

Message du Conseil fédéral sur les modifications de la procédure pénale militaire (Protection des témoins), FF 2003 736
http://www.admin.ch/ch/f/ff/2003/693.pdf

Considérations du Conseil national relatives au « lien étroit » dans le cadre de la révision du CPM (Bull. off. CN 2003 1987)
http://www.parlament.ch/ab/frameset/f/n/4701/95429/f_n_4701_95429_95483.htm

Code pénal militaire, en particulier l'art. 9 al. 1bis (RS 321.0)
http://www.admin.ch/ch/f/rs/321_0/a9.html

Völkerstrafgesetzbuch allemand VStGB (BGBl 2002 I p. 2254)
http://bundesrecht.juris.de/bundesrecht/vstgb/

Nouvelle Partie générale du CP du 13 décembre 2002 (FF 2002 7658)
http://www.admin.ch/ch/f/ff/2002/7658.pdf

Message du Conseil fédéral relatif à la nouvelle Partie générale du CP (FF 1999 1787)
http://www.bj.admin.ch/themen/stgb-at/bot-stgb-at-f.pdf

[10] Rapport explicatif du Conseil fédéral, p. 43.