

00.090

Internationaler Strafgerichtshof. Beitritt

Cour pénale internationale. Adhésion

Zweitrat - Deuxième Conseil

[Botschaft des Bundesrates 15.11.00 \(BBI 2001 391\)](#)

[Message du Conseil fédéral 15.11.00 \(FF 2001 359\)](#)

[Nationalrat/Conseil national 13.03.01 \(Erstrat - Premier Conseil\)](#)

[Ständerat/Conseil des Etats 21.06.01 \(Zweitrat - Deuxième Conseil\)](#)

[Nationalrat/Conseil national 22.06.01 \(Schlussabstimmung - Vote final\)](#)

[Ständerat/Conseil des Etats 22.06.01 \(Schlussabstimmung - Vote final\)](#)

[Text des Erlasses 1 \(BBI 2001 2906\)](#)

[Texte de l'acte législatif 1 \(FF 2001 2768\)](#)

[Text des Erlasses 2 \(BBI 2001 2885\)](#)

[Texte de l'acte législatif 2 \(FF 2001 2748\)](#)

[Text des Erlasses 3 \(BBI 2001 2939\)](#)

[Texte de l'acte législatif 3 \(FF 2001 2801\)](#)

Marty Dick (R, TI), pour la commission: Le calendrier et l'ordre du jour font décidément bien les choses. Après le vaste l'adhésion à l'ONU, nous avons maintenant la possibilité de décider de ratifier le Statut de Rome qui institue la Cour pénale internationale. Je crois que c'est un pas très important. Contrairement à l'ONU, où nous sommes pratiquement les derniers, nous avons ici la possibilité de n'être pas tout à fait les premiers, mais quand même dans le groupe des pays qui permettent la ratification, la création de la Cour pénale internationale.

M'apprêtant à présenter ce dossier, qui n'a pas été contesté en commission, je ne peux m'empêcher de penser à un livre beaucoup influencé et qui est peut-être même responsable de mon choix professionnel. Chacun d'entre nous a un ou plusieurs livres qui l'accompagnent au cours de sa vie. J'ai toujours été très impressionné par un représentant de l'illuminisme italien, qui a publié un livre absolument remarquable en 1764 dans lequel il expose des théories pénales et de lutte contre le crime qui sont absolument modernes et actuelles. En feuilletant ce livre, je me suis dit qu'au cours des 250 dernières années, nous avons fait des progrès absolument fabuleux sur le plan technologique, mais, du point de vue des idées, je me suis demandé si on a vraiment fait des progrès.

Beccaria au XVIIIe siècle démontrait d'une façon absolument brillante que ce n'était pas la dureté des peines, et surtout la mort, qui était efficace dans la lutte contre la criminalité. Beccaria en 1764 - il était très jeune, il n'avait pas encore 30 ans - a écrit ce livre absolument remarquable - disait que c'était la lutte contre l'impunité qui était efficace contre le crime. Je crois que ce livre devrait être réactualisé lorsqu'on voit ce spectacle aberrant, ce show, devrais-je dire, de mises à mort successives au monde civilisé.

Alors, pourquoi Beccaria? Parce que la Cour pénale internationale est un pas concret dans la lutte contre l'impunité. Après avoir été caractérisé par des horreurs effroyables, par des massacres, par des violations massives et systématiques des droits de l'homme, caractérisé aussi et surtout par l'impunité pratiquement totale des auteurs de tous ces massacres, voilà que l'

internationale fait un pas dans la bonne direction parce qu'elle s'est rendu compte, ou qu'elle commence à se rendre compte, que l'impunité est en fait un encouragement formidable à continuer, à persévérer dans ces horreurs.

La justice, jusqu'à présent, a été considérée comme une expression classique de la souveraineté de l'Etat. En effet, la justice est généralement avant tout l'affaire des Etats. Le problème, c'est que souvent, là où se passent ces horreurs, ces massacres, ces violations systématiques des droits de l'homme, l'Etat n'est pas à même d'administrer la justice ou,

AB 2001 S 466 / BO 2001 E 466

et c'est souvent le cas, l'Etat ne veut pas administrer la justice parce qu'il est contrôlé par les bourreaux ou par les amis. Depuis longtemps, la nécessité de combler les lacunes avait été en quelque sorte ressentie. Déjà lors du Traité de Versailles, on songé à instituer un tribunal pour juger l'empereur Guillaume II. On en était resté, je crois, au niveau des idées. Puis, nous avons des exemples que nous connaissons bien: les tribunaux de Nuremberg et de Tokyo, plus récemment les tribunaux pour l'ex-Yougoslavie et le Rwanda. Mais tous ces tribunaux sont caractérisés par une compétence très limitée quant aux événements qu'ils sont appelés à juger, quant aux personnes et quant aux périodes. Ces tribunaux ont toujours été constitués après coup et spécialement pour juger ces événements, et ils ont donc souvent eu l'aspect de tribunaux des vainqueurs.

Voyez-vous, l'indépendance de la justice, c'est la doctrine qui le dit, est constituée de deux éléments essentiels: d'une part, le fait de juger sans influences extérieures, et, d'autre part, l'aspect que cette justice a sur les justiciables, comme étant une juridiction indépendante. Ce n'est certainement pas le cas pour tous les tribunaux internationaux qui ont été établis jusqu'à présent. C'est pour cette raison que l'on peut considérer comme une décision historique - et je ne crois pas exagérer - la décision prise à Rome le 17 juillet 1998. Ce jour-là, une conférence diplomatique adopte le principe d'instituer une Cour pénale internationale permanente et approuve le statut de cette nouvelle institution. C'est le Statut de Rome, qui a été signé par de très nombreux Etats. Je crois qu'ils sont environ 140 ou plus.

La Cour pénale internationale sera véritablement instituée, elle deviendra opérationnelle, une fois que l'on aura 60 ratifications. L'ambition de notre pays est d'être parmi les 60 premiers. Je crois que plus de trente pays ont déjà adhéré et les adhésions continuent maintenant se succéder à un rythme élevé, nous devons nous dépêcher. Nous pourrions être parmi ce groupe, car la Suisse a, dès le début, approuvé l'institution de cette cour. Je remercie et je félicite le Conseil fédéral et nos diplomates qui ont donné une contribution extrêmement active à la recherche des solutions opérationnelles pour la constitution et l'institution de cette cour. Mais, qu'est-ce vraiment que cette Cour pénale internationale? Disons tout d'abord ce qu'elle n'est pas. Ce n'est pas une juridiction supranationale de recours. En d'autres termes, ce n'est pas comparable à la Cour européenne des droits de l'homme à Strasbourg, à laquelle les citoyens des 43 pays du Conseil de l'Europe peuvent s'adresser, après avoir épuisé toutes les voies de recours nationales, s'ils estiment avoir été victimes d'une violation des droits fondamentaux. Ce n'est pas une juridiction internationale qui se substitue systématiquement à la justice nationale. Ce ne sont pas les pays qui délèguent une partie de leur souveraineté systématiquement.

Non, la Cour pénale internationale permanente a en fait un caractère de complémentarité. Elle aura son siège à La Haye et elle est compétente seulement si l'Etat ne veut pas ou ne peut pas juger l'auteur de crimes, on verra lesquels. Donc, comme l'a dit le conseiller fédéral en commission, c'est un principe très suisse, que celui adopté par le Statut de Rome. On reconnaît la souveraineté de l'Etat, c'est à l'Etat d'administrer la justice, et c'est seulement quand cet Etat ne peut pas ou ne veut pas administrer la justice qu'intervient la Cour pénale internationale. C'est ainsi que nous voyons l'esprit fondamental du Statut de Rome, qui vise à combler les lacunes - une fois encore, Beccaria en 1764.

La Cour pénale internationale n'est pas appelée à poursuivre tous les crimes et tous les délits. Elle n'est pas appelée à juger le comportement d'Etats ou de collectivités, elle est appelée à juger certains crimes et à juger des individus qui sont accusés de ces crimes. Lesquels? Eh bien, pour le moment, il y en a trois: ce sont le génocide, les crimes de guerre et les crimes contre l'humanité. Ce sont des infractions connues et définies par ce que les juristes appellent le droit international coutumier. Vous vous rappelez la Convention de 1948 pour la prévention et la répression du crime de génocide, convention à laquelle nous venons d'adhérer il y a quelques mois, qui définit le génocide. Nous avons les crimes de guerre qui sont définis par les Conventions de Genève et les crimes contre l'humanité. Cela est assez intéressant, c'est le fruit d'une définition négociée au niveau international, définie ailleurs se fonde déjà sur une ample jurisprudence.

Le Statut de Rome prévoit un quatrième crime qui est l'agression, mais on n'a pas encore de définition de ce crime, la conférence diplomatique n'a pas encore pu se mettre d'accord; donc, ce sera à un stade ultérieur que ce crime sera véritablement institué. Dans 5 ans, le Statut de Rome le prévoit expressément, la Conférence diplomatique des Etats membres du Statut de Rome fera une loi complète du Statut et, sur la base des expériences faites, complètera, corrigera ses dispositions.

Une autre précision encore: la compétence de la Cour pénale internationale concerne, quant aux personnes, les ressortissants des Etats parties au Statut. Elle ne concerne, hélas, pas les citoyens des Etats qui ne sont pas parties. Quant au lieu du crime, le principe: c'est le territoire des Etats parties. Ce tribunal n'a pas de compétence rétroactive, contrairement à tous les tribunaux internationaux. Vous voyez donc que, vraiment, on fait un pas important vers une véritable justice internationale, mais qui est complémentaire par rapport à la justice étatique.

Il faut savoir aussi que le Statut de Rome est né malgré l'opposition des Etats-Unis d'Amérique, de la Chine. Et cela est très intéressant à la lumière du débat que nous avons eu avant. C'est la démonstration que des pays unis, même parmi les plus petits, peuvent faire quelque chose malgré l'opposition de deux puissances comme les Etats-Unis et la Chine. Cela est un signe très important et encourageant. Il faut dire que les Etats-Unis ont commencé à réviser leur position, qui partait d'une opposition catégorique.

arguments sont très concrets, très terre à terre. Ils disent: "Nous sommes les gendarmes du monde, nous ne voulons pas que nos soldats courent le risque d'être jugés, demain, pour crime de guerre, ou pour crime contre l'humanité, ou pour génocide". Les Etats-Unis, tout récemment, ont quand même signé le Statut. Signature n'est pas encore ratification, mais c'est quand même une disponibilité à maintenir ouvert le dialogue. La Chine même, qui n'a pas signé, a toujours suivi les travaux et maintient un dialogue. On peut donc regarder l'avenir avec un certain optimisme. Notre ratification sera une contribution pour que cette Cour puisse fonctionner le plus rapidement possible.

Notre ratification implique un certain nombre d'adaptations de notre ordre juridique. On a une toute petite modification au Code pénal, tout simplement pour dire que les infractions contre l'administration de la justice valent aussi pour l'administration de la justice de la Cour pénale internationale. Nous devons adopter une loi fédérale sur la coopération avec la Cour pénale internationale. Ce sont des dispositions très techniques et comme le Conseil national les a votées pratiquement sans discussion, comme la Commission les a examinées sans qu'aucune proposition n'ait été présentée, je me permets de ne plus commenter ces dispositions, à moins qu'il n'y ait des requêtes expresses lors de l'examen de détail. J'interviendrai seulement sur un point à titre personnel, en tant que rapporteur, pour ce qui a trait à l'arrêté fédéral relatif à l'approbation du Statut de Rome.

Il est juste que je vous dise quels sont les deux aspects qui ont fait l'objet d'une discussion au Conseil national. D'abord, l'adhésion au Statut, nous acceptons l'hypothèse que la Suisse puisse remettre demain à la Cour pénale internationale un citoyen suisse. On a posé la question de savoir si cette remise n'était pas contraire à la constitution, qui interdit formellement l'extradition des citoyens suisses. Tout d'abord l'hypothèse de la remise: cela implique un Suisse résidant en Suisse, accusé de crime de guerre, de crime contre l'humanité ou de génocide; cela implique en plus que

AB 2001 S 467 / BO 2001 E 467

la Suisse ne soit pas à même ou ne veuille pas le juger. Dans ce cas, si la Cour pénale internationale demande la remise, nous sommes tenus de le remettre. Vous voyez que c'est une hypothèse très lointaine. Cette remise serait-elle contraire à la constitution? On peut se rassurer tout de suite. Trois expertises juridiques de trois universités suisses renommées balaient tout doute à ce sujet. Sans être juriste de la Couronne, je crois qu'on peut voir facilement que la remise à la Cour n'est pas extradition, car l'extradition est la remise d'une personne à un autre Etat, à un Etat étranger, à une autre souveraineté, pour être jugée. La remise à la Cour pénale internationale est la remise à un tribunal que nous avons précédemment accepté, dont la compétence est précisée dans le Statut, dans l'ordre juridique. Donc, remise n'est pas extradition. Il me semblait juste, même si ce problème n'a pas provoqué d'objections dans la Commission, d'en parler ici au nom de la transparence parce qu'au Conseil national, cela avait donné lieu à certaines discussions. Le Conseil national a d'ailleurs examiné un autre problème: est-ce que l'adhésion au Statut de Rome implique un référendum obligatoire? Je crois qu'il suffit de lire l'article 140 de la constitution: le référendum obligatoire est prévu seulement lorsqu'il s'agit de l'adhésion à une organisation de sécurité collective ou à une communauté supranationale. L'adhésion au Statut de Rome, manifestement, n'est ni l'une ni l'autre.

Je me permets de relever que j'ai le privilège - un privilège, je crois, assez rare - d'être rapporteur sur le même sujet ici au Conseil national, et au Conseil de l'Europe. Permettez-moi de vous dire que dans le rapport que j'ai établi à l'attention de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, j'ai invité tous les Etats membres du Conseil de l'Europe à adhérer le plus rapidement possible au Statut de Rome afin que la Cour puisse devenir rapidement réalité, et cela nonobstant certains défauts, il faut le reconnaître. J'ai eu le plaisir de constater que cette recommandation a été votée à l'unanimité, c'est-à-dire à l'unanimité des députés représentant les parlements des 41 Etats membres du Conseil de l'Europe - depuis, ils sont 43 - et représentant tous les pays politiques existant en Europe. Cette même unanimité, nous la retrouvons dans la Commission, et je crois que ce sera un bon signal si nous pouvions reconfirmer cette unanimité aujourd'hui encore.

Au nom de la Commission, je vous demande d'accueillir favorablement l'adhésion à la Cour pénale internationale.