

Statut de Rome de la Cour pénale internationale, loi fédérale sur la coopération avec la Cour pénale internationale et révision du droit pénal

Synthèse des résultats de la procédure de consultation

Condensé

Tous les participants – à l’exception d’un seul – sont favorables à la ratification du Statut de Rome, certains même la recommandant avec insistance.

Dans leur grande majorité, les participants attachent beaucoup de prix à ce que la Suisse figure parmi les soixante premiers Etats à avoir ratifié le Statut de Rome, selon l’objectif que s’est fixé le Conseil fédéral. A noter, cependant, que ce n’est pas là le seul point qui revête une grande importance à leurs yeux.

Dans l’ensemble, les documents explicatifs et les dispositions proposées aux fins de permettre à la Suisse de s’acquitter des obligations découlant du Statut de Rome ont eu un écho très positif.

Quelques participants ont exigé une modification de la Constitution fédérale.

Enfin, on enregistre de nombreuses suggestions portant sur différents points de droit.

A. Situation initiale

Le Statut de Rome (ci-après le “ Statut ”) de la Cour pénale internationale du 17 juillet 1998 constitue le fondement juridique de la création d’une instance pénale internationale permanente ayant son siège à La Haye. La Cour est compétente pour connaître des crimes individuels les plus graves. Conformément au principe de la complémentarité, elle n’intervient que lorsque les autorités nationales de poursuite pénale renoncent à agir.

La Suisse qui a toujours milité en faveur de la création d’une telle Cour, a signé le Statut le 18 juillet 1998, lors de la cérémonie de clôture de la Conférence de Rome. Depuis août 1998, un groupe de travail composé de représentants du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE), du Département fédéral de justice et police (DFJP) et du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS) a étudié les conditions que la Suisse doit remplir pour pouvoir ratifier le Statut. Sous la direction du DFAE, il a élaboré un projet y relatif.

B. Procédure de consultation

1 Milieux consultés et documents servant à la consultation

Le 5 juin 2000, le Conseil fédéral a autorisé le DFAE à ouvrir la procédure de consultation auprès des cantons, des Tribunaux fédéraux, des organisations faîtières de l'économie et de quelque 50 organismes intéressés

Le dossier de la consultation comprenait:

- un rapport explicatif
- un avant-projet d'arrêté fédéral portant approbation du Statut de Rome,
- un avant-projet de loi fédérale sur la coopération avec la Cour pénale internationale,
- un avant-projet de loi fédérale portant modification du code pénal et du code pénal militaire,
- enfin, le Statut de Rome de la Cour pénale internationale.

Trois annexes complétant le dossier ont été, en outre, diffusées aux participants qui en avaient émis le désir. Ces documents traitent de manière plus détaillée de trois questions réglées par le Statut, à savoir:

- les crimes visés par le Statut,
- les principes généraux du droit pénal et les peines,
- enfin, la procédure devant la Cour pénale internationale.

La procédure de consultation a été annoncée sur Internet, le site permettant d'avoir accès en ligne aux documents susmentionnés. Plusieurs personnes et organisations – suisses et étrangères – ont manifesté leur intérêt pour le sujet en posant des questions sur différents points.

2 Réponses recueillies

La procédure de consultation a duré jusqu'au 15 septembre 2000. Le 2 octobre 2000 on dénombrait 48 réponses au total.

22 réponses émanent des cantons suivants: Zurich, Berne, Lucerne Uri, Schwyz, Obwald, Glaris, Zoug, Fribourg, Soleure, Bâle-Ville, Bâle-Campagne, Schaffhouse, Appenzell Rhodes-Extérieures, St-Gall, Argovie, Grisons, Thurgovie, Tessin, Vaud, Neuchâtel, Genève et Jura. 20 cantons ont pris formellement position quant au fond, alors que 3 (Uri, Obwald et St-Gall) ont déclaré qu'ils avaient renoncé à le faire.

Le Tribunal fédéral, le Tribunal fédéral des assurances (qui a renoncé à une prise de position matérielle) et le Tribunal militaire de cassation ont également répondu.

Les partis politiques suivants ont fait part de leur prise de position : Parti radical démocratique (PRD), Parti socialiste suisse (PSS), Union démocratique du centre (UDC), Parti libéral suisse (PLS), Parti suisse du travail (PST) et Parti chrétien social (PCS).

Parmi les organismes appartenant aux milieux de l'économie, l'Union suisse des arts et métiers suisse et le Centre patronal se sont prononcés quant au fond, tandis que l'Union suisse du commerce et de l'industrie (Vorort) a renoncé expressément à prendre position.

Les douze organismes ou institutions suivants ont également communiqué leur réponse : Conférence des autorités de poursuite pénale de Suisse, Société suisse de droit pénal (SSDP), Conférence des évêques suisses, Fédération des églises protestantes de la Suisse (FEPS), Universités de Genève et de Lausanne, Action des chrétiens pour l'abolition de la torture (ACAT), Terre des hommes, Organisation suisse d'aide aux réfugiés (OSAR), Section suisse d'Amnesty International (AI), Association des fédéralistes mondiaux de Suisse, enfin, à titre individuel, M. Michel Cottier de l'Université de Fribourg. L'Association suisse des magistrats de l'ordre judiciaire a, quant à elle, expressément renoncé à une prise de position matérielle.

C. Synthèse des résultats de la consultation

1 Généralités

1.1 Accueil réservé au projet et importance de celui-ci

L'accueil réservé au projet a été extrêmement positif. Tous les participants à la consultation, sauf un, se sont félicités de la création de la Cour pénale internationale et de la ratification prochaine par la Suisse du Statut qui sert de fondement à cette instance. Ainsi, tous les cantons, tous les partis politiques et tous les organismes (sauf un) ayant répondu se sont déclarés favorables au projet. Les Tribunaux fédéraux, pour leur part, ont renoncé à émettre un avis sur la portée politique du projet.

Le canton de Zurich, par exemple, déclare qu'il souscrit « à tous égards » au projet. Les cantons de Fribourg et de Genève appuient le projet « sans réserve ». Appenzell Rhodes-Extérieures considère que les arguments invoqués à l'appui du projet sont « plausibles et acceptables ». Les cantons des Grisons et de Bâle-Campagne se rallient « en tous points » aux considérations émises dans le rapport explicatif. Quant à la Conférence des autorités de poursuite pénale de Suisse elle qualifie la création de la Cour pénale internationale d'acte d'une « inestimable valeur ». Dans l'ensemble, le projet soumis à la consultation est considéré comme étant « judicieux et convaincant ».

Plusieurs participants saluent l'adoption du Statut de Rome, estimant qu'il s'agit-là d'un *événement important*. Le canton de Thurgovie, pour ne citer que celui-là, qualifie la création de la Cour pénale internationale « d'étape qui marquera l'histoire de l'humanité » et M. Cottier estime qu'elle représente « la marque imprimée par une époque au droit pénal international ». Le PRD souligne l'éminence du rôle que la Cour pénale internationale est appelée à jouer dans « l'avènement d'un monde civilisé ». Dans plusieurs réponses, on salue le fait que la nouvelle instance internationale permette dorénavant de réprimer les violations graves qui touchent l'ensemble de la communauté internationale et de ne plus être désarmé face à de tels événements. Tel est l'avis émis par le canton d'Argovie, par exemple. Le canton de Berne, pour sa

part, relève que la création de la Cour pénale internationale répond à une « absolue nécessité » si l'on veut lutter efficacement contre les crimes commis par les individus. Les cantons de Bâle-Campagne et Tessin estiment que cette création est une étape décisive qui permettra de conférer au droit humanitaire international toute l'importance qu'il mérite. Le canton de Zoug, quant à lui, considère que la création de la Cour pénale internationale est à la fois « essentielle et judicieuse ». Rappelant les très graves violations des droits de l'homme commises au 20^{ème} siècle, le PSS souligne qu'il est grand temps d'instaurer un tribunal universel, indépendant et efficace.

Dans plusieurs réponses, on relève *l'effet dissuasif* que la Cour pénale internationale ne devrait pas manquer d'exercer. Le canton de Bâle-Ville souligne qu'il est impératif de « rompre le cercle vicieux de l'impunité » des crimes les plus graves. L'existence de la Cour pénale internationale garantit que désormais les auteurs de tels crimes ne pourront plus nulle part se sentir en sécurité. Le fait que la Cour pénale internationale soit à même d'engager efficacement des poursuites pénales devrait contribuer à prévenir la survenance de malheurs encore plus graves, estime le PRD. Les cantons de Berne et de Schaffhouse, le PLS ainsi qu'Amnesty International estiment qu'il est judicieux de renoncer à la solution des tribunaux *ad hoc* pour créer une instance internationale permanente. Quant aux cantons de Soleure, de Bâle-Ville et le Tessin, ils relèvent que les événements qui se sont produits en ex-Yougoslavie et au Rwanda attestent de la nécessité de créer une telle autorité judiciaire.

Nombreuses sont les réponses à aborder *l'aspect complémentaire* de la Cour. Les cantons de Zoug et de Vaud n'ont pas manqué de souligner d'abord que la complémentarité qui caractérise le rôle de la Cour ménageait les souverainetés nationales. De l'avis du canton de Vaud, la primauté de la juridiction des Etats devrait même être érigée en condition dont dépend la ratification par la Suisse du Statut de Rome. D'autres participants (cantons de Bâle-Ville, Schaffhouse et Argovie ainsi qu'Amnesty International) soulignent que le fait que la Cour intervienne à titre complémentaire devrait inciter les Etats à poursuivre plus résolument les crimes graves. Contrastant avec ces prises de position positives, certains participants se demandent si la complémentarité qui caractérise l'action de la Cour ne présente réellement que des avantages. Si le PLS redoute que cette complémentarité ne soit source de conflits de compétences « parfois négatifs » entre les autorités nationales de poursuite pénale et la Cour pénale internationale, le PST, quant à lui, craint que le principe de la complémentarité ne revienne à accorder par avance l'immunité aux ressortissants des Etats occidentaux.

Même l'UDC salue l'esprit du Statut de Rome non sans se demander, toutefois, si la Cour pourra être à la hauteur des idéaux qui l'animent. Pour ce parti, en effet, l'existence de la Cour importe peu pour les Etats de droit de mentalité occidentale, ce qui n'est pas le cas des autres Etats dont on ne sait même pas avec certitude s'ils ratifieront le Statut de Rome. Les cantons de Thurgovie et du Jura déplorent que les limitations auxquelles est subordonné – du moins pour l'instant – le pouvoir d'instruction de la Cour dans les Etats où les crimes ont été commis ou encore où les auteurs ont été localisés, soient en contradiction avec le *caractère universel* de cette instance. Le PSS et le PCS voient plutôt dans cette limitation un motif supplémentaire d'œuvrer pour que le plus grand nombre possible d'Etats des cinq continents adhèrent au Statut de Rome. Ce n'est, en effet, qu'à ce prix, estiment-ils, que la Cour aura le poids qui lui revient et pourra exercer un effet préventif.

Le PLS se félicite de ce que la Cour soit une *instance internationale* distincte des Nations Unies, qui repose sur la volonté des seuls signataires du Statut de Rome. La Conférence des évêques suisse est satisfaite de ce que prévoit le Statut notamment en ce qui concerne la *protection des victimes* et la *réparation*. La Fédération des Eglises protestantes de la Suisse estime, pour sa part, que la création de la Cour pénale internationale constitue un progrès essentiel en droit des gens. Elle salue, en particulier, le fait que le Statut prévoit que la Cour se saisit spontanément des causes, qu'il ait une *portée nettement impérative*, statue *l'imprescriptibilité* des crimes et contienne des clauses satisfaisantes s'agissant de la réparation due aux victimes. Terre des hommes, quant à elle, estime que le Statut constitue un progrès irréversible qui permettra à la justice de s'exercer tout de même lorsque les institutions nationales ne le permettent pas.

Les Universités de Genève et de Lausanne appuient, elles aussi, le projet, l'Université de Lausanne déplorant, toutefois, que le Statut présente certaines lacunes, notamment parce que les personnes morales sont exclues de son champ d'application et qu'il ne prévoit pas de procédure en l'absence de l'inculpé. L'Action des chrétiens pour l'abolition de la torture Amnesty International, l'Association des fédéralistes mondiaux de Suisse et la Société suisse de droit pénal se déclarent résolument favorables au projet. L'Union suisse des arts et métiers, enfin, déclare « faire montre de compréhension » pour les préoccupations du Conseil fédéral en la matière.

Seul le Centre patronal se prononce nettement contre la création de la Cour pénale internationale et, partant, contre la ratification du Statut de Rome par la Suisse. A ses yeux, en effet, la Cour n'a pas l'indépendance prétendue, mais est – bien au contraire – « étroitement chevillée » au système des Nations Unies, étranger à la mentalité suisse. En outre, les éléments constitutifs des crimes dont elle a la compétence de connaître sont définis de manière trop vague et trop peu transparente, sans parler du crime d'agression dont le Statut ne précise pas les éléments constitutifs. Autre point critiquable selon le Centre patronal : l'abolition de l'immunité au sens de l'article 27 du Statut. L'association en question redoute que le financement de la Cour pénale internationale ne favorise les « intérêts anglo-saxons et islamiques », ce qui, selon elle, a été le cas avec le Tribunal *ad hoc* pour l'ex-Yougoslavie. Enfin, estime le Centre patronal, la Cour pénale internationale œuvre en faveur d'une justice des vainqueurs et induit directement une perte de souveraineté pour la Suisse. Tous ces arguments font qu'il serait « téméraire » que la Suisse adhérât à une telle institution, conclut le Centre patronal.

1.2 La Suisse doit figurer parmi les soixante premiers Etats ayant ratifié le Statut de Rome : pertinence de cet objectif du Conseil fédéral

La grande majorité des participants se félicitent de ce que le Conseil fédéral veuille ratifier le Statut de Rome dans les meilleurs délais, estimant qu'il s'agit-là d'un objectif primordial.

Dans nombre de réponses – par exemple, celles des cantons de Lucerne, de Schwyz, de Schaffhouse, d'Argovie et de Genève, sans parler du PRD – on met en exergue *la tradition qui est celle de la Suisse sur les plans humanitaire et démocratique* et l'on

rappelle le rôle qu'elle a joué en tant qu'*Etat dépositaire* des Conventions de Genève. Le canton de Neuchâtel estime, pour sa part, qu'il existe une tradition suisse de soutenir les mesures ayant pour but de promouvoir la paix et les droits de l'homme ainsi que les valeurs de la démocratie et de l'Etat de droit. Le canton de Bâle-Campagne considère, quant à lui, que le soutien au projet procède d'un engagement moral et il réclame « instamment » que la Suisse ratifie dès que possible le Statut de Rome. Quant à Terre des hommes, elle considère que le projet ne relève pas seulement de la tradition « humanitaire », mais remet bien plutôt en cause le fonctionnement de la justice. En l'occurrence, estime-t-elle, l'absence de l'Etat de droit est génératrice de la commission des crimes les plus graves.

La plupart des réponses relèvent combien il est important pour des raisons d'ordre pratique que la Suisse ratifie dès que possible le Statut de Rome. Cela lui permettra de participer à la *première Assemblée des Etats membres* qui aura lieu après l'entrée en vigueur du Statut et ainsi d'influer sur les décisions engageant l'avenir de la Cour. Plusieurs participants estiment qu'il serait regrettable que la Suisse se privât d'exercer son droit de participation lors de la première Assemblée des Etats parties au Statut de Rome.

Plusieurs participants ont, par ailleurs, relevé qu'une ratification rapide de la part de la Suisse contribuerait à accélérer l'entrée en vigueur du Statut et partant à faire connaître plus largement celui-ci. D'aucuns espèrent même que cette démarche aura valeur de signal. Dans le même ordre d'idées plusieurs réponses (notamment celles des cantons de Fribourg, de Vaud et de Neuchâtel ainsi que du PSS et d'Amnesty International) louent le *rôle actif que la Suisse a joué lors des travaux préparatoires*. Aussi, à l'étranger, ne comprendrait-on pas – estiment certains participants – que la Suisse restât en marge du processus de ratification.

Le canton de Thurgovie, le PLS, la Conférence des autorités de poursuite pénale de Suisse et la Société suisse de droit pénal font observer qu'une ratification rapide, aussi souhaitable qu'elle soit, ne doit pas s'opérer *au détriment de l'élaboration de la législation d'application, qui se doit d'être sérieuse*.

Pour le canton de Vaud, la date à laquelle la Suisse ratifiera le Statut de Rome n'a qu'une moindre importance, puisque l'on peut supposer que l'on est encore loin d'avoir recueilli les soixante ratifications nécessaires à l'entrée en vigueur du Statut. L'UDC, quant à elle, relève que la Suisse doit faire « le premier pas » de la ratification tout en s'employant résolument à ce que même les Etats qui ne respectent pas les droits de l'homme reconnaissent l'autorité de la Cour. De surcroît, estime ce parti, il faut que les grandes puissances soient liées par le Statut de Rome.

Deux voix discordantes se font entendre dans le concert des réponses qui sont favorables à une ratification rapide du Statut de Rome : l'Union suisse des arts et métiers considère que la hâte dont fait montre le Conseil fédéral en l'espèce est « déplacée », le Centre patronal estimant quant à lui qu'elle est « injustifiée ». Dans les deux réponses, on ne manque pas de souligner que la création de la Cour pénale internationale est réclamée depuis 130 ans.

2 Législation d'application du Statut de Rome

2.1 Nécessité d'une telle législation

Nul ne conteste la nécessité d'adapter le droit suisse par suite de la ratification du Statut de Rome. Tous les participants qui se sont prononcés expressément sur cette question (ZH, BE, LU, ZG, FR, BS, BL, AR, AG, TG, TI, VD, NE, JU, PRD, UDC, PLS, PCS, Société suisse de droit pénal, Conférence des évêques suisses, FEPS, ACAT, Terre des hommes, Amnesty International, Fédéralistes mondiaux, M. Cottier) reconnaissent sans ambages que la ratification dudit Statut implique une modification du droit suisse.

On considère qu'il est indispensable d'établir des dispositions légales qui permettent à la Suisse d'instaurer une coopération sans failles avec la Cour. Ainsi, le canton de Bâle-Ville revendique une législation d'application « soigneusement conçue qui favorise les bonnes relations avec la Cour », puisque celle-ci est tributaire de la volonté des Etats de coopérer. Le canton de Berne estime, pour sa part, qu'il est « inéluctable » que la Suisse élabore une loi spéciale d'application. Le canton de Lucerne souscrit au projet de loi soumis à la consultation. Le canton de Fribourg considère que l'élaboration d'une législation spéciale se justifie notamment par le fait que la Cour est une institution permanente. Pour la Conférence des autorités de poursuite pénale de Suisse, une telle législation est « indispensable ». De même, la Société suisse de droit pénal estime qu'il est préférable à toute autre solution normative d'élaborer des dispositions législatives claires, propres à guider les autorités cantonales et fédérales qui seront chargées de l'exécution.

Seule l'UDC considère qu'il n'est pas nécessaire d'élaborer une loi spéciale sur la coopération avec la Cour pénale internationale ni d'adopter les modifications prévues du Code pénal et du Code pénal militaire. A ses yeux, il suffit, en effet de réviser sur quelques points l'EIMP. Si l'UDC, elle aussi, demande une adaptation du droit interne, c'est surtout à la Constitution fédérale qu'elle fait allusion.

2.2 De la constitutionnalité du projet en particulier

Quelques réponses abordent concrètement le problème de la constitutionnalité du projet (chiffre 7 du rapport explicatif).

Le canton d'Argovie préconise une modification de la constitution. Il estime, en effet, qu'à défaut d'une telle modification la remise de ressortissants suisses à la Cour pénale internationale serait « délicate du point de vue juridique et inopportune politiquement parlant ». Pour ce canton, le *distinguo* opéré par les auteurs du rapport entre extradition d'une personne vers un autre Etat et remise à une instance internationale a un « caractère théorique ». L'UDC demande, elle aussi, une révision de la constitution, n'étant « aucunement convaincue » par les arguments « très subtils » par lesquels le Conseil fédéral tend à démontrer l'inutilité d'une telle révision. Il convient donc, estime ce parti, d'élaborer une modification constitutionnelle qui « fera l'objet d'un référendum obligatoire à la majorité qualifiée ».

Le canton de Zoug émet, lui aussi, des doutes quant à la pertinence de la distinction faite dans le rapport entre « extradition » et « remise », déclarant « qu'il n'est pas entièrement convaincu par cette distinction ». Il reconnaît cependant, ainsi que le relève, à juste titre, le rapport qu'il est « difficilement imaginable » que la Suisse renonce, dans un cas d'espèce, à engager des poursuites pénales pour déférer la personne concernée devant la Cour pénale internationale.

Dans sa réponse, le PRD, également, aborde le problème de l'opportunité d'élaborer une modification constitutionnelle soumise au référendum obligatoire. Il estime que le rapport traite de manière « par trop superficielle » de la « distinction ténue » opérée entre remise et extradition. En conclusion, ce parti déclare, cependant, « se rallier aux arguments tendant à démontrer que le référendum facultatif suffit et, partant, qu'il n'est pas nécessaire de procéder à une modification constitutionnelle ».

Analysant lui aussi le problème de la constitutionnalité du projet, le canton de Neuchâtel rappelle le caractère complémentaire des interventions de la Cour, qui, à son sens, rend « tolérable » la restriction du droit – garanti par la constitution à tout ressortissant suisse – de ne pas être extradé. En l'occurrence, estime ce canton, il s'agit d'une « éventualité toute relative et théorique ».

Dans sa réponse, le Tribunal fédéral insiste sur la distinction entre extradition à une autorité étrangère et remise à la Cour pénale internationale, distinction qui – pour reprendre ses termes – « n'est pas sans importance si on la met en relation avec l'article 25, alinéa 1 cst ».

Enfin M. Cottier souscrit sans réserve aux considérations émises dans le rapport à propos de la constitutionnalité du projet.

3 Projet de loi fédérale portant modification du code pénal et du code pénal militaire

3.1 Remarques générales concernant plus particulièrement la concrétisation du projet en « deux étapes »

Dans le rapport explicatif, le Conseil fédéral relève que, dans un premier temps, il ne soumettra au Parlement que les normes législatives impérieusement exigées par la ratification, les modifications que le Statut rend nécessaires devant faire l'objet d'une seconde étape. Au nombre de ces dernières figure l'élaboration des dispositions permettant d'intégrer dans le droit pénal suisse des dispositions relatives aux crimes contre l'humanité.

Les participants souscrivent à la procédure choisie qui revient à partager les travaux en deux phases. Les cantons de Zurich et du Jura, le PRD, le PSS, la Conférence suisse des autorités de poursuite pénale, la Société suisse de droit pénal, enfin M. Cottier approuvent expressément cette procédure. L'Université de Genève, pour sa part, concède qu'il n'est peut-être pas absolument indispensable d'adopter avant la ratification du Statut des norme réprimant les crimes contre l'humanité. L'Université de Lausanne laisse entendre que l'on aurait très bien pu concevoir que la Suisse ratifie le Statut et établisse ensuite la législation d'application.

Si plusieurs réponses soulignent la nécessité d'entreprendre sans tarder les autres modifications législatives, on trouve aussi des participants qui mettent en garde contre une trop grande précipitation (cf. ch.C.6.3).

3.2 Remarques concernant spécifiquement le projet de loi fédérale portant modification du code pénal (art. 309) et du code pénal militaire (nouvel article 179b)

La révision du droit pénal proposée s'agissant des atteintes à l'administration de la justice (art. 70, al. 4 du Statut) est expressément approuvée par plusieurs participants. Le canton de Zurich estime que les modifications soumises à la consultation – art. 309, 2^{ème} phrase CP et art. 179b (nouveau) CPM – sont « convaincantes » et qu'elles permettront d'exclure d'emblée toute insécurité juridique. Le canton du Jura souscrit lui aussi expressément à ces modifications. Pour sa part, le canton d'Argovie se félicite des nouvelles normes proposées non sans relever toutefois qu'elles « apportent une clarification qui n'était peut-être pas indispensable ». Les cantons de Berne, Bâle-Ville, Bâle-Campagne et le Tessin approuvent le projet. Enfin, la Conférence des autorités de poursuite pénale de Suisse considère également que les modifications proposées sont convaincantes.

Si le canton de Fribourg exprime son accord de principe, il relève, toutefois, qu'à son sens la formule « tribunaux internationaux dont la Suisse reconnaît la compétence de façon obligatoire » est malheureuse et qu'elle peut être source d'une insécurité juridique si on l'interprète à la lumière des articles 17 et 19 du Statut de Rome.

Pour sa part, le PLS souhaite qu'aux articles 309 CP et 179b CPM l'on précise que les dispositions en question s'appliquent « par analogie » à la procédure devant les tribunaux internationaux.

Ainsi que nous l'avons déjà relevé, seule l'UDC s'élève expressément contre la modification de l'article 309 CP et, par voie de conséquence, contre l'adjonction d'un nouvel article 179b dans le Code pénal militaire. A ses yeux, on peut renoncer à intégrer de nouvelles normes matérielles dans le droit pénal suisse, non seulement en ce qui concerne le crime contre l'humanité mais encore pour ce qui est des atteintes à l'administration de la justice.

Contrastant avec ce point de vue, la Société suisse de droit pénal exige que, dès la première étape, on élabore des modifications législatives qui aillent plus loin que celles qui ont été soumises à la consultation. A son avis, le seul fait d'établir un lien entre les atteintes à l'administration de la justice au sens de l'article 70, paragraphe 4 du Statut et l'article 309 CP est déjà contestable. Il conviendrait d'intégrer également les articles 303 à 305 CP dans la révision prévue. En revanche, estime ladite société, la mention de l'article 306 (fausse déclaration d'une partie en justice) tombe à faux. Peut-être, suggère ce participant, conviendrait-il d'élaborer un article 309^{bis} qui règle l'ensemble des problèmes. Il considère, par ailleurs que les normes relatives à la corruption continuent de présenter une lacune importante. Si le champ d'application de l'article 322^{septies} (Corruption active d'agents publics étrangers) est dorénavant déjà suffisamment large, il conviendrait d'étendre celui des articles 322^{quater} à 322^{sexies} (Corruption passive, octroi d'un avantage, acceptation d'un avantage). Enfin, il

resterait à régler des points de détail, en ce qui concerne, par exemple, la production d'éléments de preuve falsifiés.

4 Projet de loi fédérale sur la coopération avec la Cour pénale internationale

4.1 Généralités

La grande majorité des participants accueille favorablement le projet de loi fédérale sur la coopération avec la Cour pénale internationale.

Seule, l'UDC s'y oppose, arguant de ce que la coopération avec la Cour pénale internationale ne doit pas être traitée autrement que « les cas d'entraide judiciaire en matière pénale » et qu'il suffit donc de compléter sur certains points la loi fédérale sur l'entraide internationale en matière pénale (EIMP) pour assurer la coopération avec la Cour.

De très nombreux participants, en revanche, se sont explicitement félicités du projet de loi qui leur était soumis. Le canton de Zurich estime que ce projet est « en tous points convaincant » et le canton de Berne que l'on ferait bien de s'en inspirer lors de la révision prochaine de l'EIMP. Pour le canton de Bâle-Campagne, la loi préconisée est un instrument propre à régler la coopération de la Suisse avec la Cour pénale internationale conformément à l'esprit du Statut de Rome. Le canton du Jura estime, pour sa part, qu'il est judicieux d'établir une loi spéciale. Il relève que la teneur de celle-ci est, dans une large mesure, prédéfinie par le contenu du Statut. A son sens, il est à la fois nécessaire et acceptable de prévoir des voies de droit plus courtes. Les cantons de Schwyz, de Zoug, de Fribourg et de Bâle-Ville souscrivent expressément au projet. Tout en manifestant son accord de principe, le canton de Soleure (comme du reste le canton de Bâle-Ville à un autre endroit) insiste pour que le projet n'occasionne pas de charges financières aux cantons. Le canton d'Argovie salue la clarté du texte mais estime qu'il n'est pas nécessaire d'instituer un service central.

Parmi les partis, le PRD salue le fait que la loi préconisée forme un tout cohérent qui règle de manière ad hoc et selon une systématique claire la coopération avec la Cour. Le PSS également est favorable à la solution de la loi spéciale. Quant au PST il émet une remarque générale sur l'importance que revêt la coopération internationale pour la poursuite et la répression des crimes les plus graves. Le PCS estime que le cadre législatif préconisé est judicieux en particulier s'agissant de la remise de personnes à la Cour et l'exécution des prononcés de celle-ci. Pour ce parti, le respect du principe de la sécurité du droit passe inéluctablement par l'élaboration d'une loi en bonne et due forme.

La Conférence des autorités de poursuite pénale de Suisse considère que le projet est idoine. A son sens, il convient de ne pas recréer les mêmes obstacles que « ceux auxquels on se heurte, malheureusement, dans le domaine de l'entraide judiciaire entre Etats ». Le projet témoigne d'une « conception moderne et efficace de l'entraide judiciaire », conception dont on pourrait s'inspirer pour réviser l'EIMP. La Société suisse de droit pénal partage le point de vue selon lequel il est nécessaire d'établir une loi spéciale. Amnesty International également approuve l'établissement d'une telle

loi. Pour elle, le projet contient l'ensemble des dispositions indispensables à l'application du Statut de Rome. Sa clarté – estime Amnesty – en fait un instrument propre à garantir la sécurité du droit et à permettre de lutter efficacement contre les violations des droits de l'homme les plus criantes ainsi que de punir leurs auteurs. L'Université de Lausanne, enfin, est d'avis que le projet est de nature à compléter, voire à améliorer l'arrêté fédéral relatif à la coopération avec les tribunaux ad hoc.

4.2 Création d'un service central

Plusieurs réponses abordent la question de la création au sein de l'Office fédéral de la justice d'un service central sur le modèle de celui qui est aujourd'hui chargé de la coopération avec les tribunaux *ad hoc*. L'UDC, qui, d'une manière générale, désapprouve le projet de loi, s'oppose à la création d'un tel service. qui, à son sens, est inutile et ne ferait que « gonfler l'appareil administratif ». Tout en approuvant l'instauration d'une loi spéciale régissant la coopération avec la Cour, le canton d'Argovie partage le point de vue de l'UDC en ce qui concerne le service central. Il estime, en effet, que cette fonction peut être remplie directement par l'Office fédéral de la justice.

Le canton de Berne, en revanche, souscrit expressément à la création d'un service central qui, à son avis, contribuera à raccourcir les voies de droit et, partant, à accélérer la procédure. L'Office fédéral de la justice – estime ce canton – doit cependant faire en sorte d'évaluer correctement la charge de travail qui sera dévolue à ce service afin de le doter d'un effectif justement dimensionné. Les cantons de Fribourg, Bâle-Ville et Bâle-Campagne approuvent eux-aussi explicitement la création du service central.

4.3 Remarques concernant les diverses dispositions

Art. 1 (Objet)

Le Tribunal fédéral suisse suggère la formule « autres actes de coopération », puisqu'il s'agit d'une coopération *sui generis*, ainsi que le relève le rapport explicatif. A ses yeux, la nuance n'est pas sans importance lorsque l'on sait que le Statut de Rome opère une distinction entre remise et extradition (distinction qui, à son tour, revêt une pertinence certaine à la lumière de l'article 25 cst.). La suggestion ci-dessus vaut également pour le titre du chapitre 4 ainsi que pour les articles 28 et 28a.

Art. 1a (Droit applicable)

Le Tribunal fédéral propose que l'on biffe « exclusivement ».

Art. 2 (Service central)

Al. 1: Le canton de Vaud et le canton de Tessin relèvent une faute d'inadvertance dans la version française respectivement italienne. En effet, le service central doit être rattaché à l'Office fédéral de la justice et non à celui de la police.

Al. 2, let. b: Le canton de Bâle-Ville fait remarquer que, selon les circonstances, la décision sur l'admissibilité de la coopération peut prendre une tournure « hautement politique », de sorte qu'il serait bon que le Conseil fédéral y soit associé sous la forme la plus idoine. Le PCS estime, pour sa part, que cette décision peut avoir une telle portée qu'il serait judicieux qu'elle ressortisse au chef du département.

Al. 2, let. c et art. 4, al.1 : les cantons de Bâle-Ville et de Lucerne de même que la Société suisse de droit pénal s'élèvent contre le libellé selon lequel le service central désigne les autorités chargées de l'exécution, libellé qui ferait croire que pour désigner les autorités compétentes, la Confédération a le droit d'empiéter sur la souveraineté cantonale, ce qui n'est pas le cas.

Art. 3, lettre a (Consultations)

Le canton de Bâle-Ville estime qu'il est souhaitable d'énumérer de manière exhaustive dans un article supplémentaire les principes essentiels du droit qui justifient un refus d'accorder la coopération.

Art. 4, al. 1 (Autorités chargées de l'exécution)

Le Tribunal fédéral critique la formule « sans effectuer d'actes de procédure quant au fond », qui, à son avis, n'est pas claire.

Voir, par ailleurs, les remarques ad art. 2, al. 2, let. c.

Art. 5 (Immunités)

Pour le PSS et AI, la décision de lever l'immunité devrait être de la compétence d'une instance judiciaire (le Tribunal fédéral). AI demande une définition de la notion « sécurité nationale ».

Art. 6 (Détermination de la compétence)

Le Tribunal militaire de cassation estime que cette disposition doit mieux préciser que le service central ne peut reconnaître qu'une affaire est de la compétence de la Cour sans s'être concerté avec le tribunal suisse compétent. A son avis, il faut, en outre, biffer, à l'article 6, al. 2 la phrase "L'autorité suisse compétente suspend la procédure", parce qu'elle n'est pas claire. La loi n'énonce pas les conditions auxquelles le tribunal suisse compétent peut se saisir à nouveau d'une affaire (sans qu'il y ait violation du principe *ne bis in idem*).

AI se pose la question des conséquences d'une absence éventuelle « d'entente ».

Art. 9 (Forme et transmission des demandes de la Cour)

L'ACAT estime que l'anglais devrait figurer également au nombre des langues de travail. AI propose de compléter la disposition: « La protection des données est assurée par les mesures appropriées. »

Art. 10 (Demande émanant de la Suisse)

L'Université de Genève est d'avis que la formule « crimes graves » est malheureuse.

Art. 11, al. 2 (Frais)

Les cantons de Bâle-Ville et de Soleure estiment que la coopération avec la Cour pénale est une tâche qui incombe à la Confédération. Ils demandent donc que celle-ci prenne en charge dans leur intégralité (et pas seulement dans les limites des barèmes appliqués par la Cour) les frais qui en découlent et qu'elle rembourse aux cantons ceux que leur occasionne ladite coopération.

Art. 12, al. 3 (Transit)

Le PSS et AI attirent l'attention sur le fait qu'il peut être difficile de respecter strictement le délai de 96 heures en cas de mauvais fonctionnement des télécommunications.

Art. 14 (Indemnisation)

Pour l'Université de Genève, la question de l'indemnisation est l'affaire de la Cour et non celle de la Suisse.

Art. 17 à 20 (Détenion à des fins de remise et saisie)

Le Tribunal fédéral estime qu'il conviendrait, au moins formellement, de faire référence aux motifs d'arrestation prévus par le Statut de Rome.

Art. 18, al. 1, let. c et al. 4 (Mandat de remise)

Le canton de Bâle-Ville se demande si le fait que le mandat de remise puisse faire l'objet d'un recours devant la Chambre d'accusation du Tribunal fédéral répond aux exigences posées par l'article 59 du Statut qui prévoit que toute personne arrêtée est déférée aussitôt à l'autorité judiciaire compétente de l'Etat de détention. Le droit de recours prévu serait également contraire à l'article 5, chiffre 3, CEDH qui exige que la personne arrêtée soit aussitôt traduite devant un juge.

Le canton de Vaud, pour sa part, suggère que l'on fixe un délai que le service central devra respecter lorsqu'il décernera un mandat de remise.

Art. 20 (Elargissement)

Le PCS estime que le délai de 60 jours est trop long quand bien même il est celui qui est stipulé dans le Statut. A son avis, la Cour devrait cependant être en mesure de faire parvenir au service central la demande de remise et les pièces justificatives dans les 30 jours qui suivent l'arrestation.

Art. 25, al. 1, let. c (Transfèrement temporaire)

Le canton de Vaud conteste la tournure « imputer la durée d'une détention à une procédure ».

Art. 26 (Principe de la spécialité)

La Société suisse de droit pénal est d'avis que cette disposition revient pratiquement à abolir le principe de la spécialité et, partant, qu'elle doit être revue.

Art. 27 (Frais)

Le PLS se demande s'il ressort assez clairement du libellé de cette disposition qu'elle ne s'applique qu'à une personne qui a été condamnée et non à celle qui n'en est encore qu'au stade de la poursuite pénale.

Art. 28 (Principe)

Le canton de Thurgovie recommande que l'on biffe le passage « faites sous serment » après dépositions.

Le Tribunal fédéral propose que l'on remplace le terme « entraide » par celui de « coopération ».

Art. 28a (Actes d'entraide)

Le Tribunal fédéral préconise que l'on remplace la formule « tout acte de procédure non interdite » par « tout acte de procédure autorisée » quand bien même le Statut utilise la tournure négative (art. 93, al. 1, let. l) Cette tournure, estime le Tribunal fédéral, est de nature à induire de graves restrictions des droits fondamentaux, qui ne reposeraient sur aucune base légale expresse. Il conviendrait, par ailleurs, de remplacer, là encore, le terme « entraide » par celui de « coopération ».

Art. 30 (Respect des règles de procédure indiquées par la Cour)

L'Organisation suisse d'aide aux réfugiés exige que l'on prenne dans chaque cas des mesures propres à garantir la sécurité ou le bien-être physique ou psychique des victimes, des éventuels témoins et de leurs proches.

Le canton de Vaud demande à qui il incombe concrètement de mettre en œuvre les mesures susmentionnées.

Art. 34 et 34a (Notification des actes de procédure et citation à comparaître)

Voir à ce sujet les remarques figurant au chiffre C.5.3 à propos de la notification directe.

Art. 35 (Actes d’instruction sur le territoire suisse)

Le PCS estime problématique le fait que le Procureur puisse procéder à des actes d’instruction sur le territoire suisse. A son sens, il ne devrait pouvoir le faire qu’en collaboration avec les autorités suisses chargées de l’instruction. Le canton de Berne, en revanche, n’a rien à objecter à ce que le service central autorise le Procureur de la Cour à procéder à des actes d’instruction au sens de l’article 99, paragraphe 4 du Statut.

Art. 41, al.3 (Sécurité nationale)

AI demande la précision de la notion « sécurité nationale ». De l’avis du PSS, la décision en question devrait relever du Tribunal fédéral.

Art. 47 (Qualité pour recourir)

Le canton de Berne approuve expressément cette disposition, appréciant tout particulièrement l’énumération exhaustive figurant aux lettres a à d. Le canton de Vaud déplore qu’il y ait discordance entre l’article 42 et l’article 47 et se demande si, dans ce dernier, l’on ne devrait pas faire figurer également la condition du domicile ou du domicile de notification en Suisse.

Art. 48, al. 3 (Motifs et délais de recours)

Le PSS et AI estiment que le délai prévu est trop court et que 30 jours seraient plus appropriés. AI propose, en outre, que la formule suivante devrait être retenue à l’alinéa 3 (de manière analogue au droit d’asile): « La disposition de la loi fédérale sur la procédure administrative concernant les fériés ne s’applique pas à la procédure en question ».

Art. 54 (Frais)

Le canton de Soleure demande que les frais soient intégralement pris en charge par la Confédération. A ce sujet, voir également les observations émises par les cantons de Soleure et de Bâle-Ville à propos de l’article 11 du projet de loi.

Art. 55 (Ordonnance de confiscation)

L’Université de Genève fait remarquer que le „sharing“ entre la Cour et son Fonds au profit des victimes, d’une part et les autorités suisses d’autre part ne ressort pas de manière suffisamment précise de cette disposition.

5 Arrêté fédéral relatif à l’approbation du Statut de Rome de la Cour pénale internationale

D’une manière générale, le projet d’arrêté fédéral relatif à l’approbation du Statut de Rome de la Cour pénale internationale a, lui aussi, été favorablement accueilli. Dans leur grande majorité, les participants se sont, en particulier, félicités de la teneur des déclarations que le Conseil fédéral entend faire au moment de la ratification, déclarations qui définissent les modalités de la coopération entre la Suisse, Etat partie au Statut de Rome, et la Cour.

Ces déclarations sont expressément saluées par le canton de Berne et la Conférence suisse des autorités de poursuite pénale qui y voient « l’expression d’une conception à

la fois moderne et idoine de l'entraide judiciaire ». S'exprimant dans le même sens, le canton de Vaud loue la « conception réaliste et pragmatique sur laquelle repose cet exercice du droit ». Les cantons du Tessin, du Jura, de Neuchâtel et de Bâle-Ville approuvent expressément ces déclarations, le dernier canton cité déplorant cependant qu'elles n'aient fait l'objet d'aucun commentaire dans le rapport explicatif. Le PRD, le PSS, le PLS et le PCS se montrent également convaincus par les déclarations. Il en va de même de l'ACAT qui y souscrit expressément. Quant au canton d'Argovie et à l'UDC, ils considèrent que ces déclarations sont judicieuses, à l'exception de celle qui a trait au service central. Enfin, la Société suisse de droit pénal estime que ces déclarations sont admissibles, mais elle émet des réserves s'agissant de la notification directe.

5.1 Service central (art.1, alinéa 3, 3^{ème} tiret)

Voir les remarques figurant au chiffre C.4.2.

5.2 Choix des langues officielles (art. 1, alinéa 3, 2^{ème} tiret)

Le choix des langues utilisées dans les rapports avec la Cour est expressément approuvé par le canton du Jura et AI. Un participant, l'ACAT, pense qu'il serait concevable que les notifications aient également lieu en anglais.

5.3 Notification directe de documents (art.1, al. 3, 3^{ème} tiret)

Divers participants se demandent s'il est réellement opportun d'autoriser la Cour à notifier directement, par la voie postale, ses décisions et les autres actes de procédure ou documents. Ainsi, le canton de Bâle-Ville suggère que le Service central joue le rôle d'intermédiaire entre la Cour et le destinataire des documents. Le canton de Thurgovie partage ce point de vue, pour des motifs relevant de la sécurité du droit. A son sens, le fait que le service central s'entremette dans les rapports entre la Cour et le destinataire des documents permettrait de contrôler et de garantir que les documents sont rédigés dans une langue officielle comprise par le destinataire et que les citations à comparaître en tant qu'expert ou témoin font mention des droits et des devoirs des personnes qui déposent en cette qualité. Il conviendrait également d'examiner s'il ne serait pas opportun de citer explicitement les dispositions du Statut qui sont applicables. La Société suisse de droit pénal pense à la situation personnelle du destinataire, qui, à son avis, justifie le recours à un mandataire. Elle estime donc qu'il est préférable que la notification ait lieu par le canal du service central.

A l'inverse, le canton de Berne et la Conférence des autorités de poursuite pénale de Suisse sont expressément favorables à la notification directe préconisée dans le projet.

5.4 Exécution sur le territoire suisse des peines privatives de liberté infligées par la Cour à des ressortissants suisses ou à des personnes ayant leur résidence principale en Suisse (Art. 1, al. 3, 4^{ème} tiret)

Le 4^{ème} tiret selon lequel la Suisse déclare être prête à se charger de l'exécution des peines privatives de liberté infligées par la Cour à des ressortissants suisses ou à des personnes ayant leur résidence principale en Suisse donne lieu à des avis quelque peu antagonistes.

Le canton de Fribourg se demande si le cercle des personnes que la Suisse est disposée à accueillir dans un établissement pénitentiaire pour qu'elles y purgent leur peine n'est pas trop étroit, d'autant que la Suisse a toujours le droit de refuser son accord dans le cas d'espèce. Amnesty International et M. Cottier partagent cet avis.

A l'inverse, le canton de Glaris, le PRD et le PSS se félicitent expressément de la teneur de cette déclaration.

Le PST s'oppose, par principe, à ce que la Suisse reprenne sur son territoire les personnes en question pour qu'elles y purgent leur peine. Il estime, en effet, que l'exécution des peines privatives de liberté infligées par la Cour doit, dans tous les cas, avoir lieu à La Haye.

L'UDC, enfin, relève que cette déclaration ne met pas un terme à la contradiction qui existe avec la teneur de l'article 25 cst.). Par contre, AI note que « cette déclaration est de nature plutôt théorique puisqu'il est difficilement concevable que les autorités suisses de poursuite pénale ne poursuivent et ne jugent pas un citoyen suisse qui a commis l'un des crimes au sens du Statut ».

6 Remarques diverses

6.1 Durée de la consultation

Trois participants (canton de Vaud, Union suisse des arts et métiers, Centre patronal) ont déploré que le délai imparti pour répondre à la consultation (trois mois) soit trop court.

6.2 Financement

Le PLS souhaite des précisions sur le financement des activités de la Cour.

6.3 Autres adaptations du Code pénal

Le rapport explicatif précise que la ratification du Statut de Rome exigera, à court terme, d'autres modifications du droit pénal suisse. Plusieurs participants ont émis un avis sur ce point. L'UDC, tout d'abord, estime qu'à l'avenir, pas plus qu'aujourd'hui cette ratification n'exigera de modification du droit pénal interne. Le canton de Thurgovie met en garde contre des adaptations par trop hâtives du droit pénal

matériel. A son sens, excepté la révision prévue des articles 309 CP et 179b CPM, il n'y a, dans l'état actuel des choses, aucune raison de vouloir réformer le droit pénal, remarque qui s'applique également aux principes généraux du droit pénal et aux peines.

A l'inverse, le canton de Zurich est d'avis qu'il convient d'intégrer dès que possible dans la législation interne les dispositions de droit pénal matériel qui font encore défaut. En effet, ce n'est qu'à cette condition, souligne ce canton, qu'il sera possible de poursuivre sans faille aucune les auteurs des crimes contre l'humanité les plus graves. Par ailleurs, si la Suisse veut aller résolument dans le sens des objectifs liés au Statut de Rome, elle ne peut que compléter, comme il se doit, son régime juridique national. Le canton de Genève, pour sa part, prend acte de ce que la Confédération prévoit d'apporter ultérieurement au droit pénal interne des modifications telles que celles qui lui ont déjà été soumises dans le cadre de la consultation sur la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide et auxquelles il a souscrit.

Le PRD demande que le CP soit complété dans les meilleurs délais. Le PSS estime également qu'il est essentiel d'intégrer prochainement dans le droit pénal suisse des dispositions concernant les crimes contre l'humanité, les travaux législatifs nécessaires devant être entrepris rapidement. Il importe – relève le PSS – que les nouvelles dispositions privilégient, dans la majorité des cas, les autorités de la justice civile. Amnesty International partage cet avis.

L'Université de Genève est favorable à ce que l'on intègre dès que possible dans le droit pénal interne des normes réprimant les crimes contre l'humanité. Même si une telle démarche n'est peut-être pas absolument nécessaire avant la ratification, il conviendra de l'entreprendre résolument après celle-ci. Il conviendra également, poursuit l'Université de Genève, de profiter de l'occasion pour soumettre à réexamen les dispositions du Code pénal militaire concernant les crimes contre l'humanité. Par ailleurs, il importera d'étudier soigneusement la question de la confiscation des biens (art. 77, al. 2, let b du Statut). Pour l'Université de Lausanne, il est indispensable que la Suisse intègre dans son droit interne des dispositions réprimant les crimes contre l'humanité si elle veut sauvegarder sa souveraineté.

L'ACAT estime également que la Suisse devrait introduire dès que possible dans son droit interne des dispositions réprimant les crimes contre l'humanité. Ce faisant, elle devrait – toujours selon l'ACAT – tenir compte des principes généraux du droit pénal tels qu'ils sont définis par le Statut de Rome. Pour Terre des hommes, il est indispensable que la Suisse crée les conditions juridiques lui permettant de réprimer elle-même les crimes ressortissant à la compétence de la Cour. La Société suisse de droit pénal relève qu'à son sens, il reste à clarifier, sinon par des normes du moins par un commentaire, certaines dispositions du Statut de Rome et du Code pénal Suisse qui sont en contradiction. Il s'agit notamment des normes concernant l'imprescriptibilité (art. 24 du Statut et art. 75^{bis} CP) et du principe de la non-rétroactivité. Pour M. Cottier, également, il ne fait pas de doute qu'il est nécessaire d'apporter d'autres modifications au droit pénal suisse, non seulement pour concrétiser le Statut en Suisse, mais encore pour permettre à la Suisse de mieux respecter le droit des gens. Ce faisant, estime M. Cottier, il y aura lieu de réexaminer en particulier le partage des compétences s'agissant de la poursuite des crimes visés par le Statut. En cette matière, il importe que les autorités judiciaires civiles aient la primauté, poursuit M. Cottier,

qui considère également qu'il est impératif de régler clairement les problèmes de rétroactivité.