Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Berne, le 25 novembre 2026

Félicien Kabuga. Quel rôle la Suisse a-t-elle joué ?

Rapport du Conseil fédéral donnant suite au postulat 23.4287 Badertscher du 29 septembre 2023

Résumé

Après des années de cavale, Félicien Kabuga a été arrêté à Paris au printemps 2020 et traduit devant la division de La Haye du Mécanisme international appelé à exercer les fonctions résiduelles des Tribunaux pénaux (MIFRTP), qui a succédé au Tribunal pénal international pour le Rwanda. Il était accusé d'avoir été l'un des principaux instigateurs du génocide commis contre les Tutsis au Rwanda en 1994. Félicien Kabuga est mort le 16 mai 2026 à La Haye. La procédure devant le MIFRTP avait déjà été suspendue, en raison de l'inaptitude de Félicien Kabuga à être jugé. Ce dernier a aussi séjourné en Suisse en 1994, ce qui avait alors déjà suscité de vives polémiques — notamment sur la question de savoir comment il avait pu obtenir un visa et entrer librement dans le pays. Cette affaire a donné lieu à une enquête administrative visant le directeur de l'Office fédéral des étrangers (OFE) d'alors, qui a par la suite été mis à la retraite anticipée pour raisons de santé. Dès les années 1990, d'aucuns s'étaient interrogés sur les raisons pour lesquelles la Suisse n'avait pas arrêté Félicien Kabuga à l'époque. Lorsque la procédure à son encontre a été ouverte en 2020, l'affaire a de nouveau fait l'objet de critiques dans les médias et a donné lieu à plusieurs interventions parlementaires. Dans le cadre de la mise en œuvre du postulat 23.4287 « Félicien Kabuga. Quel rôle la Suisse a-t-elle joué ? », déposé par la conseillère nationale Christine Badertscher le 29 septembre 2023, le Secrétariat d'État aux migrations (SEM) a commandé une étude historique et juridique externe à l'Université de Bâle.

L'étude comprend une reconstitution historique de l'entrée de Félicien Kabuga en Suisse, de son séjour et de son départ, ainsi qu'une évaluation, sous l'angle du droit de l'asile et du droit pénal, de la façon de procéder des autorités impliquées. Les recherches montrent que l'entrée en Suisse a été rendue possible par le comportement arbitraire du directeur de l'OFE et le non-respect de ses obligations dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation, conjugués à une répartition floue des compétences entre les différentes autorités. Quant au renvoi de Félicien Kabuga, les expertises juridiques révèlent qu'il était licite et justifiable, sur le plan du droit des migrations comme sur le plan du droit pénal. Toutefois, il aurait également été possible d'engager contre l'intéressé une poursuite pénale par délégation pour les infractions au droit international, qui aurait été menée par la justice militaire en Suisse. Deux raisons expliquent que cette option n'ait pas été choisie : d'une part, l'échec annoncé de cette mesure et, d'autre part, la priorité accordée aux intérêts de la politique intérieure suisse par rapport à la responsabilité internationale quant à l'élucidation du génocide perpétré à l'encontre des Tutsis au Rwanda — responsabilité que la Suisse avait auparavant officiellement reconnue. L'étude replace en outre cette affaire dans le contexte politique des relations étroites que la Suisse entretenait avec le Rwanda dans le cadre de la coopération au développement, relations qui auraient conféré une responsabilité particulière à la Suisse même si elle n'avait pas ratifié la Convention pour la prévention et la répression du crime du génocide. La Suisse a confirmé cette position lors de la session extraordinaire des Nations Unies des 24 et 25 mai 1994 : elle a alors reconnu que les événements survenus au Rwanda constituaient un génocide et a demandé que les responsables soient condamnés. Cette position de politique extérieure ne s'est toutefois pas reflétée dans la pratique des autorités pour ce qui est du traitement du cas Félicien Kabuga au regard du droit de l'asile.

Le Conseil fédéral reconnaît que l'entrée en Suisse de Félicien Kabuga et de sa famille est imputable à une négligence des autorités qui aurait pu être évitée. En outre, le renvoi qui a suivi était conforme au droit de l'asile alors en vigueur et reposait sur une évaluation globale. Ces négligences doivent être replacées dans le contexte politique et historique de l'époque. La Suisse et le Rwanda avaient développé, depuis 1963, des relations étroites en matière de politique de développement. La course contre la montre liée au génocide en cours a rendu difficile toute évaluation équilibrée de la situation. De plus, l'attention accordée aux responsabilités en matière de droit pénal international était moins grande à l'époque qu'aujourd'hui. Enfin, pour compliquer encore les choses, l'un des gendres de Félicien Kabuga occupait le poste de deuxième secrétaire à l'ambassade du Rwanda en Suisse. Le Conseil fédéral tire néanmoins de cette affaire la leçon suivante : à l'avenir, les décisions qui ont une portée en droit international devront davantage tenir compte de la dimension de la politique extérieure. Afin d'être à la hauteur de l'importance historique de cette analyse, il a décidé de publier à la fois le présent rapport, le rapport d'étude externe et le rapport du 7 octobre 1994 de l'enquête administrative menée par René Bacher au sein de l'OFE, garantissant ainsi une transparence totale quant aux sources historiques.

Zusammenfassung

Félicien Kabuga wurde nach jahrelanger Flucht im Frühjahr 2020 in Paris festgenommen und vor den Internationalen Residualmechanismus für die Ad-hoc-Strafgerichtshöfe (IRMCT) in Den Haag gestellt, das Nachfolgegericht des Internationalen Strafgerichtshofs für Ruanda (ICTR). Ihm wurde vorgeworfen, einer der Hauptdrahtzieher des Völkermords an den Tutsi in Ruanda von 1994 gewesen zu sein. Félicien Kabuga verstarb am 16. Mai 2026 in Den Haag. Das Verfahren des IRMCT war zuvor bereits wegen Félicien Kabugas Verhandlungsunfähigkeit eingestellt worden. 1994 hielt er sich auch in der Schweiz auf, was bereits damals grosse Kontroversen auslöste – insbesondere die Frage, weshalb er ein Visum erhielt und ungehindert einreisen konnte. Dies führte zu einer Administrativuntersuchung gegen den damaligen Direktor des Bundesamtes für Ausländerfragen (BFA), der anschliessend aus gesundheitlichen Gründen vorzeitig in den Ruhestand versetzt wurde. Bereits in den Neunzigerjahren wurde zudem diskutiert, warum die Schweiz Félicien Kabuga damals nicht verhaftete. Als das Verfahren gegen ihn im Jahr 2020 eröffnet wurde, stiess der Fall auch medial erneut auf Kritik und war mehrfach Gegenstand parlamentarischer Vorstösse. Im Zuge der Erfüllung des Postulats 23.4287 «Fall Félicien Kabuga. Welche Rolle spielte die Schweiz?» von Nationalrätin Christine Badertscher vom 29. September 2023 gab das Staatssekretariat für Migration (SEM) eine externe historische und rechtliche Aufarbeitung der Universität Basel in Auftrag.

Die externe Studie umfasst eine historische Rekonstruktion der Einreise von Félicien Kabuga in die Schweiz, seines Aufenthalts und seiner Ausreise sowie eine asyl- und strafrechtliche Beurteilung des Vorgehens der involvierten Behörden. Die Untersuchung zeigt, dass die Einreise durch das eigenmächtige Verhalten und das nicht pflichtgemäss ausgeübte Ermessen des damaligen Direktors des BFA in Kombination mit unklaren Kompetenzzuordnungen der verschiedenen Behörden ermöglicht wurde. In Bezug auf die Wegweisung zeigen die juristischen Gutachten, dass diese sowohl migrationsrechtlich als auch strafrechtlich zulässig und nachvollziehbar war. Gleichzeitig wäre die Eröffnung einer stellvertretenden Strafverfolgung völkerrechtlicher Delikte durch die Militärjustiz gegen Félicien Kabuga in der Schweiz möglich gewesen. Dass diese Möglichkeit nicht ergriffen wurde, lag an der prognostizierten Erfolglosigkeit einer solchen Massnahme sowie der Priorisierung innenpolitischer Interessen gegenüber der internationalen Verantwortung bei der Aufklärung des Völkermordes an Tutsi in Ruanda, zu der sich die Schweiz zuvor offiziell bekannt hatte. Die Studie ordnet den Fall zudem politisch in die engen Beziehungen der Schweiz zu Ruanda im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit ein, die der Schweiz auch ohne Ratifikation der Völkermordkonvention eine besondere Verantwortung verliehen hätten. Die Schweiz bekräftigte diese Haltung an der UN-Sondersitzung vom 24./25. Mai 1994: Sie anerkannte die Geschehnisse in Ruanda als Völkermord und forderte die Verurteilung der Verantwortlichen. Diese aussenpolitische Position spiegelte sich jedoch nicht in der behördlichen Praxis bei der asylrechtlichen Behandlung des Falls Félicien Kabuga wider.

Der Bundesrat anerkennt, dass die Einreise Kabugas und seiner Familie einem vermeidbaren behördlichen Versäumnis zuzuschreiben ist. Die spätere Wegweisung erfolgte gemäss dem damaligen Asylrecht und aufgrund einer Gesamtbeurteilung. Diese

Versäumnisse sind vor dem politisch-historischen Kontext der damaligen Zeit zu betrachten. Damals bestanden enge, seit 1963 gewachsene entwicklungspolitische Beziehungen zwischen der Schweiz und Ruanda. Eine angemessene Güterabwägung wurde durch den erheblichen Zeitdruck während des laufenden Völkermordes erschwert. Hinzu kam, dass die Sensibilität für völkerstrafrechtliche Verantwortlichkeiten damals geringer war als heute. Erschwerend kam ausserdem hinzu, dass einer der Schwiegersöhne Kabugas als zweiter Botschaftssekretär an der ruandischen Botschaft in der Schweiz tätig war. Der Bundesrat zieht aus dem Fall gleichwohl die Lehre, dass Entscheide mit völkerrechtlicher Tragweite künftig die aussenpolitische Dimension stärker einbeziehen müssen. Um der historischen Bedeutung dieser Aufarbeitung gerecht zu werden, hat er sich entschieden, gemeinsam mit dem vorliegenden Postulatsbericht auch den externen Studienbericht sowie den Bericht der Administrativuntersuchung von Dr. iur. René Bacher vom 7. Oktober 1994 im BFA zu veröffentlichen und damit eine vollständige Transparenz über die historischen Quellengrundlagen zu schaffen.

Compendio

Félicien Kabuga, accusato di essere uno dei principali responsabili del genocidio dei Tutsi in Ruanda nel 1994, viene arrestato a Parigi nella primavera del 2020 dopo anni di latitanza. È quindi deferito all'IRMCT dell'Aia, il Meccanismo internazionale incaricato di esercitare le funzioni residuali del Tribunale penale internazionale per il Ruanda (ICTR). Kabuga muore all'Aia il 16 maggio 2026, quando il procedimento dell'IRMCT nei suoi confronti era ormai stato archiviato per incapacità dibattimentale. Nel 1994 Kabuga ha soggiornato anche in Svizzera, fatto che all'epoca aveva suscitato grandi polemiche: ci si chiedeva infatti come un presunto responsabile di genocidio avesse potuto ottenere un visto ed entrare tranquillamente nel Paese. Le polemiche sono culminate in un'inchiesta amministrativa contro l'allora Direttore dell'Ufficio federale degli stranieri (UFDS), poi andato in pensione anticipata per motivi di salute. Già negli anni Novanta ci si interrogava inoltre sui motivi che potevano aver indotto la Svizzera a non arrestare subito Kabuga. Il caso è tornato alla ribalta con l'apertura del procedimento penale nel 2020, suscitando nuove critiche anche mediatiche e dando luogo a svariati interventi parlamentari, tra i quali il postulato 23.4287 «Qual è stato il ruolo della Svizzera nel caso Félicien Kabuga?», depositato dalla consigliera nazionale Christine Badertscher il 29 settembre 2023. In adempimento di tale postulato la Segreteria di Stato della migrazione (SEM) ha commissionato all'Università di Basilea un'analisi storica e giuridica.

Lo studio esterno ricostruisce l'arrivo di Kabuga in Svizzera, il suo soggiorno nel Paese e la sua partenza, valutando l'operato delle autorità in termini di diritto d'asilo e di diritto penale. Ne emerge che Kabuga ha potuto entrare nel Paese in seguito alla condotta arbitraria dell'allora Direttore dell'UFDS, che ha esercitato il suo potere discrezionale violando i propri doveri; è inoltre stata rilevata una ripartizione poco chiara delle competenze tra le varie autorità coinvolte. Le perizie giuridiche evidenziano che l'allontanamento era ammissibile e giustificato in termini sia di diritto migratorio che di diritto penale; sarebbe anche stato possibile perseguire Kabuga in Svizzera avviando un procedimento penale militare in via sostitutiva. La Svizzera ha però rinunciato a procedere considerate la prevedibile inefficacia di un tale procedimento e la priorità degli interessi di politica interna rispetto alla responsabilità internazionale, ufficialmente riconosciuta dal nostro Paese, di fare luce sul genocidio dei Tutsi in Ruanda. Lo studio colloca inoltre il caso nel contesto politico delle strette relazioni intrattenute con il Ruanda nel quadro della cooperazione allo sviluppo, relazioni implicanti una responsabilità particolare della Svizzera a prescindere dalla sua adesione alla Convenzione sul genocidio. Il nostro Paese ha ribadito la sua posizione in occasione della sessione speciale dell'ONU del 24 e 25 maggio 1994: ha qualificato come genocidio quanto accaduto in Ruanda chiedendo la condanna dei responsabili. Tuttavia, tale posizione di politica estera non è confluita nella prassi amministrativa al momento di esaminare il caso Kabuga alla luce del diritto d'asilo.

Il Consiglio ferale ammette che Kabuga e la sua famiglia hanno potuto entrare in Svizzera per una negligenza amministrativa evitabile, ricordando che l'allontanamento disposto in seguito, frutto di una valutazione complessiva, poggiava sul diritto dell'epoca in materia d'asilo. Le negligenze commesse vanno considerate sullo sfondo del quadro storico-politico dell'epoca, caratterizzato da strette relazioni tra i due Paesi, consolidate

sin dal 1963 nel contesto della politica di sviluppo. I ritmi incalzanti imposti dal genocidio in corso rendevano difficile una ponderazione adeguata degli interessi, senza contare la minore sensibilità rispetto ad oggi per gli aspetti di responsabilità penale internazionale. A complicare ulteriormente la situazione si aggiungeva il fatto che uno dei generi di Kabuga ricopriva la carica di secondo segretario presso l'ambasciata ruandese in Svizzera. Il Consiglio federale trae comunque insegnamento dal caso: in futuro le decisioni con implicazioni internazionali dovranno tenere maggiore conto della dimensione di politica estera. Per sottolineare l'importanza storica della rielaborazione effettuata, il Consiglio federale ha deciso di pubblicare, oltre al rapporto in adempimento del postulato, anche lo studio esterno e il rapporto del 7 ottobre 1994 in merito all'inchiesta amministrativa condotta da René Bacher nell'UFDS, garantendo quindi la completa trasparenza sulle fonti storiche di riferimento.

Sommaire

1 Contexte 9
1.1 Le rôle de la Suisse dans l'affaire Félicien Kabuga 9
1.2 Postulat 23.4287 Badertscher « Félicien Kabuga. Quel rôle la Suisse a-t-elle joué ? » 9
2 Rapport d'étude externe 10
2.1 Mandat et structure 10
2.2 Méthode de travail 11
2.3 Résultats et recommandations de l'étude externe (résumé) 11
3 Appréciation du Conseil fédéral 15
3.1 Comment se fait-il que, en 1994, Kabuga ait pu entrer et sortir de Suisse sans être inquiété ? 16
3.2 Pourquoi le DFJP a-t-il décidé de l'expulser alors que le procureur genevois Bernard Bertossa cherchait auprès du DFJP des moyens d'empêcher son départ ? 16
3.3 Pourquoi Kabuga n'a-t-il pas été arrêté en 1994 ? Sachant que la justice militaire avait également poursuivi et condamné un ancien maire rwandais, Fulgence Niyonteze, pour son rôle dans le génocide et que la situation juridique en Suisse était la même dans ces deux affaires. 17
3.4 Le Conseil fédéral estime-t-il aujourd'hui qu'en expulsant Kabuga en 1994 au lieu de l'arrêter, la Suisse a agi correctement ? 18
4 Conclusion 19

1 Contexte

1.1 Le rôle de la Suisse dans l'affaire Félicien Kabuga

Selon les estimations des Nations Unies, le génocide commis contre les Tutsis au Rwanda en 1994 a coûté la vie à plus de 800 000 personnes en l'espace d'une centaine de jours. D'après les informations disponibles à ce jour, Félicien Kubuga est considéré comme l'un des principaux instigateurs et financeurs de ce crime. Il a échappé à la justice internationale pendant plus de 25 ans avant d'être arrêté à Paris en 2020. Le 7 août 2023, la Chambre d'appel du Mécanisme international appelé à exercer les fonctions résiduelles des Tribunaux pénaux (MIFRTP) à La Haye a confirmé que Félicien Kabuga était inapte à être jugé et qu'il le resterait probablement. Constatant que le statut du MIFRTP ne prévoyait pas de procédure de remplacement excluant toute condamnation, elle a ordonné à la Chambre de première instance de suspendre sine die la procédure. La Chambre de première instance a exécuté cet ordre le 8 septembre 2023. Félicien Kabuga est resté en détention par la suite, aucun État ne s'étant déclaré prêt à l'accueillir. Il est décédé le 16 mai 2026 dans un hôpital de La Haye, sans avoir été jugé. Le 9 juin 1994 — pendant le génocide —, l'OFE délivre un visa d'entrée en Suisse à Félicien Kabuga et à huit membres de sa famille, qui avaient trouvé refuge au Zaïre. Félicien Kabuga arrive ainsi légalement en Suisse le 22 juillet 1994 et dépose une demande d'asile avec sa famille auprès du centre d'enregistrement pour requérants d'asile de Genève le 9 août. Le 16 août, il est entendu avec son épouse, pendant que l'OFE prononce une interdiction d'entrée à son encontre. Le 18 août, la famille est renvoyée à Kinshasa par la voie aérienne.

La façon de procéder des autorités impliquées fait l'objet d'une enquête administrative au sein de l'OFE en septembre et octobre 1994, enquête qui vise à constater si des erreurs administratives ont été commises dans le déroulement de la procédure, de l'octroi du visa au renvoi de Félicien Kabuga relevant du droit de l'asile. Les critiques entraînent également la constitution d'un groupe de travail chargé d'examiner l'octroi de visas, l'adoption de mesures d'éloignement et le renvoi de ressortissants étrangers signalés comme indésirables ; ce groupe présente un rapport final en juin 1995. Cette affaire suscite également des critiques dans les médias et fait l'objet de plusieurs interventions parlementaires (interpellation 22.4420 « Génocide rwandais. Quel a été le rôle de la Suisse dans l'affaire Kabuga ? », question 98.1154 « Expulsion de Félicien Kabuga », question 98.1113 « Suisse-Rwanda. Questions en relation avec le génocide », interpellation 94.3340 « Suisse-Rwanda. Devoir du Conseil fédéral d'établir avec précision et dans les meilleurs délais les faits et les responsabilités dans différentes affaires », question 94.1171 « Lumière sur l'affaire Kabuga », par ex.) ; principale interrogation : était-il possible d'agir autrement, notamment en engageant des poursuites pénales en Suisse ou en procédant à une extradition ?

1.2 Postulat 23.4287 Badertscher « Félicien Kabuga. Quel rôle la Suisse a-t-elle joué ? »

Le 22 février 2023, la conseillère nationale Christine Badertscher a déposé l'interpellation 22.4420 « Génocide rwandais. Quel a été le rôle de la Suisse dans l'affaire Kabuga ? ». Dans sa réponse, le Conseil fédéral l'a renvoyée à des avis qu'il avait déjà émis et a précisé qu'il n'avait pas pu effectuer une recherche approfondie dans les archives pour répondre à l'interpellation en question. Il a également souligné que seule

une analyse historique détaillée permettrait de déterminer s'il eût été justifiable d'arrêter Félicien Kabuga à l'aune des faits et de la législation de l'époque, notamment de la clause générale de l'art. 109 du code pénal militaire (RS 321.0), mais qu'il n'a pas été possible de réaliser une telle analyse pour répondre à l'interpellation.

1. Là-dessus, la même Christine Badertscher a déposé, le 29 septembre 2023, le postulat 23.4287 « Félicien Kabuga. Quel rôle la Suisse a-t-elle joué ? », dans lequel elle charge le Conseil fédéral de « présenter un rapport détaillant le rôle de la Suisse dans l'affaire Félicien Kabuga, dans l'esprit d'un travail historique sur ce qui s'est passé en Suisse. » Le rapport devait répondre aux questions suivantes : comment se fait-il que, en 1994, Kabuga ait pu entrer et sortir de Suisse sans être inquiété ?

2. Pourquoi le Département fédéral de justice et police (DFJP) a-t-il décidé de l'expulser alors que le procureur genevois Bernard Bertossa cherchait auprès du DFJP des moyens d'empêcher son départ ?

3. Pourquoi Kabuga n'a-t-il pas été arrêté en 1994 ? Sachant que la justice militaire avait également poursuivi et condamné un ancien maire rwandais, Fulgence Niyonteze, pour son rôle dans le génocide et que la situation juridique en Suisse était la même dans ces deux affaires.

4. Le Conseil fédéral estime-t-il aujourd'hui que, en expulsant Kabuga en 1994 au lieu de l'arrêter, la Suisse a agi correctement ?

Le 22 novembre 2023, le Conseil fédéral a proposé d'adopter le postulat et s'est déclaré favorable à ce que soit menée une analyse historique des faits et de la législation de l'époque. Le Parlement a ensuite adopté le postulat, le 27 février 2024.

2 Rapport d'étude externe

2.1 Mandat et structure

Compte tenu de la complexité de ces questions, qui non seulement nécessitent une analyse historique approfondie, mais aussi soulèvent des problématiques juridiques, liées notamment au droit international, le SEM a décidé de commander une étude externe. Cette étude comprend une reconstitution historique de l'entrée de Félicien Kabuga en Suisse, de son séjour et de son renvoi, ainsi qu'une évaluation, sous l'angle du droit de l'asile et du droit pénal, des décisions prises par les autorités impliquées. Elle établit la base scientifique nécessaire pour répondre aux questions du postulat 23.4287, à partir des sources existantes et dans le respect des dispositions de la loi fédérale sur l'archivage (LAr ; RS 152.1).

La réalisation de l'étude externe a été confiée au département d'histoire de l'Université de Bâle (Julia Tischler et Thanushiyah Korn). L'étude inclut deux expertises, qui évaluent l'action des autorités concernées sous l'angle du droit des migrations (Anne Kühler, Université de Vienne) et du droit pénal international (Gerhard Fiolka, Université de Fribourg). Elle a été suivie par un groupe d'accompagnement composé de représentants du DFJP (SEM, Office fédéral de la justice [OFJ] et Office fédéral de la police), du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE), du Département fédéral de la

défense, de la protection de la population et des sports (DDPS ; Service de renseignement de la Confédération [SRC] et Office de l'auditeur en chef [OAC]) et du Département fédéral de l'intérieur (Archives fédérales suisses [AFS]). Un conseil scientifique consultatif indépendant a en outre été mis en place sous l'égide de la Société suisse d'histoire, afin d'aider les chercheurs à retrouver les dossiers pertinents et de garantir l'indépendance de ces spécialistes et la qualité scientifique du rapport d'étude.

Le présent rapport du Conseil fédéral s'appuie sur le rapport d'étude et donne ainsi suite au postulat 23.4287.

2.2 Méthode de travail

Le corpus de sources utilisé pour l'étude comportait 61 dossiers des AFS, 2 dossiers des Archives d'État de Genève, 1 dossier personnel de l'OAC, 2 dossiers personnels de l'OFJ et diverses ressources de l'édition des Documents diplomatiques suisses (Dodis). Jusqu'alors peu accessibles au grand public, les procès-verbaux et les transcriptions de l'enquête administrative menée à l'automne 1994 au sein de l'OFE par le Préposé spécial de l'époque au traitement des documents établis pour assurer la sécurité de l'État ont été une source essentielle.

En complément, 13 témoins de l'affaire au sein des autorités impliquées ont été identifiés ; certains d'entre eux étant décédés, d'autres n'ayant pu être contactés en raison de divers motifs et d'autre encore ne se souvenant plus de l'affaire, les seuls résultats obtenus ont été un entretien complet et une prise de position écrite. Les autrices signalent des lacunes dans les pratiques de documentation et d'archivage des années 1990 — selon elles, il manque notamment un procès-verbal de la séance d'analyse de la situation du 17 août 1994 entre les autorités impliquées (Office fédéral des réfugiés [ODR], DFAE et OAC) concernant la situation juridique nationale et internationale ainsi que la façon de procéder de la Suisse dans l'affaire Kabuga — et soulignent le travail considérable qu'a nécessité la reconstitution des directives et des textes juridiques en vigueur à l'époque.

2.3 Résultats et recommandations de l'étude externe (résumé)

2.3.1 Reconstitution de l'entrée en Suisse

Le 6 juin 1994, le directeur de l'OFE de l'époque a reçu une demande par téléphone concernant des autorisations d'entrée pour neuf personnes, dont Félicien Kabuga. Cette demande émanait d'une fille de ce dernier, laquelle était aussi l'épouse de celui qui occupait alors le poste de deuxième secrétaire de l'ambassade du Rwanda à Berne. L'OFE a accordé le visa dès le 9 juin 1994 — après avoir sollicité l'avis du canton de Berne, qui n'avait formulé aucune objection. Les relations personnelles qui existaient entre le directeur de l'OFE et le deuxième secrétaire de l'ambassade du Rwanda à Berne semblent avoir joué un rôle central dans cette décision.

À ce moment-là, les autorités suisses ne considéraient pas encore Félicien Kaguba comme une personne indésirable. Selon ses propres déclarations, ce dernier s'était rendu à plusieurs reprises en Suisse par le passé et avait entretenu des relations professionnelles avec Nestlé, ce qui n'a pas pu être vérifié lors de l'enquête menée pour établir le rapport d'étude externe. L'étude relève toutefois que diverses circonstances

— l'entrée en Suisse d'une famille entière venant d'un pays en proie à une guerre civile alors qu'un génocide était en cours, la fortune considérable des demandeurs et les réserves émises par la représentation suisse à Kinshasa — auraient justifié un examen approfondi de la part de l'OFE. Or cet examen n'a pas eu lieu.

À partir du 14 juin 1994, ce qui était alors la Division politique II du DFAE est intervenue à six reprises auprès de l'OFE afin d'empêcher l'entrée de la famille sur le territoire suisse ou de faire annuler le visa déjà délivré. Ces interventions faisaient suite à des informations relayées par les médias et, en particulier, à des accusations formulées par Reporters sans frontières, selon lesquelles Félicien Kabuga serait considéré comme le cofondateur et le financeur de la Radio-Télévision Libre des Mille Collines (RTLM), qui a joué un rôle essentiel dans le génocide. Malgré ces interventions répétées, l'OFE s'est abstenu de prononcer une interdiction d'entrée à l'encontre de Félicien Kabuga, d'annuler formellement le visa ou de donner des instructions aux postes-frontières. Le 22 juillet 1994, Félicien Kabuga est finalement entré en Suisse avec un visa toujours valable.

2.3.2 Reconstitution du séjour en Suisse

Félicien Kabuga a d'abord séjourné chez la famille du deuxième secrétaire de l'ambassade du Rwanda à Berne, c'est-à-dire chez sa fille et la famille de celle-ci. Le 26 juillet 1994, le DFAE a déclaré persona non grata ledit secrétaire — et gendre de Félicien Kabuga —, accusé d'activités d'espionnage au profit du gouvernement rwandais, qui n'étaient pas compatibles avec sa fonction diplomatique. Le 5 août 1994, une interdiction d'entrée a été prononcée à son encontre.

À la suite de cette affaire, la famille Kabuga a déposé une demande d'asile le 9 août 1994 au centre d'enregistrement pour requérants d'asile de Genève. Au nom du DFAE, l'ambassadeur Jacques Rial a clairement fait savoir à l'ODR que la présence de Félicien Kabuga en Suisse n'était pas souhaitée et a réclamé une procédure accélérée suivie d'un renvoi.

Le 25 juillet 1994, Félicien Kabuga a pu ouvrir, avec son épouse, cinq comptes auprès d'une banque suisse, dont il s'est avéré par la suite qu'ils contenaient environ 4,8 millions de francs suisses. Le jour de son renvoi, Félicien Kabuga a pu procéder à cinq transactions auprès de la banque suisse afin de transférer le contenu de ces comptes et ses placements en dépôt sur un compte à Paris. C'est ainsi que, bien qu'étant l'un des criminels les plus recherchés, il a réussi à se soustraire pendant plus de 25 ans à la justice internationale grâce à ses ressources financières considérables.

2.3.3 Reconstitution du départ de Suisse

Le dépôt de la demande d'asile a fait passer la compétence pour traiter le dossier de l'OFE à l'ODR. Ce dernier y a vu la possibilité de renvoyer Félicien Kabuga à titre préventif vers un État tiers — en l'occurrence le Zaïre —, en vertu de l'art. 19, al. 2, de la loi sur l'asile en vigueur à l'époque (LAsi, RS 142.31), étant donné que la famille disposait d'un visa en cours de validité pour ce pays, où elle avait séjourné quelque temps avant son entrée en Suisse. Avant même l'audition du 16 août 1994, la police cantonale genevoise a été chargée d'organiser un renvoi sous escorte pour le 18 août 1994.

Le 17 août 1994, le DFAE a convoqué à la hâte une séance d'analyse de la situation après avoir reçu des informations selon lesquelles le nouveau gouvernement du Rwanda, dirigé par le Front patriotique rwandais (FPR), préparait une demande d'extradition. En juillet 1994, le FPR avait mis fin au génocide perpétré par des extrémistes hutus à l'encontre des Tutsis et avait déclaré que la poursuite pénale des principaux responsables de ce génocide constituait l'une de ses missions principales. À ce moment-là, on ne savait pas encore quand la demande d'extradition serait officiellement transmise à la Suisse. De plus, il y avait peu d'informations fiables sur le rôle réel de Félicien Kabuga concernant le génocide, au-delà de sa fonction d'actionnaire de RTLM. Selon l'étude, trois options ont été examinées lors de la séance d'analyse de la situation, qui a réuni des représentants de l'ODR, du DFAE et de l'OAC : l'exécution du renvoi prévu vers le Zaïre, l'attente d'une demande formelle d'extradition émanant du Rwanda et l'ouverture d'une procédure pénale par délégation qui serait menée par la justice militaire suisse. L'auditeur en chef est parvenu à la conclusion qu'une poursuite pénale était certes théoriquement possible, mais qu'il n'était pas réaliste, compte tenu de la faiblesse des preuves, d'envisager une mise en accusation dans le délai de sept jours imparti par la loi en cas d'arrestation provisoire. Le DFJP a finalement opté pour le renvoi, et la famille Kabuga a été renvoyée par avion, sous escorte, le 18 août 1994. Afin que le renvoi soit exécuté rapidement, l'ODR a pris en charge les 21 302 francs suisses de frais engendrés par les billets d'avion et le supplément de bagages. En optant pour le renvoi de Félicien Kabuga, les autorités ont pris une décision qui était pragmatique et conforme au droit et qui tenait compte de l'opinion publique suisse.

Dans le même temps, le procureur genevois Bernard Bertossa se renseignait auprès de l'ODR sur l'ouverture ou non d'une procédure pénale à l'encontre de Félicien Kabuga. Il avait apparemment reçu une plainte émanant de réfugiés rwandais. En effet, le centre pour requérants d'asile de Genève hébergeait à ce moment-là une réfugiée rwandaise et survivante tutsie, « Aline », qui a été prise de panique lorsqu'elle s'est rendu compte qu'elle se trouvait dans le même centre que Félicien Kabuga. L'étude externe constate à cet égard que les documents disponibles ne permettent pas de conclure que les autorités pénales du canton de Genève aient eu des soupçons plus précis quant à l'existence d'une infraction relevant de leur compétence (la participation à un homicide, par ex.).

2.3.4 Enquête administrative menée par René Bacher

Le 8 septembre 1994, à la suite d'investigations internes au DFJP sur l'entrée en Suisse de Félicien Kabuga, le conseiller fédéral Arnold Koller, alors chef du département, a ordonné une enquête administrative. Menée par René Bacher, celle-ci a conclu que le directeur de l'OFE de l'époque avait commis un manquement de gravité moyenne à ses obligations, notamment en délivrant le visa arbitrairement et en s'abstenant de l'annuler malgré les interventions répétées du DFAE. Aucune procédure disciplinaire n'a toutefois été engagée. Le directeur de l'OFE a été mis à la retraite anticipée pour raisons de santé.

2.3.5 Évaluation juridique

L'expertise relative au droit des migrations incluse dans l'étude externe conclut qu'il n'existait aucun droit légal à l'octroi d'un visa le 9 juin 1994 et que l'OFE disposait d'une

marge d'appréciation considérable, dont il aurait dû faire usage conformément à ses obligations, compte tenu des circonstances. Elle considère en revanche que le renvoi préventif vers le Zaïre qui a eu lieu par la suite, fondé sur l'art. 19, al. 2, de la LAsi en vigueur à l'époque, était licite, possible et raisonnablement exigible au regard du droit des migrations, puisqu'il est prouvé que Félicien Kabuga avait séjourné quelque temps au Zaïre avant d'entrer sur le territoire suisse et qu'il disposait d'un visa en cours de validité pour ce pays.

L'expertise relative au droit pénal et au droit international incluse, elle aussi, dans l'étude externe conclut quant à elle que, entre juillet et août 1994, les soupçons pesant sur Félicien Kabuga n'étaient pas suffisamment sérieux pour justifier une arrestation et une détention provisoires. Pour recueillir des preuves solides, il aurait fallu mener une enquête approfondie au Rwanda même, ce qui n'aurait pas été possible dans le délai légal et aurait donc supposé que Félicien Kabuga séjourne plus longtemps en Suisse sans être inquiété. À titre de comparaison, l'expertise relève que même le Tribunal pénal international pour le Rwanda, doté de ressources plus importantes, a eu besoin de quatre ans pour formuler un acte d'accusation contre Félicien Kabuga.

2.3.6 Mise en perspective historique et politique

L'étude externe fait référence aux relations étroites qui se sont développées depuis 1963 entre la Suisse et le Rwanda dans le cadre de la coopération au développement, contexte dans lequel le Rwanda s'est imposé comme un pays prioritaire de l'aide suisse au développement. D'après l'étude externe, cette relation et d'autres facteurs pertinents pour l'affaire Kabuga confèrent à cette dernière une importance politique particulière qui n'a pas été systématiquement prise en compte dans la pratique des autorités de l'époque. L'étude externe constate en outre que la position officielle de la Suisse lors de la session extraordinaire de la Commission des droits de l'homme des Nations Unies en mai 1994 — à savoir la reconnaissance explicite comme génocide des événements dont le Rwanda a été le théâtre et l'exigence visant à établir les responsabilités — ne s'est pas reflétée dans la pratique des autorités dans l'affaire Kabuga. Selon elle, les autorités concernées se sont principalement préoccupées du risque qu'une controverse au sein de la population ferait peser sur la politique intérieure, plutôt que de la responsabilité internationale de la Suisse.

2.3.7 Conclusion de l'étude externe

L'affaire Kabuga met en évidence un tiraillement entre l'action des autorités dans un cas particulier et la responsabilité de la Suisse en matière de politique extérieure. L'étude externe en tire les conclusions suivantes.

- L'entrée en Suisse a été rendue possible par l'exercice arbitraire et non conforme aux obligations du pouvoir d'appréciation du directeur de l'OFE de l'époque. Malgré plusieurs interventions du DFAE, l'OFE n'a pas prononcé l'interdiction d'entrée réclamée. C'est ainsi que Félicien Kabuga a pu entrer en Suisse le 22 juillet 1994 muni d'un visa en cours de validité.

- Félicien Kabuga a également profité de son séjour en Suisse pour effectuer des opérations bancaires. Seule sa fortune considérable peut expliquer qu'il ait ensuite réussi à se soustraire aussi longtemps à la justice internationale.

- Son renvoi vers le Zaïre le 18 août 1994 est jugé licite au regard du droit des migrations et du droit pénal. La justice militaire aurait théoriquement pu mener une poursuite pénale par délégation pour les infractions au droit international, mais l'insuffisance des preuves et la brièveté du délai imparti par la loi — sept jours — en cas d'arrestation et de détention provisoires auraient fait échouer cette poursuite. De ce fait, Félicien Kabuga aurait très probablement pu séjourner librement en Suisse.

- La façon de procéder des autorités impliquées a donné lieu à une enquête administrative au sein de l'OFE, menée par René Bacher. En 1994, ce dernier a conclu à un « manquement aux obligations de gravité moyenne » de la part du directeur de l'époque, sans qu'une procédure disciplinaire ne fût engagée par la suite.

2.3.8 Recommandations de l'étude

L'étude externe identifie certaines faiblesses et certaines lacunes dans le travail de recherche, et en déduit les recommandations suivantes.

- Vérifier et, le cas échéant, améliorer la pratique d'archivage des directives et textes juridiques qui ne sont plus en vigueur, afin de faciliter leur recherche et leur accessibilité.

- Analyser de manière approfondie les motivations du directeur de l'OFE de l'époque et ses relations éventuelles avec le deuxième secrétaire de l'ambassade du Rwanda à Berne, et approfondir l'enquête sur la décision du chef du DFJP de l'époque de ne pas engager de procédure disciplinaire.

- Réaliser une analyse complète de la pratique de l'OFE et de l'ODR durant les années 1990, y compris sur les potentielles relations personnelles entre certains employés et des personnages politiques influents de régions en crise à cette époque-là.

- Mener une vaste étude historique sur le rôle de la Suisse dans le génocide perpétré contre les Tutsis au Rwanda, y compris sur celui des acteurs économiques et financiers suisses avant et après le génocide.

- Mener une enquête approfondie sur le rôle de la Suisse en matière de politique extérieure dans les années 1990 face aux criminels et despotes internationaux et sur sa propre pratique en matière d'asile et de migration, tiraillée entre responsabilité internationale et intérêts nationaux.

3 Appréciation du Conseil fédéral

S'appuyant sur les conclusions de l'étude externe, le Conseil fédéral livre ci-après son appréciation de la façon de procéder des autorités suisses dans le contexte politique et historique de l'époque. Il articule cette appréciation autour des quatre questions posées dans le postulat 23.4287.

3.1 Comment se fait-il que, en 1994, Kabuga ait pu entrer et sortir de Suisse sans être inquiété ?

Les décisions relatives à l'affaire Kabuga ont été prises à un moment où la façon de procéder avec les personnes considérées comme « indésirables » suscitait un débat politique, mais n'était pas encore consolidée au niveau institutionnel. Le directeur de l'OFE de l'époque a exercé son pouvoir d'appréciation de manière arbitraire et non conforme à ses obligations, et n'a pas prononcé l'interdiction d'entrée en Suisse réclamée à plusieurs reprises par le DFAE. Des investigations plus poussées auraient très probablement conduit au rejet des demandes de visa. Le Conseil fédéral reconnaît ici explicitement qu'il s'agit là d'une négligence manifeste des autorités, imputable à un manque de clarté dans la répartition de leurs compétences. L'élucidation complète des responsabilités a en outre été compliquée par la mise à la retraite anticipée, à la fois rapide et inexpliquée, du directeur de l'OFE. Toutefois, l'accès aux dossiers offre désormais à la communauté scientifique indépendante la possibilité d'approfondir cette question.

Le renvoi préventif de Félicien Kabuga vers le Zaïre le 18 août 1994 était en revanche justifiable sur le plan juridique, raison pour laquelle le Conseil fédéral le considère comme licite au regard du droit des migrations et du droit pénal. La justice militaire suisse aurait théoriquement pu mener une poursuite pénale par délégation pour les infractions au droit international, mais cette poursuite aurait très vraisemblablement échoué en raison de l'insuffisance des preuves et du faible espoir d'en obtenir de solides en temps utile. Une mise en accusation aurait donc très probablement eu un effet purement symbolique, n'aurait pas empêché que Félicien Kabuga disparaisse par la suite et aurait très certainement signifié qu'il aurait pu séjourner librement en Suisse.

Compte tenu de la situation juridique d'alors et des informations dont disposaient les personnes concernées sur le rôle effectif de Félicien Kubuga dans le génocide des Tutsis au Rwanda, le Conseil fédéral estime que la mise en balance des intérêts effectuée à l'époque est compréhensible. Il précise toutefois que, aujourd'hui, une poursuite pénale aurait plus de chances d'aboutir dans une situation comparable et la mise en balance des intérêts pourrait donc se présenter tout à fait différemment. De plus, le cadre juridique a fondamentalement changé depuis 1994 : la Suisse a adhéré en 2000 à la Convention pour la prévention et la répression du crime du génocide (RS 0.311.11) ; dans le même temps, elle a inscrit le génocide dans son code pénal (art. 264 CP ; RS 311.0).

3.2 Pourquoi le DFJP a-t-il décidé de l'expulser alors que le procureur genevois Bernard Bertossa cherchait auprès du DFJP des moyens d'empêcher son départ ?

Le Conseil fédéral constate tout d'abord que, selon les sources disponibles, la demande adressée à l'OFE le 17 août 1994 par le procureur général genevois Bernard Bertossa portait sur la question de savoir si une procédure pénale allait être ouverte à l'encontre de Félicien Kabuga. Des réfugiés rwandais avaient apparemment soumis une plainte au procureur. Sa demande a coïncidé avec l'étape décisive qu'est l'analyse de la situation effectuée — le même jour, donc — par le DFAE en collaboration avec

l'ODR et l'OAC, et montre que les autorités cantonales avaient elles aussi évoqué activement la possibilité d'une poursuite pénale.

Selon le Conseil fédéral, le fait que le DFJP ait néanmoins opté pour le renvoi s'explique principalement par la mise en balance des intérêts et non par une méconnaissance des possibilités d'action pénale. D'après l'étude, les trois options – maintenir le renvoi prévu, attendre une demande d'extradition, demander à la justice militaire d'entamer une poursuite pénale par délégation – ont été examinées lors de la séance d'analyse de la situation qui s'est tenue le 17 août 1994 entre le DFAE, l'ODR et l'OAC. Du point de vue des services concernés, deux arguments militaient contre les deux dernières options : d'une part, Kabuga aurait pu séjourner en Suisse en toute liberté et sans être inquiété pendant les semaines, voire les mois ou les années nécessaires à la procédure ; d'autre part, cette dernière n'aurait eu guère de chances d'aboutir compte tenu de la situation juridique de l'époque. L'auditeur en chef de l'armée lui-même a qualifié cette situation de difficilement tenable, pour des raisons qui ne relèvent pas du droit pénal — une formulation qui montre que la réticence à engager une poursuite pénale était motivée par des considérations non seulement juridiques, mais aussi politiques. Les chercheuses n'ont toutefois pas pu retrouver le procès-verbal de la séance lors de leur enquête.

L'étude met en avant deux éléments sur ce point. Premièrement, le conseiller fédéral Flavio Cotti, alors chef du DFAE, privilégiait personnellement une procédure pénale militaire, et les services impliqués du DFAE réclamaient des investigations supplémentaires concernant une possible demande d'extradition. Deuxièmement, ni l'un ni les autres ne se sont montrés très insistants lorsqu'ils ont fait part de leurs réticences au DFJP. De fait, la question de savoir si la Suisse assumerait mieux de sa part de responsabilité internationale en procédant à un renvoi rapide ou en examinant la possibilité d'une procédure pénale n'a pas fait l'objet d'une clarification interdépartementale.

Le Conseil fédéral apprécie donc cette décision de la manière suivante : la crainte que l'opinion publique pense que la Suisse laisse un criminel de guerre présumé séjourner sur son territoire sans être inquiété pendant une longue période était compréhensible. De plus, cette décision était conforme aux preuves disponibles à l'époque et à la situation juridique d'alors, qui n'auraient pas suffi pour justifier une détention provisoire ni pour faire aboutir une poursuite pénale. Il y a toutefois lieu de se demander, avec le recul, dans quelle mesure cette considération de politique intérieure a été délibérément mise en balance avec la question d'une poursuite pénale soulevée au même moment par le procureur genevois Bernard Bertossa et avec l'option pénale évoquée lors de la séance d'analyse de la situation, ou bien si cette option a été d'emblée considérée comme peu sérieuse par les autorités compétentes. Le Conseil fédéral considère que c'est cette deuxième hypothèse qui a prévalu.

3.3 Pourquoi Kabuga n'a-t-il pas été arrêté en 1994 ? Sachant que la justice militaire avait également poursuivi et condamné un ancien maire rwandais, Fulgence Niyonteze, pour son rôle dans le génocide et que la situation juridique en Suisse était la même dans ces deux affaires.

Le Conseil fédéral constate que les bases juridiques d'une poursuite pénale étaient identiques dans les deux affaires. L'une comme l'autre auraient relevé de la juridiction

militaire suisse. Le fait que seul Fulgence Niyonteze ait été accusé et condamné tient à une différence non pas dans l'application du droit, mais dans les éléments de preuve : en 1996, Fulgence Niyonteze a été accusé d'appels personnels et attestés à commettre des meurtres, tandis que, en 1994, Félicien Kabuga était uniquement soupçonné d'implication en raison de sa participation au capital d'une station de radio – situation qui n'aurait pas permis de fonder une arrestation provisoire, dans le délai légal de sept jours, sur des éléments de preuve suffisants pour justifier une détention provisoire.

Le Conseil fédéral y voit l'expression de principes de l'état de droit qui sont toujours d'actualité : une arrestation qui vise uniquement à obtenir des preuves après coup aurait été incompatible avec les garanties de la procédure pénale. La décision de ne pas arrêter Félicien Kabuga ne résultait donc pas d'une lacune juridique ou d'une négligence politique, mais découlait de l'insuffisance objective des soupçons qui pesaient sur lui à l'époque. Ce qu'il faut regretter, en revanche, c'est que ces soupçons soient restés si peu fondés, notamment parce qu'aucune investigation approfondie des accusations portées contre Félicien Kabuga n'a été menée — contrairement à ce qui s'est passé plus tard dans l'affaire Niyonteze —, en raison des contraintes de temps liées à la séance d'analyse de la situation du 17 août 1994.

3.4 Le Conseil fédéral estime-t-il aujourd'hui qu'en expulsant Kabuga en 1994 au lieu de l'arrêter, la Suisse a agi correctement ?

La Suisse s'emploie à ce que les génocides, les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre soient poursuivis de manière efficace, transparente et systématique. Dans ces circonstances, le Conseil fédéral regrette que l'arrestation de Félicien Kabuga n'ait pas pu avoir lieu plus tôt. La loi fédérale relative à la coopération avec les tribunaux internationaux chargés de poursuivre les violations graves du droit international humanitaire (RS 351.20) est entrée en vigueur en 1995. Elle mentionnait spécifiquement comme objectif la coopération dans la poursuite des auteurs présumés du génocide rwandais. La Suisse a inscrit le génocide dans son code pénal en 2000 et ratifié le Statut de Rome de la Cour pénale internationale (RS 0.312.1) à La Haye en 2001. En 2011, elle a précisé les définitions du crime contre l'humanité et du crime de guerre dans son droit pénal, permettant ainsi d'engager plus facilement des poursuites. Depuis lors, ce sont en outre les autorités civiles de poursuite pénale de la Confédération qui, en principe, mènent les procédures en la matière.

Toutefois, le contexte juridique d'une arrestation était différent de celui d'aujourd'hui et les protagonistes de l'époque étaient soumis au droit alors en vigueur. D'un point de vue juridique, le renvoi préventif de Félicien Kabuga vers le Zaïre était licite. Ainsi, tant l'expertise relative au droit des migrations que celle relative au droit international concluent que ce renvoi était conforme aux dispositions en vigueur à l'époque et que, compte tenu de la faiblesse des éléments de preuve, une arrestation n'aurait probablement pas conduit à une détention provisoire. Le Conseil fédéral partage l'avis selon lequel, avec le recul, rien ne permet de conclure que les autorités compétentes auraient enfreint le droit en vigueur en 1994. Son appréciation est toutefois plus nuancée sur le plan politique. La mise en balance des intérêts effectuée à l'époque était principalement axée sur la perception des risques en matière de politique intérieure. La préoccupation majeure était de savoir comment un renvoi — ou le fait d'y renoncer — serait perçu par l'opinion publique suisse.

En conséquence, le Conseil fédéral constate que le renvoi de Félicien Kabuga était juridiquement justifiable, mais une autre décision – telle que l'ouverture d'une procédure pénale militaire ou l'attente d'une demande d'extradition – aurait théoriquement aussi été possible et aurait été plus conforme à la responsabilité internationale de la Suisse, même si elle n'aurait très probablement conduit ni à une arrestation, ni à une condamnation de l'intéressé. Du reste, la situation que connaissait alors le Rwanda aurait de fait exclu toute extradition. Le fait que les autorités aient préféré, en 1994, une solution rapide et sans incidence sur la politique intérieure est compréhensible au regard du contexte historique : course contre la montre, éléments de preuve lacunaires, situation juridique différente et attention moindre accordée aux responsabilités en matière de droit pénal international. Le Conseil fédéral en conclut donc que les autorités ont agi en 1994 dans le respect de l'état de droit et ont appliqué le droit alors en vigueur, même si, vue d'aujourd'hui, la solution retenue ne convainc pas sur tous les points. Il estime que la Suisse n'a ainsi pas enfreint le droit en vigueur à l'époque. Cette appréciation vaut indépendamment de la question, déjà examinée à part, de l'octroi d'un visa et de l'entrée en Suisse : en l'espèce, le Conseil fédéral constate une erreur manifeste des autorités.

4 Conclusion

La Suisse s'emploie à ce que les génocides, les crimes contre l'humanité, les crimes de guerre et les crimes d'agression soient poursuivis de manière efficace, transparente et systématique. C'est pourquoi le Conseil fédéral, en réponse au postulat 23.4287 « Félicien Kabuga. Quel rôle la Suisse a-t-elle joué ? », a commandé une analyse historique détaillée des faits et de la législation de l'époque.

Le Conseil fédéral reconnaît que l'entrée en Suisse de Félicien Kabuga et de sa famille est imputable à une négligence des autorités qui aurait pu être évitée, notamment à la délivrance rapide et arbitraire d'un visa par le directeur de l'OFE de l'époque, et à un manque de coordination interdépartementale. À cela s'ajoutait le fait que les requérants étaient des parents d'un collaborateur de l'ambassade du Rwanda en Suisse. Le Conseil fédéral souligne toutefois que, en 1994, les autorités ont agi dans le respect de l'état de droit en matière de renvoi et ont appliqué le droit en vigueur à l'époque. Le renvoi préventif de Félicien Kabuga vers le Zaïre s'appuyait sur le droit de l'asile alors en vigueur. Selon l'étude externe, le droit en vigueur à l'époque limitait la possibilité de mener une poursuite pénale en Suisse, car les autorités pénales pouvaient, en 1994, estimer à raison qu'il n'existait pas, à l'encontre de Félicien Kabuga, de soupçons suffisants pour ouvrir une procédure pénale pour des infractions au droit international. Même si cette décision peut paraître insatisfaisante avec le recul, elle doit être replacée dans le contexte juridique et politico-historique de l'époque. Ce contexte était notamment marqué par une pression temporelle considérable face au génocide en cours, par une sensibilité plus faible qu'aujourd'hui aux responsabilités internationales et par la présence en Suisse de l'un des gendres de Félicien Kabuga.

Lorsque le droit en vigueur n'a pas été respecté, à savoir lors de la délivrance du visa, une enquête administrative a immédiatement été menée au sein de l'OFE ; celle-ci a conclu à un manquement de gravité moyenne aux obligations de la part du directeur de l'office de l'époque. La procédure d'octroi de visas a en outre été réexaminée et améliorée à la suite de cette enquête.

L’état de droit reste le critère essentiel de l’action des autorités. Le cadre juridique a par ailleurs considérablement évolué depuis 1994. Dans une situation comparable, une poursuite pénale aurait aujourd’hui plus de chances d’aboutir. Pour finir, le Conseil fédéral tire de cette affaire la leçon suivante : les décisions qui ont une portée en droit international doivent tenir compte, à un stade précoce et à la faveur d’une approche interdépartementale, de tous les aspects pertinents, y compris les obligations découlant du droit international et la dimension de la politique extérieure.

Enfin, le Conseil fédéral œuvre pour que les chercheurs puissent accéder facilement aux sources pertinentes dans le cadre de la loi. Afin d’être à la hauteur de l’importance historique de cette analyse, il a décidé de publier à la fois le présent rapport, le rapport d’étude externe et le rapport du 7 octobre 1994 de l’enquête administrative menée par René Bacher. Il garantit ainsi une transparence totale quant aux sources historiques et permet de poursuivre librement l’examen des événements de l’époque.