

Rapport final

Étude scientifique en réponse au postulat parlementaire 23.4287 « Félicien Kabuga. Quel rôle la Suisse a-t-elle joué ? »

Sur mandat du Secrétariat d'État aux migrations (SEM)

Thanushiyah Korn

Julia Tischler

22 mai 2026

Impressum

Numéro de contrat :	1062002640
Réalisation de l'étude scientifique :	Avril 2025-avril 2026
Direction du projet :	Mark Engler (adjoint scientifique, État-major de direction, SEM) ; Laavanja Sinnadurai (adjointe scientifique, État-major de direction, SEM)
Mandat :	Le présent rapport a été commandé en externe par le SEM pour donner suite au postulat parlementaire 23.4287 « Félicien Kabuga. Quel rôle la Suisse a-t-elle joué ? ».
Mandataires :	Julia Tischler (gestion du projet), Thanushiyah Korn (exécution du projet)
Conseil scientifique consultatif :	Président : Damir Skenderovic (Université de Fribourg) ; membres : Thomas Bürgisser (Dodis), Alexander Keese (Université de Genève), Kristina Schulz (Université de Neuchâtel) ; secrétariat : Flavio Eichmann (SSH)
Juristes externes :	Anne Kühler (Université de Vienne), Gerhard Fiolka (Université de Fribourg)
Correction :	Elena Müller
Traduction :	Français : Julie Desserrieres et Maud Kesteloot (LMJ Traduction) Italien : Birgit Renate Dietrich
Proposition de citation :	Korn, Thanushiyah, Tischler, Julia, *Étude scientifique en réponse au postulat parlementaire 23.4287 « Félicien Kabuga. Quel rôle la Suisse a-t-elle joué ? »,* Bâle, 2026
Contact :	Université de Bâle, Département d'histoire Hirschgässlein 21 4051 Bâle

Table des matières

1. Introduction 5
2. Résumé 7
3. Contexte 7
4. Méthode 11
5. Résultats 15
   a) Comment s'est déroulée l'entrée en Suisse de Félicien Kabuga ? 15
      i. Reconstitution de la délivrance du visa 15
      ii. Demandes d'annulation du DFAE 18
      iii. Enquête administrative menée par René Bacher 24
   b) Comment s'est déroulé le séjour de Félicien Kabuga ? 30
      i. Soupçon d'espionnage à l'encontre de Fabien Singaye 30
      ii. Dépôt de demandes d'asile 32
      iii. Opérations bancaires 33
      iv. Questions en suspens et pistes d'explication 34
   c) Comment s'est déroulé le départ de Félicien Kabuga ? 34
      i. Reconstitution du déroulement temporel 35
      ii. Analyse de la situation le 17 août 1994 36
      iii. Communication de la décision de renvoi 45
      iv. Renvoi du 18 août 1994 46
6. Évaluation 49
   a) Entrée en Suisse de Félicien Kabuga 49
      i. Délivrance du visa 49
      ii. Tentatives d'annulation 50
   b) Décision de renvoi 51
      i. Évaluation relative au droit des migrations 52

ii. Évaluation relative au droit pénal 52
iii. Évaluation finale 54
7. Recontextualisation des résultats 55
8. Conclusion 57
9. Recommandations 57
10. Bibliographie 60
Liste des sources utilisées 60
Liste des ouvrages consultés 66
Liste des témoins potentiels 67
11. Annexes 68

1. Introduction

La présente étude a été réalisée dans le cadre du postulat parlementaire 23.4287 « Félicien Kabuga. Quel rôle la Suisse a-t-elle joué ? » du 29 septembre 2023. Le 22 novembre 2023, le Conseil fédéral a chargé le Secrétariat d'État aux migrations (SEM) de diriger l'analyse historique des faits et de la législation de l'époque. Afin de mener à bien cette mission, un mandat externe a été confié à l'Université de Bâle.

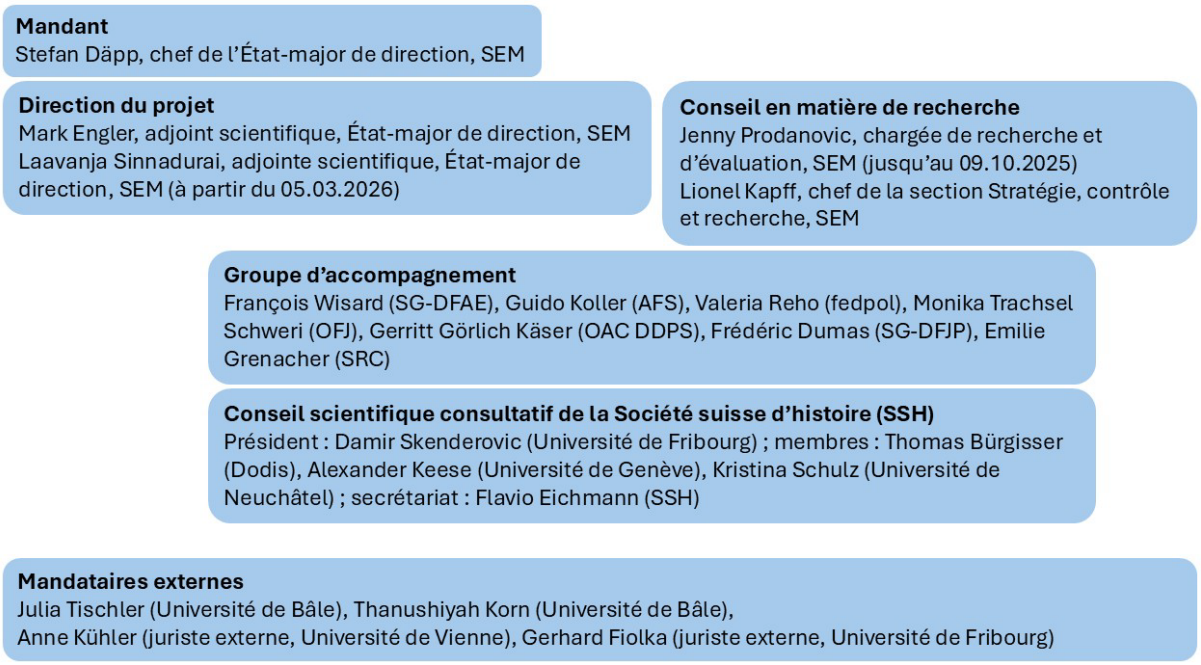

Figure 1. Organisation du projet

Julia Tischler, professeure d'histoire africaine à l'Université de Bâle, a accepté de piloter le projet de recherche. L'étude scientifique a été effectuée par Thanushiyah Korn, collaboratrice scientifique au département d'histoire. Anne Kühler, professeure d'éthique et de philosophie du droit à la faculté de droit de l'Université de Vienne, s'est vu confier l'expertise au regard du droit des étrangers et du droit d'asile. L'analyse des décisions d'un point de vue pénal a été rédigée par Gerhard Fiolka, professeur de droit pénal international à l'Université de Fribourg. Les mandataires ont été épaulées par une instance de conseil en matière de recherche de la section Stratégie, contrôle et recherche (SEM), par un groupe d'accompagnement constitué de représentants des autorités concernées ou impliquées (SEM, Département fédéral des affaires étrangères [DFAE], Département fédéral de justice et police [DFJP], Office fédéral de la justice [OFJ], Office de l'auditeur en chef [OAC], Service de renseignement de la Confédération [SRC], Office fédéral de la police [fedpol]) et par un conseil scientifique consultatif (voir la fig. 1 ci-dessus).

Le mandat de recherche ainsi que les exigences et le calendrier y afférents ont été consignés dans le cahier des charges du SEM le 24 février 2025. L'étude relative au postulat Badertscher 23.4287 « Félicien Kabuga. Quel rôle la Suisse a-t-elle joué ? » vise à fournir une analyse historique du cas et à évaluer les agissements des autorités suisses impliquées. Le présent rapport final sert de base scientifique au Conseil fédéral pour qualifier les événements survenus à l'époque afin de répondre au postulat 23.4287.

Le tableau ci-dessous montre comment les questions sous-tendant l'étude ont été définies dans le cahier des charges.

Thème	Problématique
Analyse historique	Dans l'affaire Kabuga, comment se sont déroulés : 1. l'**entrée en Suisse** (décision de délivrer un visa) ? 2. le **séjour** en Suisse (hébergement, demande d'asile, préparation du renvoi, flux financiers) ? 3. le **départ** de Suisse ?
Évaluation	4. Comment est évaluée la **décision de renvoi** (avec évaluation juridique des bases légales de l'époque, tant nationales qu'internationales, dès lors que cela est pertinent pour les faits) ? a. Comment la décision est-elle évaluée par rapport aux autres scénarios possibles, en particulier celui d'une arrestation ? 5. Comment est évaluée la **façon de procéder des autorités fédérales impliquées** (DFJP, DFAE, Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports [DDPS] et autres autorités, le cas échéant) ?
En complément : prise en considération du contexte	*6. Certains **facteurs contextuels pertinents** ont-ils influé sur le cours des événements dans l'affaire Kabuga ?* *a. Par exemple, quel rôle a joué la relation que la Suisse entretenait alors avec le gouvernement rwandais ?*

b. *Y a-t-il eu, après 1994, d'autres évolutions pertinentes pour l'affaire ayant un rapport direct avec la Suisse ?*

Figure 2. Questions figurant dans le cahier des charges 023-5515/7/6

Les principaux axes de l'étude sont les questions relatives à l'analyse historique et à l'évaluation de l'action des autorités. Les questions posées dans le postulat Badertscher 23.4287 et l'interpellation 22.4420 sont également prises en compte.

2. Résumé

La présente étude a été réalisée pour le compte du SEM en réponse au postulat parlementaire 23.4287 « Félicien Kabuga. Quel rôle la Suisse a-t-elle joué ? ». Elle comprend une reconstitution historique de l'entrée en Suisse de Félicien Kabuga, de son séjour et de son départ, ainsi que des évaluations juridiques de la manière de procéder des autorités suisses. Sur la base des sources écrites disponibles, des déclarations de témoins de l'époque et de deux expertises juridiques, ce rapport retrace le déroulement précis des actions et décisions en lien avec l'affaire, en mettant en lumière la marge de manœuvre des autorités impliquées et le cadre légal. Les recherches montrent que l'entrée en Suisse de Félicien Kabuga a été rendue possible par le comportement arbitraire du directeur de l'Office fédéral des étrangers (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 M. Kabuga, les expertises juridiques révèlent qu'il était licite et justifiable, tant sur le plan du droit des migrations que du droit pénal. Toutefois, il aurait également été possible d'engager une procédure pénale en Suisse contre M. Kabuga. Deux raisons expliquent que cette option n'ait pas été choisie : d'une part, l'échec annoncé de cette mesure et de l'autre, 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.

3. Contexte

En l'espace de 100 jours seulement, le génocide commis contre les Tutsis au Rwanda en 1994 a coûté la vie à plus de 800 000 Tutsis et Hutus modérés[1]. L'ampleur de ce crime a été rendue

[1] Programme de communication sur le génocide des Tutsis au Rwanda en 1994 et l'ONU. Rwanda : Chronologie, https://www.un.org/fr/preventgenocide/rwanda/historical-background.shtml, dernière consultation le 16.03.2026

possible par le développement massif des forces militaires et paramilitaires au Rwanda depuis l'éclatement de la guerre civile en 1990. Le financement de l'armement à grande échelle, de l'appareil de propagande et des mesures de recrutement était une condition centrale pour que les extrémistes hutus puissent mettre efficacement à exécution leurs plans génocidaires à l'encontre de la population tutsi[2]. Selon les connaissances actuelles, la chaîne de radio « Radio-Télévision Libre des Mille Collines » (RTLM) a été l'un des principaux moteurs du génocide : jour après jour, elle a servi de porte-voix aux idéologues du « Hutu Power », qui exhortaient ouvertement la population civile à massacrer tous les Tutsis du Rwanda. Outre son travail de propagande, RTLM divulguait les cachettes des réfugiés, coordonnait des attaques dans des lieux précis et retirait aux auteurs de ces actes toute crainte de devoir un jour en assumer la responsabilité[3]. On y proclamait que la participation au génocide était un devoir pour tous les Rwandais patriotes[4]. Félicien Kabuga était cofondateur, actionnaire et président de cette radio[5].

En dépit des recherches lancées à l'international, Félicien Kabuga est parvenu à échapper à la justice internationale pendant plus de 25 ans. La première étape de ses longues années de fuite a été la Suisse, pays pour lequel il a obtenu un visa d'entrée avant même la fin du génocide. Il arrive ainsi légalement en Suisse le 22 juillet 1994 et dépose une demande d'asile avec sa famille auprès du centre d'enregistrement de Genève dès le 9 août. Le 16 août, il est entendu avec son épouse, pendant que l'OFE prononce une interdiction d'entrée à son encontre. Deux jours plus tard, le 18 août, Félicien Kabuga et sa famille sont renvoyés à Kinshasa. Les coûts des billets d'avion et des bagages supplémentaires de la famille sont pris en charge par l'Office fédéral des réfugiés (ODR) afin que l'expulsion soit rapidement exécutée[6]. Face aux critiques suscitées par cette décision de renvoi dans les médias[7], la façon de procéder des autorités impliquées fait l'objet d'une enquête administrative menée par René Bacher en septembre et octobre 1994[8]. Les critiques entraînent également la constitution d'un groupe de travail chargé

[2] Destexhe, Alain, *Rwanda : essai sur le génocide,* Bruxelles, 1993
[3] Metzl, Jamie Frederic, « Rwandan Genocide and the International Law of Radio Jamming », in *The American Journal of International Law* 91(4), 1997, p. 631
[4] Baisley, Elizabeth, « Genocide and Constructions of Hutu and Tutsi in Radio Propaganda », in *Race & Class* 55(3), 2014, p. 40
[5] Bartrop, Paul R., « Kabuga, Félicien (b. 1935) », in Bartrop, Paul R., *A Biographical Encyclopedia of Contemporary Genocide: Portraits of Evil and Good*, Santa Barbara, 2012, p. 148
[6] Agent de la police cantonale de Genève, courrier à Urs Reichsteiner (police de sûreté) intitulé « Refoulement le 18 août 1994 des ressortissants du Rwanda », 13.09.1994, N° 20 000 211, dossiers de police (1.04–1.05), Services de police, Canton de Genève, Archives d'État de Genève, p. 1
[7] *Tages-Anzeiger*, « Kriegshetzer aus Ruanda lebte in der Schweiz. Besitzer des ‚Radios, das tötet' erhielt Visum für die Einreise », 19.08.1994, N283876, Secrétariat d'État aux migrations ; *Le Nouveau Quotidien*, « La Suisse laisse délibérément filer un criminel de guerre rwandais », 19.08.1994, N283876, Secrétariat d'État aux migrations
[8] Bacher, René, *Administrativuntersuchung im Bundesamt für Ausländerfragen*, 07.10.1994, E4010A#2000/265#1330*, Archives fédérales suisses

d'examiner l'octroi de visas, l'adoption de mesures d'éloignement et le renvoi de ressortissants étrangers signalés comme indésirables, qui présente un rapport final en juin 1995[9].

Les raisons pour lesquelles la Suisse a laissé Félicien Kabuga entrer en Suisse puis décidé de le renvoyer plutôt que de l'arrêter ont déjà fait l'objet de plusieurs interventions parlementaires. La première d'entre elles a été l'interpellation 94.3340 déposée en septembre 1994 par le groupe socialiste et intitulée « Suisse - Rwanda. Devoir du Conseil fédéral d'établir avec précision et dans les meilleurs délais les faits et les responsabilités dans différentes affaires ». Elle exigeait que le Conseil fédéral explique comment Félicien Kabuga avait pu recevoir un visa d'entrée en Suisse et pourquoi il avait été expulsé vers le Zaïre alors qu'on connaissait ses activités au Rwanda[10]. L'interpellation demandait tout particulièrement pourquoi Félicien Kabuga n'avait pas été jugé par un tribunal militaire pour ses actes[11]. Dans sa réponse, le Conseil fédéral reconnaissait une faute « importante » : le fait qu'entre le 9 juin 1994 et le 22 juillet 1994, date de l'entrée en Suisse de M. Kabuga, aucune interdiction d'entrée n'ait été prononcée à son encontre[12]. Pour justifier l'expulsion, le Conseil fédéral faisait valoir que bien que l'attitude politique de l'intéressé ait été connue, les autorités ne disposaient pas d'indications concrètes permettant d'établir si Félicien Kabuga avait personnellement violé ou non des dispositions des Conventions de Genève et de leurs protocoles additionnels et si oui, de quelle manière[13].

En décembre 1994, dans sa question ordinaire 94.1171 « Lumière sur l'affaire Kabuga », Jean-Nils de Dardel demandait si le Conseil fédéral allait rendre public le rapport de l'enquête administrative menée sur cette affaire par René Bacher[14]. Le rapport n'a pas été publié, mais classé aux Archives fédérales avec d'autres documents conformément à la pratique ordinaire. Dans le cadre de la présente étude, suite à une demande de consultation, les pièces de l'enquête administrative réalisée par René Bacher ont pu être consultées et traitées. Dans sa question ordinaire 98.1113 « Suisse-Rwanda. Questions en relation avec le génocide » du 25 juin 1998, Jean-Nils de Dardel réclamait au Conseil fédéral d'indiquer qui, précisément, avait pris la

[9] Reimann, Heinrich (DFAE), Eugster, Robert (DFJP), *Schlussbericht der Arbeitsgruppe zur Ueberprüfung der Visaerteilung, des Erlasses von Fernhaltemassnahmen sowie der Wegweisung unerwünschter ausländischer Staatsbürger*, juin 1995, dodis.ch/71358, dernière consultation le 23.02.2026
[10] Groupe socialiste, 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 », déposée le 20.09.1994, in Curia Vista (base de données des objets parlementaires), Assemblée fédérale, https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=19943340, dernière consultation le 15.04.2026
[11] Ibid., p. 1
[12] Ibid., p. 3
[13] Ibid., p. 3
[14] de Dardel, Jean-Nils, question ordinaire 94.1171 « Lumière sur l'affaire Kabuga », déposée le 15.12.1994, in Curia Vista (base de données des objets parlementaires), Assemblée fédérale

décision d'expulser Félicien Kabuga plutôt que d'ouvrir une enquête pénale[15]. Le Conseil fédéral a répondu que la décision de renvoi avait été prise par l'ODR conformément à l'article 19 de la loi sur l'asile, les échanges menés avec l'auditeur en chef ayant confirmé qu'il n'aurait pas été possible de procéder à une arrestation[16].

Dans une autre question ordinaire intitulée « Expulsion de Félicien Kabuga » (98.1154) et déposée le 6 octobre 1998, M. de Dardel priait le Conseil fédéral de clarifier si Félicien Kabuga avait retiré plusieurs millions de francs d'un compte bancaire juste avant son départ et si la Confédération avait payé les billets d'avion[17], gestes qu'il qualifiait de « faveurs faites à un des pires génocidaires actuellement vivants[18] ». Le Conseil fédéral a confirmé que M. Kabuga s'était rendu dans une filiale de la banque UBS à l'aéroport de Genève-Cointrin, en précisant toutefois qu'il n'était « juridiquement pas possible de vérifier à quelles affaires l'intéressé y vaquait ». Il a également confirmé que M. Kabuga avait refusé de payer les frais de départ d'un montant total de 21 302 francs, et que la Confédération avait pris en charge ces frais afin d'éviter que son renvoi dans un État tiers soit retardé, l'intérêt public à une exécution immédiate du départ étant prépondérant[19].

En 2023, la conseillère nationale Christine Badertscher s'est à son tour emparée du sujet avec l'interpellation 22.4420 « Génocide rwandais. Quel a été le rôle de la Suisse dans l'affaire Kabuga[20] ? ». Félicien Kabuga avait été arrêté le 16 mai 2020 à Paris par la police française et transféré au Tribunal pénal international pour le Rwanda (TPIR), mis en place par les Nations Unies afin de juger les personnes responsables d'actes de génocide[21]. Dans sa réponse à l'interpellation, le Conseil fédéral faisait référence à ses précédentes réponses, tout en soulignant qu'il n'avait pas pu effectuer de recherches plus poussées dans les archives pour répondre à l'interpellation[22]. Suite à cela, Christine Badertscher a déposé le 29 septembre 2023

---

[15] de Dardel, Jean-Nils, question ordinaire 98.1113 « Suisse-Rwanda. Questions en relation avec le génocide », déposée le 25.06.1998, in Curia Vista (base de données des objets parlementaires), Assemblée fédérale, https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=19981113, dernière consultation le 15.04.2026

[16] Ibid., p. 2

[17] de Dardel, Jean-Nils, question ordinaire 98.1154 « Expulsion de Félicien Kabuga », déposée le 06.10.1998, in Curia Vista (base de données des objets parlementaires), Assemblée fédérale, https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=19981154, dernière consultation le 15.04.2026

[18] Ibid., p. 1

[19] Ibid.

[20] Badertscher, Christine, interpellation 22.4420 « Génocide rwandais. Quel a été le rôle de la Suisse dans l'affaire Kabuga ? », déposée le 22.02.2023, in Curia Vista (base de données des objets parlementaires), Assemblée fédérale

[21] « Arrestation aujourd'hui de Félicien Kabuga, fugitif relevant de la compétence du Mécanisme », Mécanisme international appelé à exercer les fonctions résiduelles des Tribunaux pénaux, 09.06.2020, https://www.irmct.org/fr/actualites/20-06-09-arrestation-aujourdhui-de-felicien-kabuga-fugitif-relevant-de-la-competence-du, dernière consultation le 25.01.2026. Félicien Kabuga est décédé le 16 mai 2026.

[22] Ibid., p. 2

le postulat 23.4287 « Félicien Kabuga. Quel rôle la Suisse a-t-elle joué ? » afin de réclamer un rapport examinant et expliquant en détail le rôle de la Suisse dans l'affaire Félicien Kabuga[23]. Dans son avis du 22 novembre 2023, le Conseil fédéral s'est prononcé en faveur d'une analyse historique des faits et de la législation de l'époque[24]. La présente étude a été réalisée en réponse à cette intervention parlementaire.

4. Méthode

Afin de répondre aux questions centrales du postulat parlementaire 23.4287 relatif à l'affaire Kabuga sur la base des sources existantes et dans le respect des dispositions de la loi fédérale sur l'archivage (LAr, RS *152.1*), la présente étude sur le rôle joué par la Suisse dans cette affaire comprend une reconstitution historique de l'entrée en Suisse, du séjour et du renvoi de Félicien Kabuga ainsi qu'une évaluation des décisions prises par les autorités impliquées au regard du droit d'asile et du droit pénal (voir l'introduction).

Le corpus de sources utilisé pour l'étude comporte 51 dossiers des Archives fédérales suisses (AFS), 2 dossiers des Archives d'État de Genève, 1 dossier personnel de l'OAC rattaché au DDPS, 2 dossiers personnels de l'OFJ, ainsi que diverses ressources de l'édition des Documents diplomatiques suisses (Dodis)[25]. Au début de l'étude, les autrices ont reçu une liste provisoire des dossiers versés aux AFS que ce service avait identifiés en amont à l'aide du système interne de recherche et de mots clés[26]. Cette recherche interne a permis de repérer des dossiers dont le titre était anonymisé dans le système de recherche en ligne et qui n'auraient par conséquent pas pu être consultés par les autrices[27]. En parallèle, celles-ci ont procédé à leurs propres recherches systématiques grâce au système de recherche en ligne. La constitution du corpus de sources s'est effectuée en continu car les résultats intermédiaires ouvraient de nouveaux champs de recherche.

Les dossiers comportaient différents types de documents tels que des lettres, des fax, des notes de service, des rapports, des directives et des courriers internes. La grande majorité des dossiers des AFS étaient encore couverts par le délai de protection au moment de l'enquête. Pour les consulter, il fallait transmettre, par l'intermédiaire des AFS, une demande de

[23] Badertscher, Christine, postulat 23.4287 « Félicien Kabuga. Quel rôle la Suisse a-t-elle joué ? », déposé le 29.09.2023, in Curia Vista (base de données des objets parlementaires), Assemblée fédérale
[24] Ibid., p. 2
[25] Actuellement, en raison d'un arrêté du Conseil fédéral, l'administration fédérale verse aux AFS tous les documents analogiques ayant une valeur archivistique.
[26] Afin de contourner d'éventuelles erreurs dans l'écriture des noms propres lors de l'archivage des dossiers, les recherches ont également porté sur des variantes orthographiques, telles que Kabouga, Singaie et Singaiye.
[27] Les dossiers anonymisés comportent des métadonnées (p. ex. le titre du dossier) ainsi que des données personnelles sensibles ; par conséquent, ils ne peuvent être publiés qu'après l'expiration du délai de protection.

consultation à l'autorité concernée. Si certaines demandes ont été traitées en l'espace de quelques jours, d'autres n'ont abouti qu'après un délai de plus de trois mois, ce qui a compliqué le processus de recherche[28]. L'un des dossiers des Archives d'État de Genève a été mis à disposition par le SEM sous forme numérisée ; l'autre a été consulté sur place. Un dossier de classement de l'OAC du DDPS a pu être examiné sur place, tout comme les deux dossiers personnels de Félicien Kabuga qui se trouvaient à l'OFJ[29]. L'édition des Documents diplomatiques suisses (Dodis) est en revanche accessible au grand public en version numérique[30].

Les procès-verbaux et les transcriptions des entretiens menés en 1994 dans le cadre de l'enquête administrative de René Bacher, alors Préposé spécial au traitement des documents établis pour assurer la sécurité de l'État, ont été une source essentielle[31]. Ils seront pour la première fois accessibles à un plus large public dans le cadre de la présente étude. Le personnel du DFAE et du DFJP interrogé à l'époque avait été délié de son secret de fonction pour l'enquête de René Bacher[32]. Les propos de ces personnes, tenus juste après les faits, ont livré des renseignements essentiels. Les sources écrites ont été complétées par des reportages des médias. Les ouvrages de recherche sur Félicien Kabuga, sur les autorités en présence et sur les relations entre la Suisse et le Rwanda ont été consultés afin de replacer dans leur contexte historique les résultats de l'analyse des sources.

Fin août 2025, les sources écrites avaient permis d'identifier treize témoins de l'affaire au sein des différentes autorités impliquées : certains ont été contactés par les autrices, d'autres par des membres du groupe d'accompagnement afin de leur demander un entretien[33]. Les autrices ont, par la suite, identifié deux témoins supplémentaires. Dans la mesure où quelques fonctionnaires sont décédés et où d'autres ont indiqué ne plus se souvenir de l'affaire, les seuls résultats obtenus ont été un entretien avec l'ancien chef de la Section extraditions et une prise de position écrite d'un ancien collaborateur du DFAE. La bibliographie contient une liste des personnes contactées et interrogées.

---

[28] La demande de consultation du dossier E4333-03#2009/37#220* concernant Fabien Singaye a d'abord été refusée, puis accordée suite à une demande de réexamen. La consultation du dossier E1050.7B#2005/228#441* n'a été autorisée par l'instance compétente, à savoir la Commission de gestion du Parlement, qu'au terme de la troisième demande de réexamen le 16 février 2026.

[29] En principe, les dossiers personnels doivent être archivés aux AFS ; dans les faits, ils sont souvent longtemps conservés par les autorités concernées. Un dossier personnel ne doit être versé aux AFS que lorsqu'il n'a plus été complété depuis dix ans.

[30] Dodis – Documents diplomatiques suisses, https://www.dodis.ch/fr, dernière consultation le 23.01.2026

[31] Bacher, René, *Administrativuntersuchung im Bundesamt für Ausländerfragen*, 07.10.1994, E4010A#2000/265#1330*, Archives fédérales suisses, p. 2

[32] Ibid., p. 3

[33] Aux fins de la présente enquête, les personnes disposées à être interrogées ont été déliées de l'obligation de garder le secret.

Le temps et le budget limités pour le mandat ont influé sur le processus de recherche : le présent rapport prend en compte uniquement les sources ayant été classées lors de leur archivage ou celles que nous avons pu trouver grâce aux recherches complémentaires effectuées dans le délai de traitement imparti. En tant que mandataires, nous pouvons garantir que l'étude repose sur un corpus de sources constitué et analysé avec beaucoup de soin, mais nous ne pouvons exclure l'existence d'autres sources pertinentes, qu'elles soient écrites ou orales. Ainsi, il nous est arrivé de nous heurter à des lacunes dans la documentation ou l'archivage de la part des autorités responsables dans les années 1990 : par exemple, l'absence de procès-verbal de la séance d'analyse de la situation du 17 août 1994, pourtant essentielle, ou la transcription incomplète des entretiens menés par René Bacher (voir le chapitre 5).

La recherche des directives ou instructions en vigueur à l'époque a été particulièrement complexe. Tandis que les textes de loi fournissaient aux autorités le cadre légal dans lequel inscrire leurs procédures, les directives servaient à transposer ce cadre dans la pratique et à indiquer aux fonctionnaires comment procéder concrètement. Il s'agit donc de documents historiques centraux pour interpréter les décisions des autorités. Bien que, selon le SEM, elles aient été dûment remises aux AFS avec l'ensemble des documents, la recherche des directives applicables au moment de l'affaire Kabuga a été extrêmement difficile. Cela s'explique avant tout par leur nombre considérable et par le fait que, dans les années 1990, elles aient été tantôt classées sous forme de dossiers distincts, tantôt dispersées dans d'autres dossiers. Faute de vue d'ensemble de toutes les directives édictées par l'autorité concernée et dans la mesure où ces textes étaient souvent modifiés et renouvelés, nous ne pouvions savoir avec certitude si les directives disponibles étaient en vigueur au moment de l'affaire. Nous nous sommes efforcées, à travers des recherches supplémentaires auprès des AFS et du SEM ainsi que par la consultation de la littérature de recherche existante et de rapports internes à l'administration, de reconstituer le plus précisément possible les directives alors applicables pour la pratique des autorités.

Dans un deuxième temps, deux expertises juridiques ont été réalisées sur la base de l'analyse historique et de sources sélectionnées. Elles figurent en annexe dans leur version originale. L'expertise relative au droit des migrations a été menée à bien par Anne Kühler, celle concernant le droit pénal par Gerhard Fiolka. Le cadre temporel et budgétaire alloué au mandat de recherche a là encore fixé certaines limites décrites plus en détail dans les rapports d'expertise. Aux difficultés susmentionnées concernant les directives se sont ajoutées des difficultés liées à la recherche des textes juridiques en vigueur au moment de l'affaire : en dépit des demandes déposées auprès des AFS, du SEM, de la Bibliothèque nationale suisse et de la

Chancellerie fédérale, il s'est avéré impossible de trouver la formulation d'origine de la plupart des textes juridiques de l'époque. Il a donc fallu reconstituer la situation juridique en vigueur à cette période à partir des modifications ultérieures : un véritable obstacle, tant pour les mandataires que pour la juriste externe (voir le rapport d'expertise Kühler).

Pour finir, les deux expertises juridiques ont été fusionnées avec les résultats de l'analyse historique sous la forme d'une synthèse interdisciplinaire. Le présent rapport final comporte donc à la fois une trace écrite de la reconstitution des faits historiques et des appréciations juridiques ainsi qu'une évaluation globale interdisciplinaire.

Depuis le début du projet, les mandataires ont été accompagnées par le SEM en tant que directeur de projet, par une instance de conseil en matière de recherche de la section Stratégie, contrôle et recherche (SEM), par un groupe d'accompagnement constitué de représentants des autorités concernées ou impliquées (SEM, DFAE, DFJP, OFJ, OAC, SRC, fedpol) et par un conseil scientifique consultatif (voir la fig. 1 plus haut). L'instance de conseil les a épaulées lors de la recherche des dossiers pertinents, de l'accès à ces dossiers et de la mise en œuvre des exigences formelles en vue de la rédaction du rapport final. Le groupe d'accompagnement s'est réuni le 29 août 2025 pour la présentation des résultats intermédiaires et le 5 mars 2026 pour discuter du rapport final. Durant le processus de recherche, il a permis aux mandataires d'accéder aux dossiers qui se trouvaient dans les offices concernés ou pour lesquels une demande de consultation avait été déposée par l'intermédiaire des AFS. Il a également apporté son aide pour des questions techniques relatives aux compétences et aux processus des autorités, ainsi que pour l'identification des témoins potentiels et la prise de contact avec ces derniers.

Le conseil scientifique consultatif est un comité constitué d'historiens indépendants du projet et disposant d'une expertise spécifique dans différents domaines, convoqués par la Société suisse d'histoire (SSH) afin de garantir la qualité technique. En tant que secrétaire général de la SSH, Flavio Eichmann a coordonné la collaboration entre le conseil scientifique (président : Damir Skenderovic, Université de Fribourg ; membres : Thomas Bürgisser, Dodis ; Alexander Keese, Université de Genève ; Kristina Schulz, Université de Neuchâtel) et les mandataires (voir la fig. 1 plus haut). Le conseil scientifique consultatif s'est réuni le 24 septembre 2025 pour discuter des résultats intermédiaires et le 20 février 2026 pour s'entretenir sur le rapport final. Il a examiné la méthode, les sources et l'interprétation des résultats d'un point de vue technique et a conseillé les mandataires sur cet aspect. Il a approuvé le rapport final par voie de circulation le 27 mars 2026 à l'attention des mandataires. La réception du rapport final par la direction du projet le 22 Mai 2026 a marqué la dernière étape de ce mandat. La livraison du

rapport final et de ses traductions le 19 juin 2026 a clos la collaboration des mandataires avec le SEM, conformément à ce qui était prévu contractuellement.

5. Résultats

L'étude des sources écrites permet de reconstituer en détail l'entrée en Suisse de Félicien Kabuga le 22 juillet 1994, son séjour sur le territoire helvétique et son renvoi à Kinshasa le 18 août 1994. Ces événements sont relatés ci-après.

a) Comment s'est déroulée l'entrée en Suisse de Félicien Kabuga ?

i. Reconstitution de la délivrance du visa

Le 6 juin 1994, l'épouse de Fabien Singaye, deuxième secrétaire de l'ambassade du Rwanda à Berne, a contacté par téléphone le directeur de l'OFE, Alexandre Hunziker, pour demander avec insistance l'établissement d'autorisations d'entrée pour neuf membres de sa famille – dont son père, Félicien Kabuga. Si Pauline Singaye ne connaissait pas personnellement M. Hunziker, son époux, lui, l'avait déjà rencontré à plusieurs reprises[34]. La demande a été prise en considération par le directeur de l'OFE, qui a prié Mme Singaye d'apporter en personne la liste des noms correspondants – requête à laquelle elle a donné suite. Le jour-même, Alexandre Hunziker a pris contact avec la représentation suisse à Kinshasa afin d'obtenir l'identité complète des neuf personnes en question[35]. Il demandait non seulement les garanties financières des requérants, mais aussi des renseignements de la part de l'ambassade de France, car la famille avait également déposé des demandes d'entrée sur le territoire français[36].

Avant même que ce fax ait pu être traité par son destinataire, la représentation suisse à Kinshasa avait envoyé également un fax à l'OFE pour lui soumettre les demandes d'entrée des membres de la famille Singaye[37]. En effet, ce même jour, l'ambassade du Rwanda à Kinshasa avait transmis à la représentation suisse de Kinshasa des demandes d'entrée pour douze proches de Fabien Singaye[38]. Une autorisation de séjour de trois mois en Suisse était

[34] Bacher, René, *Administrativuntersuchung im Bundesamt für Ausländerfragen*, 07.10.1994, E4010A#2000/265#1330*, Archives fédérales suisses, p. 5
[35] Hunziker, Alexandre (OFE), fax à la représentation suisse de Kinshasa, 06.06.1994, in Bacher, René, *Administrativuntersuchung im Bundesamt für Ausländerfragen*, 07.10.1994, E4010A#2000/265#1330*, Archives fédérales suisses
[36] Bacher, René, *Administrativuntersuchung im Bundesamt für Ausländerfragen*, 07.10.1994, E4010A#2000/265#1330*, Archives fédérales suisses, p. 5
[37] Ibid.
[38] Schmid, Wilhelm (représentation suisse à Kinshasa), courrier à l'Office fédéral des étrangers, « Einreisegesuche von Familienangehörigen eines Mitglieds der Botschaft Ruandas in Bern », 06.06.1994, in

ainsi sollicitée en urgence, notamment pour des raisons médicales dans trois cas[39]. Dans la demande de visa adressée à la représentation suisse, Félicien Kabuga confirmait par sa signature qu'il retournerait au Zaïre après son séjour dans la Confédération et qu'il n'avait pas l'intention de demander l'asile politique en Suisse[40]. Les demandes d'entrée étaient accompagnées d'une attestation de la Banque nationale de Paris selon laquelle Félicien Kabuga détenait plusieurs comptes dans cet établissement[41]. La représentation suisse à Kinshasa a confirmé que le but des requérants était de se rendre en France. Quant à l'ambassade française à Kinshasa, elle a indiqué que des demandes avaient bien été déposées mais que leur traitement s'était heurté à une certaine réticence à Paris[42]. L'ambassadeur de Suisse à Kinshasa n'a donc pas laissé entendre aux requérants que leurs demandes d'entrée sur le territoire suisse allaient être approuvées. Au lieu de traiter lui-même ces dossiers, il a informé l'OFE en Suisse et l'a prié de prendre position et de rendre une décision, en particulier concernant les trois demandes considérées comme urgentes pour des raisons médicales[43]. L'ambassadeur a également précisé qu'il n'avait pas laissé espérer une issue positive à la famille[44].

La représentation suisse à Kinshasa disposait de la compétence requise pour approuver de manière autonome les demandes d'entrée. Dans le cas qui nous occupe, la conduite du chef de mission suisse a été guidée par le principe selon lequel une autorisation d'entrée en Suisse ne devait être accordée qu'aux personnes dont le séjour ne causerait pas de désagrément sur le plan politique, ne nuirait pas aux intérêts suisses ou ne menacerait pas la sécurité du pays[45]. En outre, les requérants devaient avoir un motif légitime d'entrée dans le pays, pouvoir financer eux-mêmes leur séjour et ne pas être susceptibles d'abuser du système d'asile suisse. Dans les cas délicats, la représentation suisse contactait l'OFE pour qu'il prenne position. Le

---

Bacher, René, *Administrativuntersuchung im Bundesamt für Ausländerfragen*, annexe 4, E4010A#2000/265#1330*, Archives fédérales suisses

[39] Si la demande effectuée par téléphone faisait d'abord mention de neuf personnes, les demandes déposées à Kinshasa concernaient douze personnes ; en définitive, onze demandes ont été acceptées. Les raisons de ces divergences n'ont pas pu être éclaircies à l'aide des dossiers disponibles.

[40] Formulaire « Demande d'autorisation d'entrée en Suisse », Félicien Kabuga, 06.06.1994, E2200.147#2003/263#25*, Archives fédérales suisses

[41] Ibid.

[42] Schmid, Wilhelm (représentation suisse à Kinshasa), courrier à Jacques Rial (DFAE), « Information », 23.08.1994, E2010A#2005/342#5338*, Archives fédérales suisses

[43] Schmid, Wilhelm (représentation suisse à Kinshasa), courrier à l'Office fédéral des étrangers, « Einreisegesuche von Familienangehörigen eines Mitglieds der Botschaft Ruandas in Bern », 06.06.1994, in Bacher, René, *Administrativuntersuchung im Bundesamt für Ausländerfragen*, annexe 4, E4010A#2000/265#1330*, Archives fédérales suisses

[44] Bacher, René, *Administrativuntersuchung im Bundesamt für Ausländerfragen*, 07.10.1994, E4010A#2000/265#1330*, Archives fédérales suisses, p. 5

[45] Schmid, Wilhelm (représentation suisse à Kinshasa), fax à Heinrich Reimann (Division politique II), « Visaproblematik. Ihr no 5929 vom 8.12.94 », 30.12.1994, dodis.ch/71889, dernière consultation le 30.03.2026

fait qu'en l'espèce, elle se soit adressée à l'OFE[46] alors que Félicien Kabuga avait, selon ses propres dires, obtenu à plusieurs reprises des autorisations d'entrée en Suisse (la dernière remontant à mars 1994) montre que la représentation suisse avait bien conscience de la dégradation de la situation politique. La guerre civile qui faisait rage depuis octobre 1990 avait en effet basculé le 7 avril 1994 dans un génocide à l'encontre de la population tutsi – un crime de masse rapporté par les médias du monde entier.

Le dépôt des demandes par Mme Singaye de façon orale auprès de l'OFE a donc croisé les demandes d'entrée soumises par l'ambassade rwandaise à la représentation suisse de Kinshasa. Le directeur de l'OFE a pris en charge et traité personnellement ces dossiers. Malgré une information du DFAE pointant l'endettement de l'ambassade rwandaise ainsi qu'une mention apposée par un collaborateur du DFAE sur le fax adressé à Alexandre Hunziker (« *Meiner Ansicht nach: Nein* », soit en français : « À mon avis : Non »), ce dernier a donné son feu vert à la représentation suisse à Kinshasa le 9 juin 1994 – soit seulement trois jours après sa discussion avec Mme Singaye – pour approuver les demandes d'entrée des onze membres de la famille[47]. Pour justifier cette décision, il a évoqué la présence de garanties financières et une brève consultation du canton de Berne, qui n'avait manifestement formulé aucune objection[48]. Par ailleurs, M. Hunziker a argué qu'il s'agissait en l'espèce d'une mesure préventive, afin que la famille puisse se rendre en Suisse en fonction de l'évolution de la situation au Rwanda[49].

Interrogé sur l'octroi d'un tel « visa à titre préventif », Alexandre Hunziker a reconnu par la suite, dans le cadre de l'enquête administrative menée par René Bacher, que ce n'était pas une pratique courante :

> Non, ce n'est pas normal mais c'est adapté à la situation. Fabien Singaye m'a téléphoné deux fois le 08 ou le 09.06.94 de Kinshasa. A ce moment-là, il m'a dit qu'il était possible que tout le monde puisse rentrer au Rwanda. C'est la raison de l'octroi d'un "visa à titre préventif"[50].

---

[46] Schmid, Wilhelm (représentation suisse à Kinshasa), courrier à la Division politique II, « Operationell », 29.08.1994, E2200.147#2003/263#25*, Archives fédérales suisses
[47] Bacher, René, *Administrativuntersuchung im Bundesamt für Ausländerfragen*, 07.10.1994, E4010A#2000/265#1330*, Archives fédérales suisses, p. 6
[48] La teneur exacte de la consultation n'a pas pu être retracée.
[49] Hunziker, Alexandre (OFE), fax à l'ambassade de Kinshasa, 09.06.1994, in Bacher, René, *Administrativuntersuchung im Bundesamt für Ausländerfragen*, annexe 2, E4010A#2000/265#1330*, Archives fédérales suisses
[50] Audition d'Alexandre Hunziker (OFE) avec René Bacher et Beat Roggo, 14.09.1994, 14h00, Berne, in Bacher, René, *Administrativuntersuchung im Bundesamt für Ausländerfragen*, E4010A#2000/265#1330*, Archives fédérales suisses, pp. 3-4

Cette réponse n'a pas été creusée lors de l'audition, alors même qu'elle soulevait un certain nombre de questions. M. Hunziker a-t-il sous-entendu par là qu'il avait octroyé les visas en sachant que la famille pourrait se rendre en Suisse et y déposer une demande d'asile si la situation politique au Rwanda évoluait de manière défavorable pour elle ? Si oui, cela aurait-il été compatible avec la délivrance d'un visa de tourisme ? Lorsque le directeur de l'OFE a accordé les visas le 9 juin 1994, Félicien Kabuga n'était pas encore signalé comme « étranger indésirable ». Ce n'est que quelques jours après que le DFAE l'a placé pour la première fois sur une liste de personnes indésirables (voir plus bas). Néanmoins, l'octroi des visas par M. Hunziker, de son propre chef et dans un délai très court, est entaché d'irrégularités.

ii. Demandes d'annulation du DFAE

Juste après avoir décidé d'accorder les visas, Alexandre Hunziker s'est rendu à une conférence au Tessin. Il a confié avant de partir au directeur suppléant de l'OFE, Robert Eugster, que cette décision avait été difficile à prendre. D'après l'enquête administrative de René Bacher, il n'a cependant donné aucune instruction ni directive à son subordonné[51]. Ce dernier a rencontré par hasard, le 9 juin, un ressortissant rwandais, lequel lui a montré un exemplaire du journal *Le Nouveau Quotidien* (LNQ). Fabien Singaye y était accusé d'espionnage. M. Eugster s'est aperçu qu'il s'agissait du diplomate ayant invité la famille Kabuga et en a informé le DFAE dès le lendemain[52].

Lorsque le DFAE a ainsi appris que M. Hunziker avait délivré un visa à Félicien Kabuga, plusieurs collaborateurs de l'office ont tenté d'empêcher son admission sur le territoire suisse. La première intervention a eu lieu seulement cinq jours après l'approbation de la demande d'entrée de la famille Kabuga. Le DFAE a ainsi établi le 14 juin 1994 une liste provisoire de personnes indésirables provenant du Rwanda, auxquelles il fallait refuser l'entrée en Suisse[53]. Parmi les noms figuraient des représentants des partis politiques Coalition pour la défense de la République (CDR) et Mouvement révolutionnaire national pour le développement (MRND), des représentants du gouvernement intérimaire extrémiste hutu, des représentants de l'armée et les propriétaires de la radio RTLM[54]. Félicien Kabuga apparaissait à la deuxième place dans cette dernière catégorie, avec une remarque relative à ses moyens financiers ainsi qu'à ses relations politiques : « Félicien Kabuga, riche homme d'affaires, dont le fils a épousé la fille de

[51] Bacher, René, *Administrativuntersuchung im Bundesamt für Ausländerfragen*, 07.10.1994, E4010A#2000/265#1330*, Archives fédérales suisses, p. 6
[52] Ibid.
[53] Schmid, Wilhelm (représentation suisse à Kinshasa), fax à Heinrich Reimann (Division politique II), « Visaproblematik. Ihr no 5929 vom 8.12.94 », 30.12.1994, dodis.ch/71889, dernière consultation le 30.03.2026
[54] Ibid., pp. 1-2

Habyarimana[55] ». À cette époque, l'OFE recevait régulièrement, de la part du DFAE, des « listes noires » de personnes dites « indésirables[56] ». Des sources écrites révèlent qu'au moment de l'affaire Félicien Kabuga, tant les interdictions d'entrée que les refus de visa constituaient des options envisageables pour empêcher ces personnes de gagner la Suisse. La mise en œuvre de ces pratiques présupposait que les éléments disponibles aient été communiqués à d'autres autorités concernées[57]. Le DFAE s'est acquitté immédiatement de ce devoir d'information.

Le jour où la liste mentionnée plus haut a été établie, la Division politique II du DFAE a informé l'OFE que la personne à l'origine de l'invitation, Fabien Singaye, était suspectée d'être le chef d'un réseau d'espionnage et que des soupçons de crime de guerre pesaient sur l'invité, Félicien Kabuga. Pour appuyer ses propos, l'autorité a renvoyé d'une part à l'article du journal LNQ daté du 9 juin 1994 et d'autre part aux accusations de Reporters sans frontières (RSF)[58]. Le DFAE a alors demandé à l'OFE si le visa avait déjà été délivré à Félicien Kabuga et combien de personnes étaient d'ores et déjà entrées sur le territoire suisse. Le courrier se terminait par une requête : attendre avant de délivrer le visa ou, si cela était déjà fait, annuler le visa octroyé.

> *Soweit die Visa noch nicht erteilt wurden, bitte zuwarten. Sofern Felicien [sic] Kabuga bereits ein Visum erhalten hat, aber noch nicht abgereist ist, ihm die Annullierung des Visums mitteilen (gegen ihn könnte eine Einreisesperre beschlossen werden)[59].*
>
> Traduction en français de LMJ Traduction :
>
> Si les visas n'ont pas encore été délivrés, merci d'attendre. Si Felicien [sic] Kabuga a déjà obtenu un visa, mais n'est pas encore parti, merci de l'informer de l'annulation du visa (une interdiction d'entrée pourrait être prononcée à son égard).

[55] Ibid., p. 2
[56] *Bericht über die Verwendung von schwarzen Listen*, date inconnue, E4300C-01#2021/3#348*, Archives fédérales suisses
[57] *Bemerkungen zur Notiz Generalsekretär A. Walpen vom 13.06.1994*, auteur inconnu, OFE, 20.06.1994, E4300C-01#2021/3#369*, Archives fédérales suisses
[58] Feldmeyer, Denis (DFAE), fax à Robert Eugster (OFE), « Einreisegesuch von Familienangehörigen eines Mitglieds der Botschaft Ruandas in Bern. Euer Telefax vom 8.6.1994 », 14.06.1994, in Bacher, René, *Administrativuntersuchung im Bundesamt für Ausländerfragen*, annexe 8, E4010A#2000/265#1330*, Archives fédérales suisses
[59] Feldmeyer, Denis (DFAE), fax à Robert Eugster (OFE), « Einreisegesuch von Familienangehörigen eines Mitglieds der Botschaft Ruandas in Bern. Euer Telefax vom 8.6.1994 », 14.06.1994, in Bacher, René, *Administrativuntersuchung im Bundesamt für Ausländerfragen*, annexe 8, E4010A#2000/265#1330*, Archives fédérales suisses

Ce courrier, basé sur la liste des personnes indésirables provenant du Rwanda ainsi que sur les accusations portées contre Félicien Kabuga et Fabien Singaye dans le journal LNQ, constitue la première intervention du DFAE pour empêcher l'entrée en Suisse de M. Kabuga.

Peu après, les autorités impliquées ont eu des raisons de supposer que la famille Kabuga ne se rendrait de toute manière pas en Suisse. On savait en effet que Fabien Singaye, qui se trouvait à Kinshasa, avait été informé par l'ambassade rwandaise au Zaïre, le 15 juin 1994, de l'annulation des visas et de l'interdiction d'entrée prononcée à l'encontre de Félicien Kabuga. Par ailleurs, la représentation suisse à Kinshasa avait fait savoir à la Division politique II et à l'OFE, le 14 juin 1994, que la famille Kabuga n'avait pas pris son vol pour Genève le 10 juin 1994 comme prévu initialement et qu'elle avait annulé son voyage[60].

Néanmoins, pour que l'annulation du visa de Félicien Kabuga puisse entrer en force, il aurait fallu qu'elle soit notée dans son passeport, lequel comportait déjà l'autorisation d'entrée. Pour cela, l'intéressé aurait dû présenter à nouveau son passeport à l'ambassade suisse de Kinshasa, ce qui ne s'est pas produit. De plus, les postes frontière en Suisse, qui auraient pu l'intercepter dans l'éventualité d'une entrée en Suisse, n'étaient pas informés de l'annulation du visa. Cette démarche n'a pas été effectuée, et ce bien que le directeur suppléant de l'OFE, Robert Eugster, ait noté sur le fax informant de l'annulation des vols, après ses échanges avec le DFAE et l'ambassade de Suisse à Kinshasa : « *Instruktionen an Grenzpolizeien in den Flughäfen betr. Annullierung des Visums?* [61] » (soit en français : « Instructions à la police des frontières aux aéroports concernant l'annulation du visa ? »). Son supérieur, Alexandre Hunziker, a toutefois inscrit dans une note personnelle sur le même fax : « Rien à signaler sur toute la famille sauf l'article LNQ[62] ». Lors de l'enquête administrative menée ultérieurement, le directeur de l'OFE a confirmé sa note de l'époque, arguant que le DFAE n'avait pas fourni de motivations suffisantes pour étayer ses demandes et qu'un article de journal ne pouvait à lui seul justifier l'annulation d'un visa[63]. Il n'a pas été possible de déterminer pourquoi le DFAE n'avait pas informé lui-même les postes frontière. Il est toutefois à l'origine de cinq autres interventions destinées à empêcher Félicien Kabuga d'entrer en Suisse, qui ont eu lieu respectivement le 15 juin, le 21 juin, le 30 juin, le 5 juillet et le 13 juillet 1994.

[60] Bacher, René, *Administrativuntersuchung im Bundesamt für Ausländerfragen*, 07.10.1994, E4010A#2000/265#1330*, Archives fédérales suisses, p. 7
[61] Ibid., p. 7
[62] Ibid., p. 7
[63] DFJP, communiqué de presse, « Rapport sur l'affaire «Kabuga»: fautes de nature administrative, mais pas de comportement pénalement ou moralement répréhensible », 09.11.1994, dodis.ch/67913, dernière consultation le 30.03.2026

- Le 15 juin 1994, Heinrich Reimann (Division politique II, DFAE) a rédigé un courrier adressé à l'OFE, dans lequel il exprime clairement sa position, à savoir qu'il faut empêcher l'entrée en Suisse de Félicien Kabuga :

  > *Aus unserer Sicht ist die Einreise von Felicien [sic] KABUGA in die Schweiz wenn möglich zu verhindern, da ernsthafte Hinweise dafür vorhanden sind, dass er für massive Menschenrechtsverletzungen in Rwanda mitverantwortlich ist*[64].
  >
  > Traduction en français de LMJ Traduction :
  >
  > De notre point de vue, l'entrée de Felicien [sic] KABUGA en Suisse doit être empêchée dans la mesure du possible, étant donné les indices sérieux de sa coresponsabilité dans des violations massives des droits de l'homme au Rwanda.

  Le 16 juin, Alexandre Hunziker a apposé sur ce courrier la mention suivante : « Cr, [Edouard Crittin, vice-directeur] Pour suite éventuelle[65] ». Il n'a entrepris aucune autre démarche. Dans le cadre de l'enquête administrative, il a dénié toute responsabilité, renvoyé à la correspondance du DFAE avec le vice-directeur de l'OFE et déclaré qu'il n'avait rien à voir avec l'annulation des visas[66]. Quant à savoir pourquoi les postes frontière n'ont pas été informés, ce qui aurait empêché l'entrée sur le territoire de Félicien Kabuga, M. Hunziker a rétorqué à René Bacher : « Je vois votre question, pourquoi n'a-t-on rien fait aux frontieres [sic][67] ? »

- Le 21 juin 1994, Denis Feldmeyer (DFAE) s'est adressé de nouveau à l'OFE afin de l'inciter, de manière générale, à la prudence par rapport à l'octroi de visas à des ressortissants rwandais. Le même jour, la Division politique II du DFAE a contacté l'ambassade de Suisse à Kinshasa pour lui demander de consulter l'OFE avant de

[64] Reimann, Heinrich (DFAE), courrier à l'Office fédéral des étrangers (OFE), « Verhinderung der Einreise von Felicien KABUGA (Rwanda) in die Schweiz », 15.06.1994, in Bacher, René, *Administrativuntersuchung im Bundesamt für Ausländerfragen*, annexe 9, E4010A#2000/265#1330*, Archives fédérales suisses
[65] Bacher, René, *Administrativuntersuchung im Bundesamt für Ausländerfragen*, 07.10.1994, E4010A#2000/265#1330*, Archives fédérales suisses, p. 8 ; Reimann, Heinrich (DFAE), courrier à l'Office fédéral des étrangers (OFE), « Verhinderung der Einreise von Felicien KABUGA (Rwanda) in die Schweiz », 15.06.1994, in Bacher, René, *Administrativuntersuchung im Bundesamt für Ausländerfragen*, annexe 9, E4010A#2000/265#1330*, Archives fédérales suisses
[66] Audition d'Alexandre Hunziker (OFE) avec René Bacher et Beat Roggo, 14.09.1994, 14h00, Berne, in Bacher, René, *Administrativuntersuchung im Bundesamt für Ausländerfragen*, E4010A#2000/265#1330*, Archives fédérales suisses, p. 7
[67] Ibid., p. 9

délivrer un visa à des personnes ayant exercé une fonction officielle au Rwanda, notamment en raison de violations potentielles des droits de l'homme[68].

- Le 30 juin 1994, Denis Feldmeyer s'est encore une fois adressé à l'OFE pour l'alerter du risque de voir arriver en Suisse des responsables du génocide : « Dans ce contexte il convient d'eviter, dans la mesure du possible, l'entree en Suisse de personnalites responsables du genocide au Rwanda[69]. »
- Le 5 juillet 1994, la Division politique II du DFAE a transmis à Alexandre Hunziker une liste – complétée entre-temps – de ressortissants rwandais à qui il faudrait refuser l'entrée en Suisse[70]. Félicien Kabuga se trouvait sur la « première liste non exhaustive de personnes rwandaises dont l'entrée en Suisse devait être interdite[71] ». Le 11 juillet 1994, M. Hunziker a prié le DFAE de diffuser la liste des personnes indésirables également aux ambassades concernées. Selon le DFJP, les postes frontière n'ont cependant jamais reçu cette liste[72].
- Le 13 juillet 1994, la Division politique II a renvoyé à l'OFE une liste de Rwandais pour lesquels une prudence particulière s'imposait en cas de demande de visa. L'une des catégories était consacrée aux propriétaires de la radio RTLM, parmi lesquels Félicien Kabuga en qualité d'actionnaire principal et de président de cette station[73].

En dépit de ces tentatives répétées du DFAE de tenir Félicien Kabuga éloigné de la Suisse en tant qu'« étranger indésirable », ce dernier a pu entrer légalement sur le territoire le 22 juillet 1994 grâce au visa délivré, qui était toujours valide. Si le directeur de l'OFE avait bien connaissance des interventions du DFAE, ses collaborateurs n'ont toutefois pas reçu d'instructions explicites leur enjoignant de prononcer une interdiction d'entrée, d'aviser les postes frontière ou de prendre d'autres mesures pour empêcher Félicien Kabuga d'entrer en

[68] DFJP, documentation pour la presse, « Visa délivré à Kabuga – Chronologie établie sur la base des investigations menées au sein du département », Service d'information et de presse, 08.09.1994, dodis.ch/75136, dernière consultation le 30.03.2026
[69] Feldmeyer, Denis (DFAE), courrier à l'Office fédéral des étrangers (OFE), « Visas pour des personnalites proches des autorites rwandaises », 30.06.1994, E4300C-01#2021/126#1503*, Archives fédérales suisses. La citation est conforme à la version originale, qui ne comporte aucun accent.
[70] DFJP, documentation pour la presse, « Visa délivré à Kabuga –Chronologie établie sur la base des investigations menées au sein du département », Service d'information et de presse, 08.09.1994, dodis.ch/75136, dernière consultation le 30.03.2026
[71] Document « PREMIERE LISTE NON EXHAUSTIVE DE PERSONNES RWANDAISES DONT L'ENTREE EN SUISSE DEVRAIT ÊTRE INTERDITE » du DFAE, 05.07.1994, N283876, Secrétariat d'État aux migrations
[72] DFJP, documentation pour la presse, « Visa délivré à Kabuga –Chronologie établie sur la base des investigations menées au sein du département », Service d'information et de presse, 08.09.1994, dodis.ch/75136, dernière consultation le 30.03.2026
[73] Reimann, Heinrich (DFAE), courrier à l'Office fédéral des étrangers (OFE), « Visaerteilungen an rwandische Persoenlichkeiten », 13.07.1994, E4300C-01#2021/3#348*, Archives fédérales suisses

Suisse[74]. La présence de M. Kabuga dans le pays aurait pu être évitée si l'OFE avait ordonné une interdiction d'entrée à son encontre et demandé aux postes frontière d'annuler son visa en cas de volonté de franchir la frontière.

Lorsque le DFAE a pris connaissance de la présence de Félicien Kabuga en Suisse, il a contacté l'OFE le 4 août 1994 pour faire part de son indignation, tout en précisant que selon lui, c'est l'OFE qui portait clairement la responsabilité de la situation actuelle (à savoir la présence en Suisse d'un « étranger indésirable »). Le DFAE a exigé que le visa de M. Kabuga soit annulé et que ce dernier soit renvoyé de Suisse dans les plus brefs délais. Dans l'éventualité où Alexandre Hunziker jugerait cela impossible à mettre en œuvre, il devrait étudier, conjointement avec le DFJP et le Département militaire fédéral (DMF), la possibilité d'engager des mesures juridiques à l'encontre de Félicien Kabuga[75].

Dans le cadre de l'enquête administrative, le collaborateur du DFAE Jean-François Paroz a rapporté une discussion avec M. Hunziker ayant précédé le courrier cité plus haut, lors de laquelle il avait eu le sentiment de se heurter à un mur. Quand nous lui avons demandé des précisions, M. Paroz s'est remémoré son entretien avec le directeur de l'OFE, qui, confronté à son erreur manifeste (la délivrance des autorisations d'entrée), avait d'après lui adopté une attitude d'évitement et de défense :

> Je garde d'Alexandre Hunziker le souvenir d'un directeur d'office qui était fuyant et cachait son embarras derrière un air faussement détendu. Comme j'étais un jeune diplomate, j'ai compris que ma démarche au nom de la Division politique 2 n'était pas prise très au sérieux par lui[76].

À l'issue de son enquête, René Bacher est également parvenu à la conclusion que M. Hunziker, en tant que directeur de l'OFE, avait tendance à s'accaparer les dossiers et à décider sans concertation, mais aussi qu'il n'était pas facile de l'amener à reconsidérer ses décisions[77]. L'intervention écrite du DFAE en date du 4 août 1994, relatée plus haut, a été réalisée en réaction à l'échange infructueux entre Jean-François Paroz et Alexandre Hunziker, lors duquel le DFAE voulait enjoindre à ce dernier d'assumer les conséquences de ses décisions :

---

[74] Bacher, René, *Administrativuntersuchung im Bundesamt für Ausländerfragen*, 07.10.1994, E4010A#2000/265#1330*, Archives fédérales suisses, p. 12
[75] Reimann, Heinrich (DFAE), courrier à Alexandre Hunziker (OFE), « Présence en Suisse de M. Félicien Kabuga, actionnaire principal et président de la 'Radio-Télévision Libre des Mille Collines' », 04.08.1994, N283876, Secrétariat d'État aux migrations, Berne, p. 2
[76] Prise de position écrite de Jean-François Paroz (Division politique II, DFAE), 02.12.2025
[77] Bacher, René, *Administrativuntersuchung im Bundesamt für Ausländerfragen*, 07.10.1994, E4010A#2000/265#1330*, Archives fédérales suisses, p. 16

> Sur la base de mon compte rendu après cet entretien, l'ambassadeur Reimann m'a demandé de rédiger la lettre du 4 août, qui était rédigée avec tact, mais laissait ressortir clairement, en rappelant une succession de faits, que nous estimions que le Directeur de l'Office des étrangers devait maintenant prendre « les mesures nécessaires »[78].

Malgré la ténacité du DFAE et ses multiples interventions, Alexandre Hunziker, qui avait connaissance des critiques à l'égard de sa décision, a maintenu sa position, à savoir permettre à Félicien Kabuga d'entrer et de séjourner en Suisse, et ne prendre aucune autre mesure dans cette affaire.

iii. Enquête administrative menée par René Bacher

La délivrance d'un visa à Félicien Kabuga, décidée arbitrairement par le directeur de l'OFE et qui a permis au Rwandais d'entrer sur le territoire suisse, soulève aujourd'hui des questions – comme c'était déjà le cas en 1994. Avant même l'enquête administrative, des investigations internes au département avaient été entreprises. Le 8 septembre 1994, le conseiller fédéral Arnold Koller a annoncé que celles-ci n'avaient pas mis au jour de comportement relevant du droit pénal ou moralement répréhensible de la part d'Alexandre Hunziker, ce qui expliquait l'absence d'enquête disciplinaire[79]. À la place, il a ordonné, avec l'accord de M. Hunziker, une enquête administrative visant 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 en vertu de la loi sur l'asile. Selon M. Koller, à ce stade, on savait qu'au moment où l'OFE a accordé l'autorisation d'entrée le 9 juin 1994, il n'était pas informé du fait que Félicien Kabuga possédait la radio RTLM et était un « extrémiste hutu ». Une incertitude persistait toutefois concernant les raisons pour lesquelles, lorsque ces circonstances ont été connues, aucune interdiction d'entrée n'a été ordonnée et les postes frontière n'ont pas été avisés. Le conseiller fédéral a ainsi chargé René Bacher de clarifier les faits de procédure ayant mené à la délivrance du visa, au séjour et au renvoi de Félicien Kabuga[80].

Les documents écrits consultés ne permettent pas de retracer entièrement et explicitement les motivations de M. Hunziker. Ils font toutefois ressortir clairement le rôle spécial du deuxième secrétaire de l'ambassade, Fabien Singaye, et le lien qui existait entre eux. L'enquête administrative a révélé que M. Singaye avait communiqué deux fois par téléphone avec

[78] Prise de position Paroz, 02.12.2025
[79] Koller, Arnold (DFJP), vote lors du point de presse du 08.09.1994, dodis.ch/75136, dernière consultation le 30.03.2026
[80] Ibid.

M. Hunziker dans le cadre de la délivrance des autorisations d'entrée[81]. Il semble avoir voulu, par ses appels, insister sur la nécessité de traiter les demandes déposées par son épouse. Après l'octroi des visas, une autre conversation téléphonique a eu lieu entre les deux hommes, dont le contenu reste incertain. Divers médias ont rapporté qu'ils se connaissaient personnellement et avaient déjà dîné plusieurs fois ensemble[82]. On ne sait cependant rien de plus au sujet de cette relation et la présente étude n'a pas permis d'obtenir des éléments plus précis. Si une enquête disciplinaire avait été réalisée à l'époque des faits, la question aurait sûrement pu être éclaircie.

Des indices laissent néanmoins penser qu'il s'agissait d'une relation amicale[83]. En effet, Alexandre Hunziker était intervenu personnellement dès 1990 en faveur de la belle-sœur de Fabien Singaye lorsque celle-ci avait été prise en flagrant délit de vol à l'étalage dans un magasin Migros[84]. Les efforts de M. Hunziker en vue d'obtenir une atténuation de la peine pour la parente de M. Singaye seraient difficilement explicables par des motivations professionnelles. Par ailleurs, le fait que l'épouse de ce dernier ait déposé personnellement auprès du directeur de l'OFE les demandes d'entrée pour les membres de sa famille et que Fabien Singaye ait contacté plusieurs fois M. Hunziker par téléphone démontre l'importance de cette relation. Viennent également s'ajouter les interrogations qui entourent la personne même de Fabien Singaye, déjà accusé dans un article du journal LNQ daté du 9 juin 1994 d'avoir exercé des activités d'espionnage pour le compte du gouvernement rwandais lorsqu'il était secrétaire d'ambassade à Berne. L'élucidation de ces questions a été empêchée par le fait que l'enquête administrative ordonnée par le conseiller fédéral Arnold Koller n'ait été accompagnée (ou suivie) ni d'une procédure disciplinaire ni d'une procédure pénale – deux mesures qui, contrairement à l'enquête administrative, sont dirigées contre des personnes déterminées[85].

---

[81] Audition d'Alexandre Hunziker (OFE) avec René Bacher et Beat Roggo, 14.09.1994, 14h00, Berne, in Bacher, René, *Administrativuntersuchung im Bundesamt für Ausländerfragen*, E4010A#2000/265#1330*, Archives fédérales suisses, p. 4

[82] *Schweizer Illustrierte*, « Alexandre Hunziker. Direktor des Bundesamts für Ausländerfragen », 22.8.1994, E1111A#2007/73#262*, Archives fédérales suisses

[83] Hunziker, Alexandre (OFE), note, « Visite du 2eme secretaire de l'Ambassade du Rwanda, M. Fabien SINGAYE-GAKURU », 27.09.1990, in Bacher, René, *Administrativuntersuchung im Bundesamt für Ausländerfragen*, annexe 13, E4010A#2000/265#1330*, Archives fédérales suisses

[84] En juin 1990, dans un magasin Migros à Berne, la belle-sœur de Fabien Singaye a été arrêtée pour avoir volé des stylos et un portefeuille d'une valeur de 54 francs. Elle a été condamnée à quatre jours de détention, deux ans de mise à l'épreuve et une peine pécuniaire de 120 francs. Après s'être acquitté de l'amende à sa place, Fabien Singaye a rendu visite à Alexandre Hunziker pour lui expliquer la situation. Ce dernier a demandé au canton de Berne d'annuler la peine de prison. En contrepartie, M. Singaye s'est déclaré disposé, après la fin de son activité en tant que deuxième secrétaire d'ambassade, à accueillir chez lui sa belle-sœur, qui était alors tombée enceinte hors mariage et avait été rejetée par sa famille (voir Hunziker, Alexandre (OFE), note, « Visite du 2eme secretaire de l'Ambassade du Rwanda, M. Fabien SINGAYE-GAKURU », 27.09.1990).

[85] Service d'information et de presse (DFJP), fax à diverses autorités, « Kabuga », 09.09.1994, E2200.147#2003/263#25*, Archives fédérales suisses

Dans son rapport final, René Bacher a estimé que la délivrance des visas relevait essentiellement de la responsabilité d'Alexandre Hunziker[86], qui avait engagé personnellement la procédure et déclenché lui-même l'octroi de ces autorisations. Considérant le fait qu'il avait, en tant que directeur de l'office, une fonction de conduite et non une fonction de collaborateur chargé du traitement des dossiers, M. Bacher a qualifié son comportement de « fondamentalement inadéquat » (« *im Grundsatz falsch*[87] *»)*. Il a également fait remarquer que les visas avaient été délivrés seulement trois jours après le dépôt de la demande, soit un délai extrêmement rapide[88]. Selon lui, compte tenu de la situation au Rwanda à l'époque, le cas qui nous occupe aurait nécessité une attention particulière et des investigations approfondies, et ce même si Alexandre Hunziker ne savait peut-être pas, dans un premier temps, qui était réellement Félicien Kabuga[89]. En outre, M. Hunziker aurait dû inscrire l'octroi d'un visa à Félicien Kabuga dans le Registre central des étrangers (RCE), au plus tard après la première intervention du DFAE. Cette inscription n'a cependant pas été effectuée comme l'exigeait la pratique[90]. Pour M. Bacher, le directeur de l'OFE a ainsi enfreint, par ses actes, les obligations de diligence que lui imposaient ses fonctions, ce qui correspond à un manquement aux obligations de gravité moyenne[91]. Par ailleurs, René Bacher trouve mystérieux que M. Hunziker n'ait pas tenu compte des demandes répétées d'interdiction d'entrée ni respecté l'obligation de débattre de cette question avec ses propres collaborateurs ainsi qu'avec le personnel du DFAE (« *rätselhaft, wieso H[unziker] die mehrmals wiederholten Mahnungen eine Einreisesperre zu erlassen, sowie die Pflicht, die Sache mit den eigenen Mitarbeitern und den Beamten des EDA auszudiskutieren, nicht beachtet hat*[92] *»)*.

Lors de son audition, Alexandre Hunziker a déclaré avoir agi par « humanité » après avoir été touché par la préoccupation de Mme Singaye pour ses proches (« *[d]ie Sorge von Frau Singaye um ihre Familienangehörigen … zu Herzen gegangen*[93] *»)*. Concernant les divers avertissements qu'il a ensuite reçus concernant la personne de Félicien Kabuga, M. Hunziker

[86] Bacher, René, *Administrativuntersuchung im Bundesamt für Ausländerfragen*, 07.10.1994, E4010A#2000/265#1330*, Archives fédérales suisses, p. 9
[87] Ibid., p. 10
[88] Ibid., p. 10
[89] Bacher, René, *Administrativuntersuchung im Bundesamt für Ausländerfragen*, 07.10.1994, E4010A#2000/265#1330*, Archives fédérales suisses, p. 11
[90] Audition d'Alexandre Hunziker (OFE) avec René Bacher et Beat Roggo, 14.09.1994, 14h00, Berne, in Bacher, René, *Administrativuntersuchung im Bundesamt für Ausländerfragen*, E4010A#2000/265#1330*, Archives fédérales suisses, p. 9
[91] Bacher, René, *Administrativuntersuchung im Bundesamt für Ausländerfragen*, 07.10.1994, E4010A#2000/265#1330*, Archives fédérales suisses, p. 16
[92] Ibid., p. 12
[93] Ibid., p. 11

a affirmé qu'ils ne lui avaient pas semblé suffisamment concrets et justifiés – un argument réfuté par M. Bacher :

> *H[unziker] rechtfertigt die Unterlassung einer solchen Einreisesperre mit dem Hinweis auf fehlende Daten zur Person Kabuga. Auch die Identität des K[abuga] auf der schwarzen Liste mit dem Namen auf dem Visagesuch sei nicht zweifelsfrei gewesen. Dem kann nicht zugestimmt werden. Im Rahmen des Visagesuchsverfahrens konnten alle massgebenden Angaben erhoben werden, und H[unziker] hat selbst die Aktennummer Kabugas (395 201) neben dessen Namen auf die schwarze Liste gesetzt. Es ist bekannt und nicht völlig zu vermeiden, dass in bezug [sic] auf Angehörige fremder Staaten bei den Personalien Fehler, Irrtümer, Ungenauigkeiten auftreten. Die Unterlassung von Bemühungen zur Verhinderung einer Einreise darauf zu gründen, erscheint wenig überzeugend. Man hätte es mindestens versuchen müssen und können. Auch die Avisierung der Grenzposten wäre ein taugliches Mittel gewesen, insbesondere weil weniger genaue Angaben ausreichen*[94]*.*

Traduction en français de LMJ Traduction :

> H[unziker] justifie son refus de prononcer une telle interdiction d'entrée en évoquant les informations manquantes sur la personne de Kabuga. Il affirme que l'identité de K[abuga] sur la liste noire ne correspondait pas de manière univoque au nom figurant sur la demande de visa. Cet argument ne peut pas être retenu. Toutes les informations importantes ont été recueillies dans le cadre de la procédure de demande de visa, et H[unziker] a lui-même renseigné le numéro de dossier de Kabuga (395 201) à côté de son nom sur la liste noire. C'est un fait connu et vraisemblablement inévitable que des erreurs, des coquilles ou des imprécisions figurent parfois dans les données personnelles relatives aux ressortissants d'États étrangers. Il semble peu convaincant d'utiliser cet argument pour expliquer qu'aucun effort n'ait été entrepris afin d'empêcher l'entrée en Suisse de l'un d'eux. On aurait dû (et pu) au moins essayer. Informer les postes frontière aurait été un moyen adéquat, notamment car quelques indications précises auraient suffi.

Après avoir consulté le dossier de l'enquête administrative ainsi que d'autres sources, nous parvenons également à la conclusion que la manière de procéder et les attitudes de M. Hunziker présentent, tout au long de l'affaire, des irrégularités, des contradictions et des

[94] Ibid., p. 13

zones d'ombre. René Bacher a pourtant renoncé, dans son rapport final, à recommander une procédure disciplinaire. L'intervention du directeur de l'OFE en faveur de la belle-sœur de Fabien Singaye, en 1990, est certes documentée dans le dossier de l'enquête administrative, mais n'a pas été abordée plus en détail par son auteur, qui a formulé la conclusion suivante :

> *Dass H[unziker] wegen der Bekanntschaft mit S[ingaye] oder gar aus freundschaftlichen Gefühlen heraus eine besondere Zuvorkommenheit an den Tag gelegt hätte, ist nicht belegbar, somit gibt es auch keine Grundlage für die Annahme, H[unziker] hätte sich in deliktischer Weise insbesondere im Sinne der Artikel 305 (Begünstigung) sowie 312ff StGB (strafbare Handlungen gegen die Amtspflichten) schuldig gemacht. Im weiteren [sic] besteht keine Veranlassung, das Verhalten H[unziker]'s [sic] in anderer Weise als Verstoss gegen allgemeine Regeln der Moral zu bewerten*[95].
>
> Traduction en français de LMJ Traduction :
>
> Il est impossible de démontrer que H[unziker] a fait preuve d'une sollicitude particulière parce qu'il connaissait S[ingaye] ou par amitié pour ce dernier ; aucun élément concret ne permet donc de supposer que H[unziker] s'est rendu coupable d'un quelconque délit, notamment en vertu de l'art. 305 (Entrave à l'action pénale) ou des art. 312 ss (Infractions contre les devoirs de fonction et les devoirs professionnels) du code pénal suisse. En outre, il n'y a aucune raison de juger le comportement de H[unziker] d'une autre manière que comme une atteinte aux règles générales de la morale.

Si René Bacher a reconnu qu'Alexandre Hunziker portait la responsabilité principale de l'affaire, il a également critiqué la frilosité de Robert Eugster et d'Édouard Crittin, les deux vice-directeurs de l'OFE, et demandé que cette responsabilité soit endossée collectivement par l'équipe dirigeante[96].

Selon une note manuscrite, à l'issue de l'enquête administrative, le chef du DFJP voyait deux options possibles : lancer une procédure disciplinaire à l'encontre de M. Hunziker en raison de son manquement aux obligations de gravité moyenne ou le mettre à la retraite pour cause d'invalidité[97]. C'est la deuxième solution qui a été choisie et Alexandre Hunziker a pu prendre

[95] Bacher, René, *Administrativuntersuchung im Bundesamt für Ausländerfragen*, 07.10.1994, E4010A#2000/265#1330*, Archives fédérales suisses, pp. 14-15
[96] Ibid., p. 15
[97] Koller, Arnold (DFJP), note manuscrite, « Besprechung Hunziker (25.10.94) », E4010A#2000/265#1330*, Archives fédérales suisses

une retraite anticipée pour raison médicale le 31 décembre 1994. Cette décision relève-t-elle de la solidarité entre collègues et/ou d'un élan de compassion ? Dans un courrier adressé à René Bacher avant l'enquête, l'intéressé avait en tout cas pris position sur les reproches formulés à son encontre, tout en demandant une certaine indulgence. Évoquant ses 33 années de service, il exprime sa crainte d'être exposé à la « honte » d'une enquête disciplinaire trois ans avant son départ à la retraite :

> En tout état de cause, si je plaide pour une modification de votre projet de rapport dans ses conclusions, c'est aussi que j'ose espérer que près de 33 ans de service dans un office, où j'ai certainement pris des centaines de milliers de décisions de faible, moyenne et grande importance, ne seront pas simplement ignorés et qu'à moins de 3 ans de ma retraite, je n'aie pas à subir la honte d'une enquête disciplinaire[98].

Un courrier du 15 mai 1995 adressé par le conseiller fédéral Arnold Koller au conseiller aux États Robert Bühler, intitulé « Invalidierung [sic] von Herrn Direktor A. Hunziker, BFA » (soit en français : « Mise en invalidité de M. le directeur A. Hunziker, OFE »), souligne qu'une procédure disciplinaire doit être achevée avant la cessation des rapports de service et que cela était donc exclu dans le cas de M. Hunziker[99]. Par ailleurs, il aurait fallu suspendre ce dernier en maintenant son salaire complet durant la procédure disciplinaire « fastidieuse et coûteuse » (« *langwierigen und kostspieligen [Disziplinar-]Verfahrens* »). La décision de renoncer à une enquête disciplinaire semble donc avoir été prise également pour des raisons de coûts et de procédures internes.

La mise en invalidité inhabituelle de M. Hunziker à la suite de l'enquête administrative a été largement commentée, et pas uniquement dans les médias[100]. La Délégation des finances des Chambres fédérales a, elle aussi, fait remarquer dans des termes critiques à l'Office fédéral du personnel que le départ à la retraite pour cause d'invalidité de M. Hunziker avait été effectué en l'espace de deux mois seulement, alors que les résiliations des rapports de service étaient habituellement plus longues pour trouver comment mettre fin correctement à la relation de

[98] Hunziker, Alexandre (OFE), « Prise de position sur le projet de rapport de M. Bacher », 05.10.1994, in Bacher, René, *Administrativuntersuchung im Bundesamt für Ausländerfragen*, annexe 2, E4010A#2000/265#1330*, Archives fédérales suisses, p. 6

[99] Koller, Arnold (DFJP), courrier à Bühler, Robert (conseiller aux États), « Invalidierung von Herrn Direktor A. Hunziker, BFA », 15.05.1995, E4010A#2000/265#1336*, Archives fédérales suisses, p. 2

[100] *Tages-Anzeiger*, « Pensionierung ist keine Lösung. Fall Kabuga: Kritik an der Pensionierung Hunzikers », 14.06.1995, E1111A#2007/73#262*, Archives fédérales suisses

travail par une décision convenable[101]. Parallèlement à la mesure prise concernant M. Hunziker, le conseiller fédéral Arnold Koller a ordonné, conjointement avec le DFAE, la mise en place d'un groupe de travail dans le but d'améliorer la procédure d'attribution de visas[102].

Le fait que Félicien Kabuga ait pu entrer en Suisse avec un visa valide était une conséquence de l'octroi arbitraire des visas par Alexandre Hunziker et du refus de ce dernier, malgré les interventions du DFAE, de prendre des mesures pour empêcher cette entrée. Le lien personnel entre le directeur de l'OFE et Fabien Singaye semble avoir joué un rôle central dans l'affaire qui nous occupe, sans que l'on puisse aujourd'hui en définir la nature exacte. Lancer une enquête disciplinaire peu après les faits aurait pu contribuer à éclaircir les responsabilités de chacune des parties. On a toutefois renoncé sciemment à le faire pour des raisons de coûts et de procédures internes, mais aussi, vraisemblablement, par solidarité collégiale.

b) Comment s'est déroulé le séjour de Félicien Kabuga ?

Entré en Suisse le 22 juillet 1994, Félicien Kabuga est resté près de quatre semaines dans le pays, à savoir jusqu'au 18 août 1994. Les sources écrites étudiées ne permettent qu'une reconstitution partielle de son séjour pendant cette période. Les deux éléments marquants sont d'une part les opérations bancaires qu'il a pu effectuer en Suisse et, d'autre part, la demande d'asile qu'il a déposé avec sa famille au centre d'enregistrement de Genève. Une nouvelle fois, Fabien Singaye a personnellement joué un rôle majeur en la matière.

i. Soupçon d'espionnage à l'encontre de Fabien Singaye

Comme cela est expliqué plus haut, après le dépôt des demandes de visas pour ses proches, Fabien Singaye s'était adressé personnellement à Alexandre Hunziker en insistant sur leur traitement rapide. Le 23 juillet 1994, il a de nouveau contacté l'OFE[103]. Dans son courrier, il explique sa crainte de ne plus être en sécurité dans son pays après la prise de pouvoir du Front patriotique rwandais (FPR), qui l'a placé sur la liste de ses ennemis. La guerre civile entre ce parti et le gouvernement intérimaire extrémiste hutu avait en effet cessé le 15 juillet 1994, lorsque le FPR s'était emparé du pouvoir et avait mis fin au génocide perpétré contre les

[101] Délégation des finances des Chambres fédérales, courrier à Hablützel, Peter (directeur de l'Office fédéral du personnel), « Praxis des Bundes bei der ‚Invalidierung' von Kaderbeamten (Art. 55 BtG) », 24.01.1995, E4010A#2000/265#1336*, Archives fédérales suisses

[102] DFJP, communiqué de presse, « Rapport sur l'affaire «Kabuga»: fautes de nature administrative, mais pas de comportement pénalement ou moralement répréhensible », 09.11.1994, dodis.ch/67913, dernière consultation le 30.03.2026

[103] Singaye, Fabien (2e secrétaire d'ambassade), courrier à l'Office fédéral des étrangers (OFE), « Demande de Protection et d'Autorisation de Séjour – Subsidiairement demande d'Asile Politique », 23.07.1994, E4300C-01#2021/3#348*, Archives fédérales suisses

Tutsis[104]. Après avoir établi un nouveau gouvernement, le FPR s'est lancé dans la reconstruction du pays. Selon les dires de Fabien Singaye, ce tournant politique empêchait un retour sûr dans son pays d'origine. Par ailleurs, des médias suisses lui reprochaient d'être un agent de l'ancien régime rwandais. Selon lui, tout cela faisait de lui une cible et l'obligeait à déposer une demande d'asile politique en Suisse. Il soulignait en outre que la Suisse avait, depuis longtemps, témoigné des sympathies particulières pour les ressortissants rwandais[105]. Ces propos faisaient référence à l'intense coopération au développement entre la Suisse et le Rwanda depuis 1963[106].

Le 26 juillet 1994, le DFAE a déclaré Fabien Singaye *persona non grata*[107]*.* Le 2 août 1994, une procédure d'enquête de police judiciaire a été lancée à son encontre, suivie, seulement trois jours plus tard, d'une interdiction d'entrée et d'une injonction à quitter la Suisse avant le 5 août 1994 ou plutôt, après une prolongation du délai, avant le 8 août 1994[108]. L'interdiction d'entrée a été ordonnée en raison de ses activités d'espionnage, qui n'étaient pas compatibles avec sa fonction diplomatique de deuxième secrétaire à l'ambassade du Rwanda à Berne[109]. Des sources jugées crédibles par le Ministère public de la Confédération (MPC) révélaient que Fabien Singaye avait été chargé par le gouvernement rwandais d'espionner les Rwandais émigrés sur le sol européen[110]. Des informations qui correspondaient aux accusations publiées dans le journal LNQ dès le 9 juin 1994[111]. D'après le MPC, Fabien Singaye faisait partie d'un réseau mondial d'agents dont la mission consistait à espionner les personnes et les organisations rwandaises à l'étranger, et à livrer au gouvernement rwandais des informations sur les activités d'opposition[112]. Une fois l'interdiction d'entrée prononcée, il a été difficile, pour les autorités, de savoir si M. Singaye avait respecté l'injonction au départ dans le délai imparti.

---

[104] Straus, Scott, *Historiography of the Rwandan Genocide*, in Stone, Dan (éd.), *The Historiography of Genocide*, Basingstoke, New York, 2008, p. 526
[105] Ibid.
[106] Concernant la coopération au développement entre la Suisse et le Rwanda, voir Zürcher, Lukas, *Die Schweiz in Ruanda. Mission, Entwicklungshilfe und nationale Selbstbestätigung (1900–1975)*, Zurich, 2014, p. 132
[107] « Rekonstruktion des zeitlichen Ablaufs durch das EDA », E4333-03#2009/37#220*, Archives fédérales suisses
[108] « Rekonstruktion des zeitlichen Ablaufs durch das EDA », E4333-03#2009/37#220*, Archives fédérales suisses
[109] Ministère public de la Confédération, « Interdiction d'entrée contre Fabien Gakuru Singaye », 05.08.1994, E4333-03#2009/37#220*, Archives fédérales suisses
[110] Système de traitement des données relatives à la protection de l'État, données de base / données sur les antécédents, extrait intégral concernant Fabien Singaye, « Eröffnung eines gerichtspolizeilichen Ermittlungsverfahrens », 26.07.1994, E4333-03#2009/37#220*, Archives fédérales suisses
[111] *Tages-Anzeiger*, « Ruanda-Diplomat ausgewiesen. In der Schweiz ‚unerwünschte Person' », 05.08.1994, N283339, Secrétariat d'État aux migrations
[112] Système de traitement des données relatives à la protection de l'État, données de base / données sur les antécédents, extrait intégral concernant Fabien Singaye, « Eröffnung eines gerichtspolizeilichen Ermittlungsverfahrens », 26.07.1994, E4333-03#2009/37#220*, Archives fédérales suisses

C'est pourquoi elles ont procédé à une perquisition de son domicile[113]. Le renvoi rapide et accompagné de Félicien Kabuga doit être analysé à la lumière de ces éléments. Les activités d'espionnage et le renvoi de Suisse de Fabien Singaye ayant été commentés dans la presse, il est probable que l'affaire Singaye ait mis une certaine pression sur les autorités pour agir promptement dans le cas de Félicien Kabuga[114]. Ces dernières pouvaient en effet redouter qu'un rapprochement soit fait entre les affaires Singaye et Kabuga, et que des critiques sur l'attribution des visas soient formulées publiquement.

ii. Dépôt de demandes d'asile

Après le renvoi de Fabien Singaye, déclaré « étranger indésirable », la famille Kabuga a profité de l'occasion de son séjour en Suisse pour déposer elle-même des demandes d'asile. Le 8 août 1994, Félicien Kabuga s'est rendu à cette fin, avec huit membres de sa famille, au service de la police des étrangers de la ville de Berne. Ils se sont présentés comme des ressortissants rwandais entrés sur le territoire suisse avec un visa de tourisme pour rendre visite à M. Singaye, employé de l'ambassade du Rwanda[115]. Suivant les instructions de la police des étrangers, la famille a déposé le lendemain des demandes d'asile auprès du centre d'enregistrement à Genève[116]. Parallèlement, le DFAE a écrit à l'ODR pour lui signifier que la présence de Félicien Kabuga en Suisse était malvenue :

> Le Département fédéral des affaires étrangères tient la présence de K[abuga] en Suisse, à quelque titre que ce soit, comme extrêmement fâcheuse et souhaite l'éloignement de cette personne[117].

Après avoir informé l'OFE dès le 4 août 1994 que M. Kabuga était considéré comme indésirable en Suisse et avoir demandé l'annulation de son visa, le DFAE a réclamé une procédure accélérée et le renvoi de l'intéressé au Zaïre (pour lequel il possédait déjà un visa) :

> Nous vous demandons donc, pour des raisons d'opportunité politique, d'appliquer à K[abuga] une procédure accélérée, qui, s'appuyant en particulier sur l'art. 1 F, §§ a et c de la Convention de Genève de 1951, devrait aboutir à un rejet de la demande,

[113] « Rekonstruktion des zeitlichen Ablaufs durch das EDA », E4333-03#2009/37#220*, Archives fédérales suisses
[114] *Tages-Anzeiger*, « Ruanda-Diplomat ausgewiesen. In der Schweiz ‚unerwünschte Person' », 05.08.1994, N283339, Secrétariat d'État aux migrations
[115] Police des étrangers de la ville de Berne, communication par fax au centre d'enregistrement de Genève, 08.08.1994, N283876, Secrétariat d'État aux migrations, Berne
[116] Police des étrangers de la ville de Berne, communication par fax au centre d'enregistrement de Genève, 08.08.1994, N283876, Secrétariat d'État aux migrations, Berne
[117] Rial, Jacques (DFAE), courrier à l'Office fédéral des réfugiés, « Rwanda: M. Félicien KABUGA », 09.08.1994, N283876, Secrétariat d'État aux migrations

> suivi d'une expulsion, sans doute vers le Zaïre, pays pour lequel K[abuga] a un visa[118].

Cette demande concernait exclusivement Félicien Kabuga. Le DFAE n'avait en revanche rien à redire sur le séjour en Suisse de sa famille, détentrice d'une fortune conséquente[119].

iii. Opérations bancaires

Félicien Kabuga a également profité de son séjour en Suisse pour effectuer des opérations bancaires. Nous disposons aujourd'hui d'informations détaillées sur ces transactions en raison de la demande d'entraide judiciaire présentée le 27 novembre 2000 par le TPIR. Ce dernier comptait s'appuyer sur ces informations pour pouvoir geler les avoirs financiers de M. Kabuga, grâce auxquels il a pu, pendant des années, financer sa fuite et échapper à la justice internationale[120].

Trois jours après son arrivée en Suisse, le 25 juillet 1994, Félicien Kabuga a ouvert, avec son épouse Josephine Mukazitoni, cinq comptes auprès d'une banque suisse. Un dossier de la police de Genève que nous avons pu consulter mentionne dans ce contexte la banque UBS[121]. Il s'agissait, en l'occurrence, d'un dépôt, d'un compte privé en francs suisses (CHF) et de trois comptes dans les devises suivantes : francs belges (BEF), Deutsche Mark (DM) et dollars américains (USD). Il est possible que M. Kabuga ait voulu profiter de sa présence en Suisse pour mettre sa fortune en sécurité, la France ayant été la véritable destination visée par la famille[122]. Le jour de son expulsion, Félicien Kabuga a pu mettre à l'abri l'argent placé dans la banque suisse : via cinq transactions, il a transféré sur un compte à Paris le contenu de ses comptes suisses ainsi que les placements du dépôt. Les montants s'élevaient respectivement à 53 313 517 francs belges, 1 661 482 dollars, 325 348 marks et 130 771 francs suisses, soit un total d'environ 4,8 millions de francs suisses selon le cours de change de l'époque[123]. Seule

---

[118] Ibid.
[119] Ibid.
[120] Ambassade de Suisse à La Haye, courrier au DFJP, à l'Office fédéral de la police et à la Division de l'entraide judiciaire internationale, « Rechtshilfegesuch des Internationalen Strafgerichtshofes für Ruanda », 01.12.2000, IRH B 97'852/01, Office fédéral de la justice, Berne ; Ministère public de la Confédération, Tribunal pénal international pour le Rwanda des Nations Unies, courrier à l'ambassade de Suisse à La Haye, 27.11.2000, IRH B 97'852/01, Office fédéral de la justice, Berne
[121] N° 20 000 211, dossiers de police (1.04–1.05), Services de police, Canton de Genève, Archives d'État de Genève
[122] [Banque suisse], courrier à l'Office fédéral de la justice, « Rechtshilfeersuchen des Kriegsverbrechertribunals in Den Haag i.S. Félicien Kabuga », 28.02.2001, IRH B 97'852/01, Office fédéral de la justice, Berne
[123] FRED Federal Reserve Bank of St. Louis, *Table Data – Belgium / U.S. Foreign Exchange Rate (DISCONTINUED)*, 08.03.2006, https://fred.stlouisfed.org/data/EXBEUS, dernière consultation le 06.02.2026 ; Banque nationale suisse (BNS), cours de change – mois 08.1994-09.1995, https://data.snb.ch/fr/topics/ziredev/cube/devkum?fromDate=1994-08&toDate=1995-09&dimSel=D0(M1),D1(USD1), dernière consultation le 06.02.2026 ; FRED Federal Reserve Bank of St. Louis,

l'existence de cette fortune considérable peut expliquer que Félicien Kabuga ait réussi, pendant aussi longtemps, à se soustraire à la justice internationale.

iv. Questions en suspens et pistes d'explication

Il est difficile de déterminer dans quelle mesure Félicien Kabuga avait connaissance des activités d'espionnage de Fabien Singaye et à quelle fréquence il a été en contact avec lui pendant son séjour en Suisse. Interrogé au sujet de son gendre lors de son audition au centre d'enregistrement à Genève, le 10 août 1994, il a confirmé avoir été invité par M. Singaye et l'avoir vu pour la dernière fois le 4 août 1994[124]. Il n'a en revanche pas répondu aux autres questions concernant les activités de M. Singaye et l'endroit où ce dernier se trouvait à ce moment-là[125]. La Police fédérale suisse a indiqué a posteriori que d'après ses constatations dans cette affaire, il n'existait aucun lien entre les agissements illégaux de Fabien Singaye et le séjour de son beau-père[126].

Selon ses propres déclarations, Félicien Kabuga s'était déjà rendu plusieurs fois en Suisse par le passé et avait entretenu des contacts professionnels avec Nestlé[127] – une affirmation que nous n'avons pas pu vérifier dans le cadre de la présente étude. Il n'est donc pas à exclure que M. Kabuga ait détenu des comptes bancaires en Suisse avant même son entrée sur le territoire. Il n'a pas non plus été possible de savoir s'il possédait des comptes et des dépôts auprès d'autres banques helvétiques. Les informations transmises par la banque suisse pour répondre à la demande d'entraide judiciaire du TPIR permettent uniquement de retracer l'ouverture des différents comptes et dépôts mentionnés plus haut, ainsi que le montant de la fortune placée dans cette banque, à savoir quelque 4,8 millions de francs suisses.

c) Comment s'est déroulé le départ de Félicien Kabuga ?

Le 9 août 1994, la famille Kabuga a déposé des demandes d'asile en Suisse au centre d'enregistrement de Genève. Seulement neuf jours plus tard, Félicien Kabuga et ses proches ont été renvoyés vers Kinshasa. Le déroulement des faits a été retracé ci-après à l'aide des sources disponibles.

Table Data – Germany / U.S Foreign Exchange Rate (DISCONTINUED), 08.03.2006, https://fred.stlouisfed.org/data/exgeus, dernière consultation le 06.02.2026

[124] Office fédéral des réfugiés, notice d'entretien, « KABUGA Félicien, né en 1935, ressortissant rwandais », 10.08.1994, N283876, Secrétariat d'État aux migrations

[125] Ibid.

[126] Police fédérale, information, réponse au nº 137/94 du 12.09.1994, « SINGAYE-GAKURU Fabien, geb. 25.8.58, Rwander, ehemaliger Diplomat auf der rwandischen Botschaft in Bern », 10.10.1994, E4268-06#2014/25#32*, Archives fédérales suisses

[127] ODR, « Audition dans le centre d'enregistrement de Genève », 16.08.1994, N283876, Secrétariat d'État aux migrations

i. Reconstitution du déroulement temporel

À la suite du dépôt de demandes d'asile par la famille Kabuga, l'autorité compétente pour le traitement du dossier est passée de l'OFE à l'ODR, déchargeant ainsi – opportunément – Alexandre Hunziker de sa responsabilité[128]. À partir de cette date (à laquelle Félicien Kabuga avait déjà été signalé comme « étranger indésirable »), l'ODR n'a cessé d'exercer une forte pression pour clore la procédure d'asile le plus rapidement possible. Les demandes d'asile elles-mêmes ont créé la possibilité juridique d'un renvoi préventif. Si l'art. 19, al. 1, de la loi sur l'asile en vigueur à l'époque indiquait qu'un requérant pouvait séjourner en Suisse jusqu'à la fin de la procédure, l'al. 2 précisait que ce dernier pouvait toutefois être renvoyé préventivement si la poursuite de son voyage dans un État tiers était possible, licite et raisonnablement exigible[129]. Étant donné que la famille Kabuga avait séjourné quelque temps au Zaïre avant son arrivée en Suisse et qu'elle disposait de visas valides pour cet État tiers, la demande d'asile a ouvert la possibilité de renvoyer à titre préventif la famille vers le Zaïre en vertu de l'art. 19 de la loi sur l'asile[130]. L'ODR a ainsi vu, dans cette solution, l'occasion idéale de faire sortir rapidement Félicien Kabuga du pays. Avant même l'audition prévue dans le cadre de la procédure d'asile des époux Kabuga, l'office a ainsi chargé la Police cantonale de Genève d'organiser un renvoi accompagné de la famille Kabuga pour le 18 août 1994. Ce délai très court a laissé peu de temps pour examiner d'autres options envisageables. Il ressort des différents éléments du dossier que le processus de traitement des demandes d'asile concernées ainsi que toutes les autres considérations sur la manière de procéder dans le cas Kabuga se sont déroulés sous une forte pression temporelle.

L'audition officielle de Félicien Kabuga et de son épouse n'a eu lieu que le 16 août 1994, alors que la décision de rejeter leurs demandes avait d'ores et déjà été prise[131]. Lors de cette audition réalisée au centre d'enregistrement de Genève, M. Kabuga a confirmé avoir séjourné plusieurs mois au Zaïre avant d'arriver en Suisse. Le jour de cet entretien, l'ODR a envoyé à la Police cantonale de Genève un fax confirmant le renvoi de la famille Kabuga vers Kinshasa en vertu de l'art. 19[132]. De plus, toujours le même jour, une interdiction d'entrée a été ordonnée à l'encontre de Félicien Kabuga, signalé comme « étranger indésirable », afin d'empêcher qu'il

[128] Audition d'Alexandre Hunziker (OFE) avec René Bacher et Beat Roggo, 14.09.1994, 14h00, Berne, in Bacher, René, *Administrativuntersuchung im Bundesamt für Ausländerfragen*, E4010A#2000/265#1330*, Archives fédérales suisses, p. 17
[129] Kühler, Anne, rapport d'expertise, « Migrationsrechtliche Fragen des Falls *Félicien Kabuga* », 08.01.2026, p. 29
[130] Kühler, rapport d'expertise, p. 34
[131] ODR, « Audition dans le centre d'enregistrement de Genève », 16.08.1994, N283876, Secrétariat d'État aux migrations, Berne
[132] Hengy, Philippe (ODR), courrier aux agents (Police cantonale de Genève), 16.08.1994, N° 20 000 211, dossiers de police (1.04–1.05), Services de police, Canton de Genève, Archives d'État de Genève

puisse entrer à nouveau sur le territoire suisse à une date ultérieure[133]. C'est à ce moment-là que Félicien Kabuga a été inscrit au RCE[134]. L'interdiction d'entrée a été prononcée avec effet immédiat et pour une durée illimitée[135]. La décision finale de renvoi a été rendue le 17 août 1994 et mise en œuvre le 18 août 1994.

ii. Analyse de la situation le 17 août 1994

Le renvoi de Félicien Kabuga ainsi que l'interdiction d'entrée à son encontre avaient donc déjà été décidés lorsque le DFAE a requis, de façon imprévue, une analyse de la situation. Cette décision s'explique par le fait qu'un membre du FPR avait informé le DFAE de l'intention du gouvernement rwandais de demander l'extradition de Félicien Kabuga[136]. Après être sorti vainqueur de la guerre civile et avoir arrêté le génocide contre les Tutsis à la mi-juillet, le FPR avait constitué le nouveau gouvernement du pays. Parmi les missions majeures annoncées figurait la poursuite des principaux responsables des massacres[137]. Si la date de transmission officielle de la demande d'extradition restait encore inconnue, le DFAE a néanmoins convoqué une séance en urgence pour déterminer, au vu de l'intention du gouvernement rwandais, s'il était opportun sur le plan juridique et politique d'expulser Félicien Kabuga vers Kinshasa comme prévu le lendemain. 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[138].

La séance a réuni des représentants de l'ODR, du DFAE et de l'OAC[139], le but étant de clarifier la situation juridique nationale et, au besoin, internationale, ainsi que de discuter de trois scénarios envisageables pour traiter le cas de Félicien Kabuga. La première option

---

[133] Interdiction d'entrée contre Félicien Kabuga, 16.08.1994, N° 20 000 211, dossiers de police (1.04–1.05), Services de police, Canton de Genève, Archives d'État de Genève

[134] Audition d'Alexandre Hunziker (OFE) avec René Bacher et Beat Roggo, 14.09.1994, 14h00, Berne, in Bacher, René, *Administrativuntersuchung im Bundesamt für Ausländerfragen*, E4010A#2000/265#1330*, Archives fédérales suisses, p. 9

[135] Entre 1990 et 1994, l'entrée en Suisse a été interdite en vertu de l'art. 70 de la Constitution fédérale à 238 personnes, dont 122 terroristes ou extrémistes violents et 115 agents de services de renseignement. La statistique correspondante fait état d'une seule interdiction d'entrée en 1994 dans la catégorie « Autre » ; il s'agit vraisemblablement de la décision relative à Félicien Kabuga. Ces chiffres montrent qu'il n'était pas courant de prononcer de telles interdictions à l'encontre de personnes ne relevant ni de la catégorie des terroristes, ni de celle des agents de services de renseignement.

[136] Hadorn, Urs (ODR), courrier à Arnold Koller (DFJP), « Kabuga Felicien und Familie, 19.07.1935, Ruanda; Asylgesuch », 17.08.1994, dodis.ch/74550, dernière consultation le 18.03.2026

[137] Straus, *The Historiography of the Rwandan Genocide*, p. 526

[138] Hadorn, Urs (ODR), courrier à Arnold Koller (DFJP), « Kabuga Felicien und Familie, 19.07.1935, Ruanda; Asylgesuch », 17.08.1994, dodis.ch/74550, dernière consultation le 18.03.2026. Bernard Bertossa a été contacté dans le cadre de cette étude. Il a indiqué qu'en raison du caractère très ancien des événements et du grand nombre de cas d'envergure internationale qu'il avait été amené à traiter, il n'était pas en mesure de se souvenir de l'affaire concernée.

[139] Hadorn, Urs (ODR), courrier à Arnold Koller (DFJP), « Kabuga Felicien und Familie, 19.07.1935, Ruanda; Asylgesuch », 17.08.1994, dodis.ch/74550, dernière consultation le 18.03.2026

présentée consistait à maintenir le renvoi en vertu de la loi sur l'asile prévu le lendemain. La deuxième option était d'attendre la demande d'extradition émanant du Rwanda, tandis que la troisième concernait une éventuelle poursuite pénale par délégation pour les infractions au droit international, qui serait menée par la justice militaire en Suisse[140].

Malgré les intenses efforts déployés, il a été impossible de trouver le procès-verbal de la séance concernée dans le cadre des recherches pour la présente étude [141]. Nous ne pouvons donc que déduire de manière indirecte les éléments majeurs évoqués lors de l'analyse de la situation.

Option 1 – Maintenir le renvoi préventif de la famille Kabuga vers Kinshasa

La première option consistait à exécuter comme prévu le renvoi le 18 août 1994. Conformément aux explications fournies plus haut, la Police cantonale de Genève a été chargée d'organiser cette opération juste après le dépôt des demandes d'asile. Il apparaît clairement que l'ODR entendait maintenir le programme établi et exécuter le renvoi de la famille Kabuga vers Kinshasa le lendemain de l'analyse de la situation comme cela avait été planifié.

Option 2 – Attendre une demande d'extradition de la part du gouvernement rwandais

Les sources écrites ne permettent pas de savoir quels aspects de la deuxième option ont été abordés lors de l'analyse de la situation. Il en ressort seulement qu'à cette date, aucune demande d'extradition formelle n'avait été émise par le gouvernement rwandais. Le DFAE avait uniquement connaissance de l'intention du nouveau gouvernement du Rwanda de déposer une telle demande concernant Félicien Kabuga.

Compte tenu du manque de sources fiables sur le sujet, un long entretien a été organisé dans le cadre de cette étude avec Erwin Jenni, ancien chef de la Section extraditions qui dépendait, à l'époque des faits, de l'Office fédéral de la police[142]. Fort de ses diverses expériences professionnelles, M. Jenni a pu livrer un éclairage sur le cadre juridique et la pratique des autorités dans le domaine en question. Les explications ci-après s'appuient donc sur les analyses fournies rétrospectivement par l'ancien fonctionnaire[143].

[140] Ibid.
[141] Une ancienne collaboratrice qui travaillait en août 1994 au sein de la Division politique IV (Politique internationale des réfugiés) du DFAE a été contactée dans le cadre de la présente étude. Elle ne se souvenait malheureusement pas de l'existence de documents écrits relatifs à l'analyse de la situation et n'a ainsi pu nous fournir aucun renseignement sur la teneur exacte de la séance.
[142] Ce domaine relève aujourd'hui de l'Office fédéral de la justice.
[143] Entretien oral avec Erwin Jenni (ancien chef de la Section extraditions, Office fédéral de la police), en présence de Monika Trachsel Schweri (co-cheffe de l'unité Extraditions, Office fédéral de la justice), mené par Thanushiyah Korn (gestion du projet), 01.12.2025, Office fédéral de la justice, Berne

Parmi les tâches incombant à la Section extraditions figurait le fait de recevoir les demandes d'extradition émanant d'États étrangers et d'y répondre dans les plus brefs délais en respectant les bases légales applicables. Cette section était également chargée de décider, à partir d'une éventuelle demande de recherche diffusée notamment par le biais de l'Organisation internationale de police criminelle (INTERPOL), si une personne recherchée par un autre État devait, en attendant la demande d'extradition formelle, être placée en détention provisoire en vue de l'extradition ou signalée en vue de son arrestation en Suisse. Pour que cela soit possible, il fallait impérativement pouvoir présenter une demande écrite émanant d'un autre État. L'existence d'un mandat d'arrêt étranger ou d'un document équivalent était primordiale en la matière. Pour commencer, la demande devait être examinée sur le plan juridique et les chances d'extradition évaluées. La personne concernée devait être un ressortissant étranger, dont l'infraction ne relevait pas de la juridiction suisse et n'était pas prescrite. En outre, il fallait veiller à ce que l'État demandant l'extradition ne risque pas de porter atteinte aux droits fondamentaux de l'intéressé et qu'il permette la tenue d'un procès équitable. Dans les cas où l'on pouvait s'attendre à une violation des droits fondamentaux, une extradition pouvait toutefois se produire à condition que l'État requérant donne des garanties en vue d'un procès équitable de la personne à extrader. Par ailleurs, la prise en charge de cette dernière devait être organisée et financée par l'État requérant. Selon les déclarations de l'ancien chef de l'unité organisationnelle concernée, on recensait, avant 1994, un cas de ressortissant rwandais extradé aux frais du gouvernement du Rwanda. La condition requise pour l'application de cette procédure était l'existence d'un accord d'extradition entre la Suisse et l'État requérant, ou le respect des exigences définies dans la loi fédérale en ce qui concerne l'entraide judiciaire internationale en matière pénale[144]. En août 1994, l'accord d'extradition existant entre la Suisse et la Belgique s'appliquait également aux anciennes colonies belges[145]. Si les conditions d'une extradition n'étaient pas remplies, la demande pouvait être rejetée par écrit[146].

Le cadre juridique permettant une extradition était bien présent, mais l'Office fédéral de la police ne pouvait agir que sur la base d'une demande d'extradition écrite. C'était le seul moyen de lancer l'examen juridique du cas d'espèce. Or, en août 1994, les autorités suisses ne disposaient pas d'un tel document. La simple intention du gouvernement rwandais d'émettre une demande d'extradition à l'encontre de Félicien Kabuga ne leur donnait pas la compétence juridique d'entamer une procédure contre lui ou de l'incarcérer à titre provisoire en vue

[144] Entretien avec Erwin Jenni, 01.12.2025
[145] La validité pour le Rwanda de la Convention d'extradition conclue entre la Suisse et la Belgique avait été confirmée en 1971 par échange de notes ; prise de position écrite de Monika Trachsel Schweri (co-cheffe de l'unité Extraditions, Office fédéral de la justice), 29.08.2025
[146] Ibid.

d'attendre une demande écrite[147]. Seule la justice militaire aurait pu ordonner une arrestation provisoire de M. Kabuga pour engager une procédure pénale en Suisse à son encontre (voir plus bas).

Selon l'ancien chef de la Section extraditions, même si une demande d'extradition écrite avec mandat d'arrêt avait pu être présentée en août 1994, l'extradition aurait eu très peu de chances d'aboutir. En se référant à un cas comparable, Erwin Jenni nous a ainsi expliqué que le DFAE considérait la base juridique au Rwanda à l'époque comme insuffisante et les conditions de détention dans ce pays comme inacceptables. Dans le cas évoqué, l'unité compétente aurait rejeté la demande d'extradition et l'aurait transmise à la justice militaire pour qu'une poursuite pénale par délégation puisse être entamée en Suisse[148].

Globalement, l'élément décisif a été l'absence de demande d'extradition écrite au moment où l'on a décidé de renvoyer Félicien Kabuga en vertu de la loi sur l'asile. Les sources écrites ne permettent pas de savoir si le gouvernement rwandais avait élaboré une base adéquate pour effectuer une telle demande, ni la date à laquelle cette dernière devait être émise. Étant donné qu'il était impossible d'ordonner une arrestation provisoire uniquement sur la base de l'intention communiquée, M. Kabuga aurait pu séjourner librement en Suisse si l'option 2 avait été choisie. Or, c'est précisément ce que les autorités suisses voulaient éviter dans la mesure du possible.

Option 3 – Demander à la justice militaire suisse d'entamer une poursuite pénale par délégation à l'encontre de Félicien Kabuga

L'analyse de la situation au 17 août 1994 se fonde sur deux évaluations juridiques : une au regard du droit international et une au regard du droit pénal militaire[149]. Le fait que la séance se soit déroulée dans un contexte d'urgence a influé sur la possibilité d'étudier le cas de manière approfondie sur le plan juridique et politique. L'OAC a précisé par la suite qu'il n'avait eu que quelques heures pour se pencher sur l'affaire Kabuga[150] et avait donc seulement pu effectuer un examen « sommaire » du cas[151].

[147] Entretien avec Erwin Jenni, 01.12.2025
[148] Ibid.
[149] Tant les analyses juridiques que la correspondance qui a suivi l'analyse de la situation peuvent être consultées et renseignent sur la teneur de la séance du 17 août 1994.
[150] Van Wijnkoop, Jürg, brigadier (auditeur en chef), courrier à Michel-André Fels (Section de l'entraide judiciaire internationale), « Ersuchen des Internationalen UNO-Tribunals für Kriegsverbrechen in Ruanda vom 07.08.1995 um Vornahme selbstständiger Amtshandlungen in der Schweiz », 10.08.1995, Office fédéral de la justice, Berne, p. 1
[151] Ibid., p. 1

L'évaluation au regard du droit international requise le jour de l'analyse de la situation a été réalisée, également dans un contexte de forte contrainte de temps, par la section chargée du droit international public[152]. Elle révèle que la Suisse n'ayant pas encore ratifié, à l'époque, la Convention pour la prévention et la répression du crime du génocide, les Conventions de Genève et leurs protocoles additionnels constituaient, en vue d'une poursuite pénale, la seule base applicable en matière de droit international. Des problèmes pratiques sont également mentionnés, en l'occurrence la difficulté, au départ, de prouver la « coactivité » – au sens du droit pénal – de Félicien Kabuga en personne. La section chargée du droit international public a donc rédigé la conclusion suivante :

> *Schlussfolgerung: X [Kabuga] dürfte vom persönlichen Geltungsbereich des schweizerischen Militärstrafrechts erfasst werden. Auch können unter letzterem Verletzungen von Art. 3 der Genfer Konventionen und von Zusatzprotokoll II verfolgt werden, die beide Angriffe auf Leib und Leben in jeglicher Form untersagen. Eine Strafverfolgung könnte allerdings daran scheitern, dass X keine hinreichend intensive Beteiligung an den entsprechenden Straftaten vorgehalten bzw. nachgewiesen werden könnte[153].*
>
> Traduction en français de LMJ Traduction :
>
> Conclusion : X [Kabuga] devrait être concerné par le champ d'application personnel du droit pénal militaire suisse. Dans ce cadre, il est également possible de poursuivre les violations de l'art. 3 des Conventions de Genève et du Protocole II, qui interdisent toutes formes d'atteintes à la vie et à l'intégrité corporelle. Une poursuite pénale pourrait cependant échouer en raison de l'impossibilité de reprocher à X une participation suffisamment active aux infractions pénales concernées ou de prouver cette participation.

Une poursuite pénale de Félicien Kabuga en Suisse aurait donc éventuellement été possible dans le cadre de la justice militaire.

Cette piste a été étudiée sur la base de l'évaluation de l'auditeur en chef, dans laquelle ce dernier parvenait à la conclusion qu'il était certes possible d'entamer une procédure pénale militaire, mais que, compte tenu de la faiblesse des éléments de preuve, il était très probable que l'on doive libérer Félicien Kabuga à l'issue de la détention provisoire. Or, vu le débat public que

[152] Direction du droit international public (DFAE), rapport, 17.08.1994, dossier de classement, Office de l'auditeur en chef, Berne
[153] Direction du droit international public (DFAE), rapport, 17.08.1994, dossier de classement, Office de l'auditeur en chef, Berne, p. 2

pourrait susciter le séjour de M. Kabuga, cela serait « difficilement tenable » en termes de politique intérieure. L'auditeur en chef explique ainsi, dans un courrier adressé au DFAE :

> *Ich betrachte die Einleitung eines Militärstrafverfahrens nur dann als sinnvoll, wenn Ermittlungen auf polizeilicher Ebene und ohne Wissen Kabugas erfolgen können, die genügend konkrete Anhaltspunkte ergeben, dass eine Voruntersuchung (und damit natürlich die Möglichkeit einer Verhaftung für längere Dauer) angeordnet werden kann. Dies würde natürlich bedingen, dass Kabuga für längere Zeit unbehelligt in der Schweiz leben könnte … Und dies wiederum ist aus Gründen, die nicht strafrechtlicher Natur sind, kaum zu verantworten*[154].
>
> Traduction en français de LMJ Traduction :
>
> Je considère qu'il serait judicieux d'engager une procédure pénale militaire uniquement si des investigations policières, menées sans que M. Kabuga en ait connaissance, peuvent aboutir à des indices suffisamment concrets pour pouvoir ordonner une enquête préliminaire (et, partant, envisager une arrestation pour une longue durée). Cela nécessiterait bien sûr que M. Kabuga puisse vivre en Suisse de façon prolongée sans être inquiété… Or, cela aussi est difficilement tenable, pour des raisons qui ne relèvent pas du droit pénal.

La faiblesse des preuves disponibles s'est avérée décisive pour la conclusion de l'évaluation[155]. À ce moment-là, on savait que Félicien Kabuga était cofondateur et cofinanceur de la radio RTLM. Le fait que cette dernière ait joué un rôle majeur dans le génocide avait en outre été largement relayé dans les médias, y compris en Suisse[156]. Néanmoins, rien n'attestait ni n'établissait clairement dans quelle mesure M. Kabuga exerçait une influence sur les programmes de la chaîne et devait ainsi être poursuivi personnellement pour le génocide perpétré contre les Tutsis. D'autres faits pertinents du point de vue du droit pénal, qui sont aujourd'hui connus, étaient totalement ignorés des autorités suisses en août 1994. On sait par exemple aujourd'hui qu'en sa qualité d'homme d'affaires fortuné, Félicien Kabuga influait également sur les événements politiques au Rwanda[157]. Des recherches récentes montrent

[154] Van Wijnkoop, Jürg, brigadier (auditeur en chef), courrier à Jacques Rial (DFAE), « F. Kabuga », 17.08.1994, dossier de classement, Office de l'auditeur en chef, Berne, p. 2
[155] Voir également Fiolka, Gerhard, rapport d'expertise, « Der Fall Félicien Kabuga. Völkerrechtliche Aspekte unter besonderer Berücksichtigung der Möglichkeit der Eröffnung eines Strafverfahrens in der Schweiz im Jahre 1994 », 21.12.2025
[156] *Le Nouveau Quotidien*, « Radios qui tuent, radios qui mentent: ces voix qui font la guerre au Rwanda », 10.08.1994, N283876, Secrétariat d'État aux migrations, Berne
[157] Bartrop, « Kabuga, Félicien (b. 1935) », p. 148

qu'il était impliqué dans l'armement et l'équipement des milices hutus, qui comptaient parmi les principaux auteurs du génocide[158]. Le 17 août 1994, la seule information dont on disposait était que M. Kabuga était considéré comme un criminel de guerre présumé en raison de sa participation à la radio RTLM. Une enquête fastidieuse et approfondie au Rwanda aurait été nécessaire pour recueillir des éléments de preuve solides incriminant personnellement Félicien Kabuga[159]. Étant donné le petit nombre de précédents dans lesquels des hommes d'affaires avaient été condamnés personnellement en vertu du droit pénal pour une participation détenue dans une entreprise, il était très difficile de savoir si une procédure pénale aurait pu aboutir et dans quels délais[160].

Une arrestation provisoire de Félicien Kabuga et un transfert de son cas au TPIR n'étaient pas envisageables et n'ont donc pas été discutés dans le cadre de l'évaluation de la situation. S'il était établi, dès mai 1994, que des poursuites pénales internationales seraient engagées à l'encontre des principaux responsables du génocide, le TPIR n'a été créé qu'en novembre de cette même année. Quatre années supplémentaires ont été nécessaires pour que Félicien Kabuga soit accusé de complicité dans le génocide[161]. En outre, une détention provisoire n'aurait pu être prononcée qu'en présence d'un soupçon sérieux et d'un mandat d'arrêt, deux choses pour lesquelles – comme il ressort de l'expertise de Gerhard Fiolka – aucune base solide n'existait à la date concernée. Après avoir analysé les trois options en discussion, l'ODR a formulé la conclusion suivante :

> *Den Optionen 2 und 3 ist gemeinsam, dass zur Zeit nicht annähernd genügend Elemente bekannt sind, die eine auch nur provisorische Inhaftierung rechtfertigen könnten. Bis ein formell korrektes Auslieferungsgesuch vorliegt, könnten Wochen vergehen. Ob dann auch die strengen materiellen Voraussetzungen für eine Auslieferung nach bundesgerichtlicher Praxis erfüllt wären, ist zumindest fraglich. Für die Einleitung eines Militärjustizverfahrens müsste einerseits eine wahrscheinlich umfangreiche Tatbestandsaufnahme erfolgen, um den Beweisanforderungen zu genügen. Auch hier ist völlig offen, in welchem Zeitpunkt*

[158] Ibid.
[159] Voir également Fiolka, rapport d'expertise.
[160] Kolieb, Jonathan / Letch, Ann, « The Business of Genocide. The Trial of Félicien Kabuga – Can International Criminal Law Hold Corporate Criminals Accountable? », *Opinio Juris*, 14.11.2022, https://opiniojuris.org/2022/11/14/the-business-of-genocide-the-trial-of-felicien-kabuga, dernière consultation le 24.01.2026
[161] Affaire ICTR-98-44B (ICTR-98-44B), Mécanisme international appelé à exercer les fonctions résiduelles des Tribunaux pénaux, https://unictr.irmct.org/fr/cases/ictr-98-44b, dernière consultation le 11.12.2025

sich eine Untersuchungshaft rechtfertigen würde; wahrscheinlich wäre auch hier mit Wochen zu rechnen[162].

Traduction en français de LMJ Traduction :

> Les options 2 et 3 ont ceci de commun que les éléments connus actuellement sont loin d'être suffisants pour motiver une arrestation, même provisoire. Il pourrait s'écouler des semaines avant qu'une demande d'extradition formellement correcte soit émise. Et on peut raisonnablement se demander si les conditions matérielles strictes permettant une extradition selon la jurisprudence du Tribunal fédéral seraient alors réunies. Pour qu'une procédure pénale militaire puisse être entamée, il faudrait procéder à une reconstitution des faits vraisemblablement très poussée afin de satisfaire aux exigences en matière de preuves. Là encore, il est impossible de savoir à quel moment une détention provisoire se justifierait ; il serait probablement question aussi de plusieurs semaines.

L'argument principal opposé par l'ODR aux options 2 et 3 était donc qu'elles impliquaient toutes deux le fait que Félicien Kabuga puisse séjourner librement en Suisse pendant la durée des enquêtes et de l'administration des preuves nécessaires.

Pour les autorités concernées, cette éventualité paraissait intenable vis-à-vis de l'opinion publique nationale. S'agissant du rôle de la Suisse à l'international, la solution du renvoi était – et continue d'apparaître – plus ambivalente. Adoptée après la Seconde guerre mondiale par les Nations Unies, la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide a fait de l'acte génocidaire une infraction punissable en droit international. Sont ainsi considérés comme un génocide les actes commis dans l'intention de détruire, en tout ou en partie, un groupe national, ethnique, « racial » ou religieux, comme tel[163]. Dans le cas de Félicien Kabuga, ladite convention aurait contraint les États signataires à traduire en justice l'infraction pénale en vertu du droit international. En 1994, la Suisse n'avait toutefois pas encore ratifié ce texte. En parallèle, elle endossait une responsabilité particulière vis-à-vis du Rwanda dans le cadre de l'étroite coopération au développement menée avec ce pays. Lors de la session extraordinaire de l'Assemblée générale des Nations Unies, réunie les 24 et 25 mai 1994 tandis que le génocide continuait de faire rage au Rwanda, le représentant de la Suisse François Nordmann, directeur, au sein du DFAE, de la Direction des organisations internationales[164],

[162] Hadorn, Urs (ODR), courrier à Arnold Koller (DFJP), « Kabuga Felicien und Familie, 19.07.1935, Ruanda; Asylgesuch », 17.08.1994, dodis.ch/74550, dernière consultation le 18.03.2026
[163] Art. II de la Convention du 9 décembre 1948 pour la prévention et la répression du crime de génocide, RO **2002** 2606
[164] Nordmann, François, dodis.ch/P17187, dernière consultation le 25.01.2026

avait confirmé la reconnaissance comme génocide des crimes perpétrés au Rwanda et s'était ouvertement déclaré en faveur de la condamnation des responsables :

> A nos yeux, la Résolution doit également indiquer que les massacres perpétrés au Rwanda et visant la destruction d'un groupe ethnique constituent un génocide. Elle doit établir clairement les responsabilités[165].

Cette expression de la position de la Suisse en matière de politique extérieure ne s'est pas concrétisée dans la pratique des autorités pour ce qui est du traitement du cas Félicien Kabuga en vertu de la loi sur l'asile. Malgré l'engagement pris publiquement envers la communauté internationale de soutenir les poursuites pénales à l'encontre des responsables du génocide, la dimension internationale n'apparait pas dans les sources disponibles relatives à la décision de renvoi. Les arguments avancés par les parties prenantes portaient exclusivement sur le risque politique vis-à-vis de l'opinion publique suisse. Le DFAE craignait de sévères critiques de la part de cette dernière si la Suisse renvoyait le criminel de guerre présumé et le « laissait s'échapper[166] ». Dans le même temps, les autorités ne savaient pas avec certitude sur quelles preuves elles pourraient s'appuyer pour tenir Félicien Kabuga personnellement responsable de crimes commis au Rwanda.

Après la séance d'analyse de la situation, Urs Hadorn, directeur suppléant de l'ODR, a communiqué les informations et la recommandation reproduites ci-après :

> *Das EDA befürchtet scharfe Reaktionen der Presse, wenn bekannt würde, die Schweiz hätte einen Kriegsverbrecher laufen lassen. In Anbetracht der äusserst mageren Beweislage plädiere ich trotzdem für die Option 1, weil die Öffentlichkeit es letztlich wohl noch schlechter verstehen würde, wenn wir einen Kriegsverbrecher hier frei herumlaufen liessen. Diese Wahrscheinlichkeit ist nach den heutigen Erkenntnissen gross[167].*
>
> Traduction en français de LMJ Traduction :
>
> Le DFAE craint de vives réactions de la presse s'il devait se savoir que la Suisse a laissé s'échapper un criminel de guerre. Étant donné l'extrême faiblesse des preuves disponibles, je préconise toutefois l'option 1, car l'opinion publique comprendrait,

[165] Déclaration de l'Ambassadeur François Nordmann (Chef de la délégation suisse), Session extraordinaire de la Commission des droits de l'homme consacrée au Rwanda, Genève, 24 et 25 mai 1994, dodis.ch/69771, dernière consultation le 21.03.2026
[166] Hadorn, Urs (ODR), courrier à Arnold Koller (DFJP), « Kabuga Felicien und Familie, 19.07.1935, Ruanda; Asylgesuch », 17.08.1994, dodis.ch/74550, dernière consultation le 18.03.2026
[167] Ibid.

> en fin de compte, encore moins que nous laissions un criminel de guerre se promener en liberté dans notre pays. Or, en l'état actuel des connaissances, cette probabilité est élevée.

Par ailleurs, Urs Hadorn a informé le conseiller fédéral Arnold Koller, chef du DFJP, qu'en l'absence d'opposition expresse, le renvoi de Félicien Kabuga serait exécuté comme prévu le lendemain. Il a ainsi exclu tout report, estimant, d'après son expérience, qu'il en résulterait des risques importants. Dans son deuxième courrier adressé à M. Koller le même jour, il a complété l'objet en ajoutant, d'ores et déjà, le mot « renvoi ». L'ODR a ainsi réaffirmé à son interlocuteur sa décision de procéder au renvoi de Félicien Kabuga conformément à ce qui était prévu, en lui demandant son accord.

Dans son courrier, Urs Hadorn faisait également part à Arnold Koller du fait que, d'après une information du secrétariat du coordinateur en matière de politique internationale des réfugiés, le conseiller fédéral Flavio Cotti laissait au DFJP le soin de prendre la décision en l'espèce, même s'il préférait personnellement qu'une procédure pénale militaire soit entamée en Suisse[168]. Un courrier daté du même jour et adressé par Jacques Rial (coordinateur de la Section de la politique humanitaire et de la politique internationale des réfugiés, DFAE) à Armin Walpen (secrétaire général, DFJP) révèle que le DFAE privilégiait la réalisation d'investigations supplémentaires, en particulier concernant la demande d'extradition évoquée. Parallèlement, M. Rial et son département se sont déclarés disposés à laisser au DFJP la responsabilité de prendre la décision définitive[169].

Le DFJP a donc été l'autorité compétente qui a prononcé et exécuté le renvoi, et ce en dépit des objections du DFAE et du conseiller fédéral Flavio Cotti. Ces derniers ne se sont toutefois pas montrés très insistants dans la formulation de leurs réticences et de leurs préconisations, ni très conséquents dans la suite donnée à ces déclarations.

iii. Communication de la décision de renvoi

En ce même jour du 17 août 1994, un courrier a été rédigé et transmis à Félicien Kabuga, dans lequel Philippe Lenoir (ODR) informait ce dernier qu'il devait être renvoyé sans délai en vertu de l'art. 19 de la loi sur l'asile et qu'un éventuel recours ne permettrait pas de ralentir la procédure d'expulsion[170]. M. Lenoir précisait également que la décision avait été prononcée

[168] Hadorn, Urs (ODR), courrier à Arnold Koller (DFJP), « Kabuga Felicien und Familie, 19.07.1935, Ruanda; Asylgesuch », 17.08.1994, dodis.ch/74550, dernière consultation le 18.03.2026
[169] Rial, Jacques (DFAE), courrier à Armin Walpen (DFJP), « Affaire F. KABUGA », 17.08.1994, N283876, Secrétariat d'État aux migrations, Berne
[170] Lenoir, Philippe (ODR), courrier à Félicien Kabuga, 17.08.1994, N° 20 000 211, dossiers de police (1.04–1.05), Services de police, Canton de Genève, Archives d'État de Genève, p. 1

sur la base de l'audition réalisée au centre d'enregistrement de Genève le 16 août 1994[171]. Félicien Kabuga ne s'est pas opposé au renvoi vers Kinshasa, mais a toutefois posé comme condition de pouvoir effectuer ses opérations bancaires en Suisse avant le départ du vol[172]. L'ODR a accédé à cette demande, M. Kabuga s'étant, en contrepartie, déclaré prêt à coopérer avec les autorités. Les frais engendrés par les billets d'avion et le supplément de bagages de la famille, d'un montant total de 21 302 francs, ont été pris en charge par l'ODR[173]. Le fait que la très fortunée famille Kabuga soit expulsée aux frais des contribuables suisses a suscité un certain mécontentement[174]. Cette concession accordée par l'ODR montre à quel point celui-ci tenait à ce que le renvoi soit effectué rapidement ; cette façon de procéder correspond toutefois également à la pratique courante lors des renvois, qui reposaient sur la coopération des personnes concernées.

iv. Renvoi du 18 août 1994

Le renvoi de la famille Kabuga a été exécuté sous escorte le lendemain par la Police cantonale de Genève. Dès le 15 août, les modalités avaient fait l'objet d'une discussion entre Philippe Lenoir (ODR) et la Police cantonale de Genève. Le centre d'enregistrement de Genève avait été chargé de notifier la décision à Félicien Kabuga et à sa famille, ainsi que d'organiser le transport des 19 valises de la famille jusqu'à l'aéroport – l'achat des billets d'avion et les frais occasionnés par le supplément de bagages étant assumés par l'ODR. La famille devait être accompagnée à l'aéroport par la police de sûreté[175]. Il ressort de la correspondance de l'Office fédéral de la police que des contrôles avaient été réalisés régulièrement pour s'assurer que Félicien Kabuga n'était recherché ni en Suisse, ni à l'international[176]. Cela a été le cas juste avant l'audition de M. Kabuga et de son épouse au centre d'enregistrement de Genève.

La prise de la décision et sa mise en œuvre se sont succédé rapidement ; toutes les parties prenantes étaient soumises à une forte pression de temps. Cela s'explique notamment par le fait que l'ODR s'est dépêché d'organiser sans attendre le renvoi vers Kinshasa – et ce, juste

[171] Lenoir, Philippe (ODR), courrier à Félicien Kabuga, 17.08.1994, N283876, Secrétariat d'État aux migrations, Berne, p. 2
[172] Note de service du coordinateur en matière de politique internationale des réfugiés, « Ausschaffung von Félicien KABUGA (K.) und Familie nach Kinshasa », 19.08.1994, E2010A#2005/342#5338*, Archives fédérales suisses
[173] Swissair, bon de commande pour neuf personnes sur le vol SR 274 le 18.08.1994, adressé à l'Office fédéral des réfugiés, en date du 16.08.1994, N283876, Secrétariat d'État aux migrations
[174] de Dardel, Jean-Nils, question ordinaire 98.1154 « Expulsion de Félicien Kabuga », déposée le 06.10.1998, in Curia Vista (base de données des objets parlementaires), Assemblée fédérale, https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=19981154, dernière consultation le 15.04.2026
[175] Théraulez, M. (police), courrier à Urs Reichsteiner (police de sûreté), « Refoulement le 18 aout 1994 des ressortissants du Rwanda », 13.09.1994, p. 1
[176] Ibid., p. 2

après que cela a été rendu possible par le dépôt des demandes d'asile. Les raisons exactes de cette précipitation ne sont pas détaillées dans les dossiers qui ont pu être consultés. Il semble toutefois évident que la présence de Félicien Kabuga en Suisse était devenue indésirable et que les autorités redoutaient qu'elle ne donne lieu à des critiques dans la presse et à de vifs débats publics. La couverture médiatique des activités d'espionnage de Fabien Singaye avait également exacerbé la pression exercée par l'opinion. La solution d'un renvoi rapide représentait pour l'ODR un moyen bienvenu de régler promptement le problème.

Le matin du 18 août 1994, l'ODR a confirmé à la police que le Conseil fédéral avait pris la décision de renvoyer la famille Kabuga à bord du vol de ligne prévu de la compagnie Swissair[177]. La procédure s'est déroulée globalement sans encombre. Alors que Félicien Kabuga avait demandé de pouvoir se rendre à l'agence UBS de l'aéroport, la police lui a proposé – vraisemblablement par discrétion – de le conduire plutôt à l'agence UBS dans le quartier des Acacias avec son épouse et sa fille aînée, dont la présence était requise pour effectuer les opérations bancaires prévues[178]. Le fait qu'avant d'être amené à l'aéroport et de prendre son vol Swissair pour Kinshasa avec ses proches, M. Kabuga ait pu réaliser ses transactions chez UBS en toute tranquillité et discrétion a suscité des critiques dans les médias, plusieurs voix estimant que la Suisse avait réservé un traitement VIP à l'un des responsables du génocide rwandais[179]. En dépit des moyens financiers conséquents de la famille, les frais liés aux billets d'avion et aux bagages excédentaires, d'un montant total de 21 302 francs, ont été pris en charge par l'ODR[180] afin de ne pas retarder ni compliquer l'exécution du renvoi. Les membres de la famille Kabuga ont pu entrer au Zaïre avec les visas toujours valides qu'ils détenaient avant leur passage en Suisse et s'enregistrer à l'hôtel de luxe Intercontinental où séjournaient également d'autres Rwandais ayant fait partie de l'ancien régime au pouvoir[181].

Le jour du renvoi, le DFJP a rédigé des éléments de langage pour communiquer sur la procédure. Le discours officiel indiquait ainsi que Félicien Kabuga et sa famille avaient été expulsés vers Kinshasa en vertu de l'art. 19 de la loi sur l'asile[182]. La motivation de cette décision était le souhait des autorités fédérales de prendre des mesures de précaution particulières afin

[177] Ibid., p. 2
[178] Ibid., p. 3
[179] Lemmenmeier, Anna, « Fall Kabuga. Die unrühmliche Rolle der Schweiz im Völkermord von Ruanda », SRF Schweizer Radio und Fernsehen, 05.12.2022, https://www.srf.ch/news/schweiz/fall-kabuga-die-unruehmliche-rolle-der-schweiz-im-voelkermord-von-ruanda, dernière consultation le 04.02.2026
[180] Bon de commande n° 26656, commande de billets d'avion Swissair, Genève, 16.08.1994, N283876, Secrétariat d'État aux migrations
[181] Schmid, Wilhelm (représentation suisse à Kinshasa), fax à la Division politique II (DFAE), « Information », 23.08.1994, E2200.147#2003/263#25*, Archives fédérales suisses
[182] DFJP, éléments de langage « Kabuga Felicien und Familie, Ruanda; Asylgesuch und Wegweisung », 18.08.1994, N283876, Secrétariat d'État aux migrations

de refuser l'admission et l'asile en Suisse aux personnes venant du Rwanda soupçonnées d'avoir un lien avec le génocide. En tant que président et actionnaire principal de la radio RTLM, Félicien Kabuga était associé à la « guerre civile sanglante au Rwanda » (« *blutigen Bürgerkrieg in Ruanda* »)[183]. Les solutions alternatives au renvoi sont réfutées dans l'explication reproduite ci-dessous.

> *Unklar ist indessen, inwieweit Herr Kabuga selbst für diese Kampagnen verantwortlich ist. Um dies abzuklären, wären umfangreiche Ermittlungen nötig, die sich umso schwieriger gestalten könnten, als wesentliche Untersuchungen in Ruanda selbst geführt werden müssten. Sorgfältige Abklärungen der zuständigen Bundesstellen ergaben, dass weder mit Blick auf ein mögliches Auslieferungsbegehren noch bei Einleitung eines Prozesses wegen Kriegsverbrechen durch die schweizerische Militärjustiz zur Zeit eine Inhaftsetzung von Herrn Kabuga rechtlich zulässig wäre. Vielmehr hätte Herr Kabuga bei Verzicht auf die erfolgte Wegweisung mit grosser Wahrscheinlichkeit auf unbestimmte Zeit in der Schweiz auf freiem Fuss belassen werden müssen. Mit dem Vollzug der Wegweisung wurde diese wahrscheinliche Folge eines Verzichtes dieser Massnahme verhindert*[184]*.*

Traduction en français de LMJ Traduction :

> Il n'est cependant pas clairement établi dans quelle mesure M. Kabuga est personnellement responsable de ces campagnes. Pour éclaircir ce point, des enquêtes approfondies seraient nécessaires. Or, celles-ci seraient d'autant plus difficiles à organiser que les principales investigations devraient être menées sur le sol rwandais. Les mesures d'instruction rigoureuses effectuées par les entités fédérales compétentes ont révélé qu'une arrestation de M. Kabuga n'était, à l'heure actuelle, pas admissible du point de vue juridique – ni en considérant une éventuelle demande d'extradition, ni en cas d'ouverture d'une procédure pour crime de guerre par la justice militaire suisse. Au contraire, s'il avait été renoncé au renvoi, M. Kabuga aurait très vraisemblablement dû être laissé en liberté sur le territoire suisse pendant une durée indéterminée. L'exécution du renvoi a donc permis d'empêcher la conséquence probable d'une renonciation à la mesure d'expulsion.

[183] Ibid.
[184] Ibid.

Le discours officiel justifiait l'expulsion par le fait que Félicien Kabuga était explicitement considéré comme une personne « indésirable en Suisse »[185]. Il confirmait en outre que le Rwandais était entré en Suisse via le Zaïre et qu'il avait maintenant été renvoyé vers ce pays avec sa famille, à titre préventif, en vertu de l'art. 19 de la loi sur l'asile.

6. Évaluation

Si la reconstitution historique de l'entrée en Suisse de Félicien Fabuga révèle clairement que des erreurs ont été commises par les autorités, il est plus difficile de se prononcer sur la décision de renvoi. Les paragraphes ci-après évaluent l'action des autorités impliquées à la lumière des expertises juridiques.

a) Entrée en Suisse de Félicien Kabuga

i. Délivrance du visa

Au moment où les visas ont été délivrés à la famille Kabuga, le 9 juin 1994, Félicien Kabuga n'était pas encore considéré comme une personne indésirable. Ce n'est que plus tard qu'il a été placé par le DFAE sur sa liste des « étrangers indésirables ». Lorsqu'Alexandre Hunziker lui a octroyé un visa, il ne pouvait pas savoir que le DFAE signalerait M. Kabuga comme « indésirable » quelques jours après. Cependant, dès le début, de nombreux indices auraient dû inciter à un examen plus approfondi. Par exemple, le fait que des demandes de visas soient déposées pour une famille entière appartenant à la population hutu dans un pays en guerre civile où un génocide contre la minorité tutsi était perpétré depuis début avril. Par ailleurs, les autorités savaient que M. Kabuga était extrêmement fortuné. Or, les membres de la famille Kabuga, proches parents de M. Singaye, avaient été invités par ce collaborateur haut placé de l'ambassade du Rwanda à Berne, alors que celle-ci était endettée[186]. À cela s'ajoutent les nombreuses alertes et réserves émises par d'autres parties prenantes et ignorées par M. Hunziker. Notamment le fait que la représentation suisse à Kinshasa ait décidé de transmettre le cas à l'OFE plutôt que de le traiter elle-même et qu'elle ait communiqué à la famille Kabuga ses doutes quant à l'acceptation de sa demande. Par ailleurs, la recommandation certes concise mais parfaitement claire du DFAE avant l'octroi des visas, bien

[185] Ibid.
[186] Audition d'Alexandre Hunziker (OFE) avec René Bacher et Beat Roggo, 14.09.1994, 14h00, Berne, in Bacher, René, *Administrativuntersuchung im Bundesamt für Ausländerfragen*, annexe 2, E4010A#2000/265#1330*, Archives fédérales suisses, p. 4

qu'insuffisamment justifiée, aurait dû entraîner pour le moins une étape supplémentaire d'investigations.

Pourtant, M. Hunziker s'est contenté de solliciter un avis succinct du canton de Berne, qui n'a émis aucune objection. Il n'est pas possible de savoir avec certitude à quel point ce dernier s'est livré à un examen approfondi des demandes de visas[187]. Selon l'expertise d'Anne Kühler, le canton a probablement vérifié s'il existait une demande d'extradition écrite ou une demande de recherche pour Félicien Kabuga[188], ce qui, d'après les renseignements fournis par l'ancien chef de l'unité Extraditions, n'était pas le cas à cette date[189].

L'enquête administrative menée par René Bacher est parvenue à la conclusion que les circonstances auraient nécessité un examen plus rigoureux des demandes d'entrée sur le territoire et que l'OFE n'a pas suffisamment rempli cette obligation – un avis partagé par Anne Kühler dans son expertise[190]. Conformément au droit international coutumier en vigueur à l'époque, il n'existait aucune obligation juridique d'accorder l'entrée en Suisse[191]. Les autorités disposaient d'une marge d'appréciation leur permettant de refuser à titre définitif des demandes d'entrée sur la base de simples soupçons. Sur le plan juridique, l'OFE n'était ainsi soumis à aucune pression et il aurait donc pu consulter le DFAE de manière plus poussée ou, en cas de doute, soumettre l'affaire à l'examen du Conseil fédéral. Comme le montre la liste provisoire de personnes indésirables en provenance de l'étranger publiée par le DFAE seulement quelques jours après l'octroi des visas, les autorités étaient sensibilisées et avaient commencé à constituer une base d'informations. Un examen plus approfondi aurait très probablement donné lieu à un refus des demandes de visas. C'est donc en raison d'un manquement aux obligations de la part du directeur de l'OFE que Félicien Kabuga a obtenu, trois jours à peine après le dépôt des demandes d'entrée en Suisse, un visa de trois mois pour la Suisse.

ii. Tentatives d'annulation

Les actes de M. Hunziker apparaissent encore plus problématiques au regard des tentatives du DFAE de faire annuler les visas octroyés, d'empêcher l'entrée en Suisse de Félicien Kabuga et de faire prononcer une interdiction d'entrée à son encontre. Ces interventions n'ont pas été

[187] Kühler, rapport d'expertise, p. 9
[188] Ibid., p. 13
[189] Entretien avec Erwin Jenni, 01.12.2025
[190] Bacher, *Administrativuntersuchung im Bundesamt für Ausländerfragen*, p. 10 ; Kühler, rapport d'expertise, p. 22
[191] Seger, Paul (Direction du droit international public), courrier à Robert Eugster (OFE), « Rechtsfragen im Zusammenhang mit der Visaerteilung: Ihre Anfrage vom 13.02.1995 », 01.03.1995, E4300C-01#2021/3#369*, Archives fédérales suisses

correctement prises en considération par l'OFE, ce que M. Hunziker a justifié par la suite en alléguant que le DFAE n'avait pas suffisamment motivé ses objections[192]. Comme l'explique Anne Kühler dans son expertise, le seuil pour qu'un étranger soit qualifié d'« indésirable » était pourtant bas et il n'existait pas de droit à l'entrée ou au séjour en Suisse[193]. Elle estime donc que l'intervention du DFAE était suffisante pour annuler le visa de Félicien Kabuga a posteriori et pour empêcher son entrée en Suisse[194]. En effet, il est probable qu'en cas d'examen plus approfondi des demandes d'annulation, les autorités auraient conclu que l'intérêt public l'emportait sur les intérêts particuliers de Félicien Kabuga et qu'il fallait donc lui refuser l'entrée en Suisse[195].

La conclusion de René Bacher, à savoir le constat d'un manquement aux obligations de gravité moyenne de la part de M. Hunziker, a donc été motivée à la fois par la rapidité et le caractère arbitraire de l'octroi du visa par le directeur de l'OFE et par l'absence d'annulation du visa par l'OFE[196]. De la même façon, il convient de se demander pourquoi ni la représentation suisse à Kinshasa ni le DFAE n'ont prévenu les postes frontière.

Les sources encore disponibles actuellement ne permettent pas d'établir pourquoi M. Hunziker a agi de la sorte. Cette question restera probablement sans réponse, en grande partie du fait de la décision prise sciemment par les autorités de ne pas engager de procédure disciplinaire contre le directeur de l'OFE. Une décision que le conseiller fédéral Arnold Koller a justifiée par des considérations procédurales. Pourtant, compte tenu du grand intérêt porté par le public à ce sujet, une enquête plus poussée aurait pu contribuer à faire toute la lumière sur l'affaire.

b) Décision de renvoi

La présente étude a examiné la décision de renvoi tant du point de vue du droit des migrations que du droit pénal et du droit international. Pour ce faire, deux expertises juridiques distinctes ont été réalisées. Déjà mentionnées à plusieurs reprises dans les chapitres précédents, elles figurent en annexe dans leur version originale.

[192] Audition d'Alexandre Hunziker (OFE) avec René Bacher et Beat Roggo, 23.09.1994, p. 16
[193] Kühler, rapport d'expertise, p. 22
[194] Kühler, rapport d'expertise, p. 24
[195] Ibid.
[196] Bacher, René, *Administrativuntersuchung im Bundesamt für Ausländerfragen*, 07.10.1994, E4010A#2000/265#1330*, Archives fédérales suisses, p. 16

i. Évaluation relative au droit des migrations

Un jour après l'audition de Félicien Kabuga et de son épouse au centre d'enregistrement de Genève, l'ODR prononçait un renvoi préventif vers le Zaïre en vertu de l'art. 19, al. 2, de la loi sur l'asile[197]. Dans son expertise juridique, Anne Kühler constate que ce renvoi était possible, licite et raisonnablement exigible du point de vue du droit des migrations[198]. Comme nous l'avons exposé plus haut, le dépôt des demandes d'asile le 9 août 1994 donnait aux autorités suisses la possibilité de renvoyer Félicien Kabuga conformément à l'art. 19 de la loi sur l'asile[199]. Le renvoi vers un État tiers était en effet possible si ce dernier était contractuellement compétent pour le traitement de la demande d'asile et si le requérant y avait auparavant séjourné quelque temps, ou si des proches ou des personnes entretenant une étroite relation avec le requérant y vivaient. L'art. 19 dispose que le renvoi à titre préventif est exécutable immédiatement[200]. Félicien Kabuga possédait un visa en cours de validité pour le Zaïre, ce qui lui donnait le droit d'y entrer[201]. Au cours de son audition au sein du centre d'enregistrement de Genève le 16 août 1994, Félicien Kabuga a indiqué qu'avant d'arriver en Suisse, il avait séjourné plusieurs mois au Zaïre. Anne Kühler conclut donc qu'il remplissait les conditions légales pour être renvoyé à titre préventif au Zaïre avant la clôture de la procédure d'asile[202].

ii. Évaluation relative au droit pénal

Dans son expertise relative au droit pénal et au droit international, Gerhard Fiolka constate qu'en juillet et août 1994, il n'existait pas à l'encontre de Félicien Kabuga de soupçon sérieux qui aurait permis de fonder une détention[203]. D'une part, les faits qui lui étaient reprochés étaient relativement vagues, notamment en raison des incertitudes concernant l'ampleur de son influence sur les programmes de RTLM en tant que principal actionnaire de cette radio. Selon Gerhard Fiolka, ces éléments pouvaient difficilement justifier une détention[204]. D'autre part, même si une arrestation provisoire avait été ordonnée, il aurait été difficile de rassembler suffisamment de preuves solides dans le délai légal de sept jours[205], avant tout parce que l'obtention des preuves aurait dû avoir lieu principalement au Rwanda.

[197] Kühler, rapport d'expertise, p. 25
[198] Ibid., p. 34
[199] Kühler, rapport d'expertise, p. 25
[200] Ibid., p. 23
[201] Ibid., p. 29
[202] Ibid., p. 29
[203] Fiolka, rapport d'expertise, p. 11
[204] Ibid., p. 11
[205] Ibid., p. 11

Les droits fondamentaux de tout être humain prévoient que nul ne peut être privé de liberté sur la base de vagues accusations[206]. L'auditeur en chef a constaté a posteriori un dilemme :

> *Nicht unproblematisch ist der Umstand, dass der für die internen schweizerischen Verhältnisse konzipierte Militärstrafprozess rechtsstaatliche Garantien enthält, welche unseren Verhältnissen zwar durchaus angemessen sind, die Strafverfolgung von mutmasslichen Kriegsverbrechern jedoch erheblich erschweren[207].*
>
> Traduction en français de LMJ Traduction :
>
> Le fait que la procédure pénale militaire conçue pour les conditions internes à la Suisse comporte des garanties propres à l'État de droit tout à fait adaptées à notre situation, mais qui compliquent fortement les poursuites pénales à l'encontre des criminels de guerre présumés, n'est pas sans poser problème.

Gerhard Fiolka conclut qu'à l'époque comme aujourd'hui, un soupçon de cet ordre aurait pu entraîner l'ouverture d'une procédure pénale, mais qu'en raison de l'insuffisance des preuves, cela n'aurait pas pu aller au-delà d'une enquête en complément de preuves – du moins, pas au moment où il fallait prendre une décision rapide en raison du renvoi déjà planifié. À ce stade-là, il aurait éventuellement été possible d'ordonner une arrestation provisoire de sept jours, mais les éléments de preuve disponibles n'auraient « pas été suffisants pour prononcer une détention provisoire[208] ». Parallèlement, Gerhard Fiolka ajoute que Félicien Kabuga n'avait aucun droit de séjour sur le sol helvétique et qu'un vague soupçon était donc une motivation largement suffisante pour l'expulser de Suisse[209].

Selon l'auditeur en chef, il n'était pas réaliste d'escompter obtenir les preuves suffisantes pour une accusation dans le délai de sept jours imparti en cas d'arrestation provisoire.

> *Sogar dann, wenn man den Umstand, dass Kabuga am Sender RTMC [sic] massgeblich beteiligt war, als Rechtfertigungsgrund für eine vorläufige Festnahme hätte heranziehen wollen (was meines Erachtens rechtlich nicht zu verantworten*

[206] Ibid., p. 12
[207] Van Wijnkoop, Jürg, brigadier (auditeur en chef), courrier à Robert Eugster (OFE), « Arbeitsgruppe zur Ueberprüfung der Visaerteilung, des Erlasses von Fernhaltemassnahmen sowie der Wegweisung unerwünschter ausländischer Staatsbürger », 23.12.1994, E4300C-01#2021/3#369*, Archives fédérales suisses, p. 1
[208] Fiolka, rapport d'expertise, p. 12, traduit librement de l'allemand
[209] Ibid., p. 21

gewesen wäre), hätten die vom Gesetz eingeräumten 7 Tage vorläufiger Festnahme mit Sicherheit nicht ausgereicht, um die nötigen Beweismittel zu beschaffen[210].

Traduction en français de LMJ Traduction :

> Même si l'on avait voulu invoquer le fait que Félicien Kabuga était l'un des principaux soutiens financiers de la radio RTMC [sic] pour motiver une arrestation provisoire (ce qui, à mon sens, n'aurait pas été juridiquement recevable), les sept jours impartis par la loi dans le cadre de l'arrestation provisoire auraient selon toute certitude été insuffisants pour obtenir les moyens de preuve nécessaires.

L'auditeur en chef en a donc conclu que des poursuites pénales n'auraient pu aboutir que si des preuves et des soupçons concrets avaient été disponibles au moment de l'ouverture de la procédure[211]. Les réflexions et considérations de M. Van Wijnkoop sont communiquées en détail dans l'expertise pénale de Gerhard Fiolka.

Gerhard Fiolka rappelle par ailleurs qu'il a fallu au TPIR, malgré ses nombreuses ressources et les coopérations internationales, pas moins de quatre ans pour mettre en accusation Félicien Kabuga[212]. Créé spécifiquement en vue de juger le génocide rwandais, ce tribunal pénal international a néanmoins eu besoin de tout ce temps pour rassembler suffisamment de preuves et élaborer une mise en accusation de Félicien Kabuga pour sa responsabilité personnelle dans le génocide perpétré contre les Tutsis. C'est un élément dont il faut tenir compte lors de l'évaluation des options qui s'offraient à la justice militaire suisse.

iii. Évaluation finale

Bien qu'on sût déjà en août 1994 qu'un tribunal pénal international allait être institué pour le Rwanda, on n'avait alors aucune idée de la date à laquelle il serait fonctionnel et pourrait commencer son travail. Il est donc également compréhensible que les autorités suisses n'aient pas pris contact avec les Nations Unies.

Ainsi, en optant pour le renvoi de Félicien Kabuga, les autorités ont pris une décision conforme au droit en vigueur et pragmatique, qui tenait compte de l'opinion publique suisse. Un autre choix aurait pu être fait : il aurait en effet été possible, pour le moins, d'ouvrir une procédure pénale ou d'attendre une demande d'extradition. Ces options comportaient des risques

[210] Van Wijnkoop, Jürg, brigadier (auditeur en chef), courrier à Robert Eugster (OFE), « Arbeitsgruppe zur Ueberprüfung der Visaerteilung, des Erlasses von Fernhaltemassnahmen sowie der Wegweisung unerwünschter ausländischer Staatsbürger », 23.12.1994, E4300C-01#2021/3#369*, Archives fédérales suisses, p. 2
[211] Ibid., p. 2
[212] Fiolka, rapport d'expertise, p. 24

exposés plus haut en matière d'opinion publique et n'auraient très probablement conduit ni à une arrestation, ni à une condamnation de Félicien Kabuga. Mais, eu égard aux valeurs et aux engagements exprimés par le représentant suisse lors de la session extraordinaire de l'Assemblée générale des Nations Unies en mai 1994, et compte tenu des conceptions actuelles de la responsabilité internationale de la Suisse, elles auraient vraisemblablement permis aux autorités de mieux répondre à ce que l'on attendait d'elles.

7. Recontextualisation des résultats

Le présent chapitre replace les résultats de notre étude dans un contexte politique et historique plus large, en réponse à la question 6 du cahier des charges. Il s'intéresse notamment aux relations entre la Suisse et le Rwanda durant l'année 1994 ainsi qu'à d'autres facteurs pertinents pour l'affaire.

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. Durant l'été 1994, l'éloignement de ressortissants étrangers indésirables était un sujet aussi bien pour le DFAE que pour le DFJP, notamment en raison de l'arrivée en Suisse du dictateur chilien Augusto Pinochet. Les archives montrent qu'il s'agissait à l'époque de déterminer les compétences de chaque autorité et le déroulement précis des procédures. Au terme de leur échange, le DFJP et le DFAE conclurent que la Suisse disposait des bases légales et des instruments requis pour interdire l'entrée sur son territoire aux personnes indésirables[213], mais que des clarifications supplémentaires s'imposaient en cas d'ambiguïté sur le plan politique[214]. Une entité commune a donc été constituée pour traiter des questions non tranchées, telles que l'appréciation politique des cas limites[215]. Compétente pour la négociation globale de la procédure, elle semble ne pas avoir été consultée dans le cas concret des demandes d'entrée de la famille Kabuga.

Par ailleurs, les relations bilatérales étroites entre la Suisse et le Rwanda confèrent à l'affaire Kabuga une dimension politique particulière. Dès 1963, la Suisse a désigné le Rwanda comme pays prioritaire de son aide au développement[216]. Dans l'optique de créer une « Suisse de l'Afrique », les institutions suisses en faveur du développement ont alors investi au Rwanda

[213] DFAE, procès-verbal succinct, « Sitzung EJPD-EDA im Nachgang zur Schweizerreise Pinochets Montag, den 20. Juni 1994, 14.00 Uhr, W 114 », 21.06.1994, E4300C-01#2021/3#369*, Archives fédérales suisses
[214] Ibid.
[215] Ibid.
[216] Ulrich, Richard (conseiller en politique fiscale), « Schwerpunktbildung in Rwanda », 31.05.1963, dodis.ch/53957, dernière consultation le 21.03.2026

des centaines de millions de francs, des ressources humaines et du matériel[217]. De plus, la Suisse a mis à la disposition des deux présidents hutus des conseillers chargés de les épauler pour les questions économiques[218]. Le rôle du dernier d'entre eux, Charles Jeanneret, est aujourd'hui controversé en raison de reproches d'ingérence dans la politique intérieure du Rwanda[219]. Immédiatement après le génocide perpétré contre les Tutsis en 1994, le DFAE a chargé un groupe d'étude dirigé par Joseph Voyame de déterminer le rôle joué par la Suisse au Rwanda[220]. Depuis la publication de ce rapport, aucune analyse historique complète n'a été réalisée. Une telle étude pourrait aujourd'hui rassembler les sources accessibles, les derniers résultats de la recherche et des éclairages rétrospectifs pour répondre aux questions non élucidées et, ainsi, être à la hauteur de la responsabilité politique de la Suisse issue de l'étroite coopération entre les deux pays.

L'importance particulière de l'affaire Kabuga tient aussi au rôle central de ce dernier dans le financement et l'organisation du génocide au Rwanda[221]. Nous savons aujourd'hui que Félicien Kabuga n'était pas seulement président de la radio RTLM, mais qu'il a aussi financé l'importation de milliers de machettes ainsi que la formation des milices hutus, devenues par la suite un acteur majeur du génocide[222]. C'était l'un des principaux financeurs des partis extrémistes hutus Mouvement révolutionnaire national pour le développement (MRND) et Coalition pour la défense de la République (CDR)[223]. De par sa fortune considérable et son réseau dans les milieux politiques, Félicien Kabuga avait une influence significative sur les événements politiques[224]. Le 25 avril 1994, il se serait réuni à Gisenyi avec des personnes partageant les mêmes idées que lui pour fonder le Comité provisoire du Fonds de défense nationale (FDN), dont la mission centrale était d'armer et de former les milices hutus[225]. Après la création du TPIR le 8 novembre 1994, Félicien Kabuga comptaient parmi les principales personnes faisant l'objet d'une instruction pour crimes de guerre[226]. Aujourd'hui encore, il est considéré, en raison du soutien financier et idéologique apporté au mouvement Hutu Power,

[217] DFAE, rapport, « Kurzbericht über RWANDA », mars 1987, E2010A#1999/250#7895*, Archives fédérales suisses
[218] Voyame et al., « La coopération suisse au Rwanda : rapport du groupe d'étude institué par le DFAE », 21.01.1996, dodis.ch/30052, dernière consultation le 06.02.2026, p. 122
[219] Verwimp, Philip, « Peasant Ideology and Genocide in Rwanda under Habyarimana », in Cook, Susan E. (éd.), *Genocide in Cambodia and Rwanda. New Perspectives*, New Brunswick, N.J., 2006, p. 2
[220] Voyame et al., « La coopération suisse au Rwanda : rapport du groupe d'étude institué par le DFAE », 21.01.1996, dodis.ch/30052, dernière consultation le 06.02.2026
[221] Bartrop, « Kabuga, Félicien (b. 1935) », p. 148
[222] Melvern, Linda, *Complicités de génocide. Comment le monde a trahi le Rwanda*, Paris, 2010
[223] Ibid.
[224] Ibid.
[225] Ibid.
[226]« Comparution initiale de Félicien Kabuga devant le Mécanisme », Mécanisme international appelé à exercer les fonctions résiduelles des Tribunaux pénaux, 11.11.2020, https://www.irmct.org/fr/actualites/20-11-12-comparution-initiale-de-félicien-kabuga-devant-le-mécanisme, dernière consultation le 20.08.2025

comme l'un des principaux responsables du génocide. Bien qu'étant l'un des criminels les plus recherchés, il a malgré tout réussi à se soustraire pendant plus de 25 ans à la justice internationale grâce à ses ressources financières conséquentes. Le fait que Félicien Kabuga ait pu réaliser ses opérations bancaires en Suisse avant d'être renvoyé vers un État tiers – en l'occurrence le Zaïre – revêt donc une importance capitale.

Le postulat parlementaire 23.4287 mentionne le cas ultérieur de l'ancien maire rwandais Fulgence Niyonteze : dans son expertise, Gerhard Fiolka expose les principales différences entre ces deux affaires[227]. Tout d'abord, Fulgence Niyonteze a été arrêté le 28 avril 1996, après avoir obtenu l'asile en Suisse en 1995[228]. Or, l'affaire Kabuga s'est déroulée juste après la fin du génocide, alors que l'analyse des événements n'en était qu'à ses débuts. La différence fondamentale entre les deux affaires résidait cependant dans la nature des faits reprochés à Fulgence Niyonteze, accusé personnellement de crimes de guerre[229]. Les deux cas ne sont donc pas totalement comparables.

8. Conclusion

La présente étude a été réalisée pour le compte du SEM en réponse au postulat parlementaire 23.4287 « Félicien Kabuga. Quel rôle la Suisse a-t-elle joué ? ». S'appuyant sur l'analyse de sources écrites, d'entretiens oraux et écrits et d'ouvrages de recherche consacrés à ce thème, elle se compose d'une analyse historique ainsi que d'évaluations juridiques de l'action des autorités suisses. L'affaire Félicien Kabuga montre l'influence de l'appréciation personnelle de certains fonctionnaires de l'époque, de la communication défaillante entre les autorités et des restrictions juridiques qui existaient en Suisse en 1994 en matière de poursuites pénales à l'encontre des criminels de guerre présumés. Le rapport repose sur les sources écrites actuellement accessibles et sur quelques entretiens réalisés auprès de témoins de l'époque. Il est remis au SEM pour transmission au Conseil fédéral.

9. Recommandations

La présente étude a mis en évidence plusieurs points de défaillance montrant la nécessité de poursuivre le travail de recherche et d'analyse. Les paragraphes ci-après récapitulent les lacunes et faiblesses identifiées, et proposent des recommandations pour y remédier.

[227] Fiolka, rapport d'expertise, p. 19
[228] Ibid., p. 20
[229] Ibid., p. 20

Problèmes méthodologiques : comme nous l'avons expliqué en détail au chapitre 4 relatif à la méthode, nous nous sommes heurtées, tout au long de notre travail, à des obstacles liés à la pratique de documentation, de classement et d'archivage, qui ont rendu plus ardue la reconstitution de la situation juridique et de la pratique des autorités à l'époque des faits. Ces difficultés résultaient notamment de la documentation ou de l'archivage parfois lacunaires de la part des autorités responsables dans les années 1990 – comme en attestent l'absence de procès-verbal de la séance d'analyse de la situation du 17 août 1994, pourtant essentielle, et d'autres exemples cités au chapitre 4. Mais il s'est également avéré extrêmement chronophage et parfois vain de retrouver les directives alors en vigueur, bien que les archivistes concernés nous aient indiqué qu'elles avaient été systématiquement archivées. Nous avons rencontré des problèmes similaires lors de la recherche des textes juridiques en vigueur au moment de l'affaire (voir aussi l'expertise Kühler).

Recommandation : vérifier et, le cas échéant, améliorer la pratique d'archivage des directives et textes juridiques qui ne sont plus en vigueur, en particulier dans l'idée de faciliter leur recherche et leur accessibilité.

Action des autorités dans l'affaire Kabuga : le cas d'Alexandre Hunziker révèle des défaillances à plusieurs niveaux. Tout d'abord, concernant la décision du directeur de l'OFE de délivrer un visa à la famille Kabuga. Ensuite, au regard de la décision du président du DFJP, le conseiller fédéral Arnold Koller, de renoncer à une procédure disciplinaire à l'encontre de M. Hunziker malgré la constatation d'un « manquement aux obligations de gravité moyenne », et de rendre possible sans autres conséquences sa mise à la retraite immédiate pour invalidité. C'est cette décision qui empêche aujourd'hui encore de connaître précisément les motivations de M. Hunziker et sa relation avec M. Singaye. L'exemple d'Alexandre Hunziker montre en outre l'ampleur de la marge de manœuvre et d'appréciation des chefs des différentes autorités dans les années 1990, couplée à une faible obligation de rendre des comptes, même en cas de constatation d'irrégularités et de fautes.

Recommandation : analyser les motivations d'Alexandre Hunziker et ses relations potentielles avec Fabien Singaye. Approfondir l'enquête sur la décision du conseiller fédéral Arnold Koller de mettre M. Hunziker à la retraite pour cause d'invalidité et sur les processus et instances y afférents.

Délimitation du champ de l'étude : le cahier des charges de la présente étude, défini sur la base du postulat l'ayant motivée, était étroitement lié à l'affaire Kabuga. Or, ce cas isolé ne permet de retracer que de façon limitée les fondements des relations entre la Suisse et les

organisations ou décisionnaires rwandais de l'époque. Lors de nos travaux, nous avons plutôt constaté que l'exemple de Félicien Kabuga soulevait d'autres questions. Tout d'abord, celle de Fabien Singaye, ou, plus précisément, du rôle joué par l'ancien deuxième secrétaire de l'ambassade, suspecté d'avoir espionné des Tutsis en exil dans le cadre de son activité diplomatique en Suisse – un aspect très peu étudié jusqu'ici. Tout aussi essentielles semblent les questions fondamentales sur l'imbrication des liens entre la Suisse et le Rwanda – y compris concernant la coopération au développement ainsi que le rôle des entreprises et banques suisses – avant, pendant et après le génocide.

Recommandations : réaliser une analyse complète de la *pratique de l'OFE et de l'ODR durant les années 1990* – ces deux autorités occupaient en effet une place particulière dans le contexte de l'époque, marqué par des débats sur les politiques en matière d'étrangers et d'asile. Une telle étude devrait porter également sur les potentielles relations personnelles entre certains fonctionnaires et des personnages politiques influents du Rwanda et d'autres zones touchées par des conflits dans les années 1990.

Compte tenu de la responsabilité particulière de la Suisse envers le Rwanda, héritée de leur relation historique, mais aussi de sa responsabilité internationale de faire la lumière sur le génocide perpétré contre les Tutsis, une vaste enquête sur le *rôle de la Suisse dans le génocide rwandais* est nécessaire. Le rôle et l'importance des acteurs économiques et financiers suisses avant et après le génocide au Rwanda doivent également être étudiés.

Enfin, une vaste enquête s'impose sur le *rôle de la Suisse en matière de politique extérieure* dans les années 1990, sur sa gestion des criminels et despotes internationaux ainsi que sur sa propre pratique en matière d'asile et de migration, tiraillée entre responsabilité internationale et intérêts nationaux.

10. Bibliographie

Liste des sources utilisées

Liste des dossiers des Archives fédérales suisses (AFS)

Cote	Titre	Référence	Versement	Date de création
E1050.7B#2005/228#441*	Vereinigung Schweiz-Rwanda Aufenthalt Gasana in CH	741-19	2005/228 Parlamentsdienste (1972-)	1998-1998
E2010A#1999/250#7895*	Allgemeines	B.15.21	1999/00250 Politische Direktion (Bern) (1935-1996)	1985-1990
E2010A#2005/342#1964*	Allgemeines	B.15.21	2005/00342 Politische Direktion (Bern) (1994-1996)	1994-1996
E2010A#2005/342#2499*	Rwanda	B.22.43	2005/00342 Politische Direktion (Bern) (1994-1996)	1994-1994
E2010A#2005/342#5338*	Allgemeines, vol. 1	B.41.21.0	2005/00342 Politische Direktion (Bern) (1994-1996)	1994-1994
E2010A#2005/342#5575*	Allgemeines	B.41.71.0	2005/00342 Politische Direktion (Bern) (1994-1996)	1989-1995
E2010A#2005/342#5589*	Allgemeines	B.41.71.0	2005/00342 Politische Direktion (Bern) (1994-1996)	1994-1996
E2010A#2005/342#5693*	Allgemeines, vol. 1	B.44.30	2005/00342 Politische Direktion (Bern) (1994-1996)	1994-1994
E2200.147#2003/263#25*	Expulsion	131.5	2003/00263 Direktion für Ressourcen und Aussennetz, Archivdienst (Bern) (1993-1996)	1989-1996
E2200.185-02#2001/178#15*	Menschenrecht in Ruanda	417.0	2001/00178 Schweizerische Vertretung, Nairobi (KE-Nairobi) (1993-1996)	1993-1996
E2200.185-02#2001/178#18*	Kriegsverbrecher	436.3	2001/00178 Schweizerische Vertretung, Nairobi (KE-Nairobi) (1993-1996)	1995-1996
E2200.185-02#2001/178#19*	Kriegsverbrechergericht	436.3	2001/00178 Schweizerische Vertretung, Nairobi (KE-Nairobi) (1993-1996)	1995-1996

E2200.185-02#2001/178#4*	Aufenthaltsverweigerung	131.5	2001/00178 Schweizerische Vertretung, Nairobi (KE-Nairobi) (1993-1996)	1993-1996
E2200.185-02#2018/159#6*	Félicien Kabuga	436.3	2018/00159 Schweizerische Vertretung, Nairobi (KE-Nairobi) (2007-2012)	2007-2009
E4010A#2000/265#1211*	ASYLGESETZ / ASYLVERORDNUNG	403.60.10.89	2000/00265 Generalsekretariat des eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (Bern) (1989-1995)	1989-1994
E4010A#2000/265#1287*	FLÜCHTLINGE AUS RWANDA	403.63.44.89	2000/00265 Generalsekretariat des eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (Bern) (1989-1995)	1993-1995
E4010A#2000/265#1330*	BUNDESAMT FÜR AUSLÄNDERFRAGEN BFA. ALLGEMEINES. ORGANISATION	404.01.00.89	2000/00265 Generalsekretariat des eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (Bern) (1989-1995)	1989-1996
E4010A#2000/265#1336*	BFA. DIREKTOR. VIZEDIREKTOR	404.03.01.89	2000/00265 Generalsekretariat des eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (Bern) (1989-1995)	1993-1995
E4010A#2000/265#1360*	EA-DE-DARDEL. AFFÄRE KABUGA. AUFKLÄRUNG 94.1171 ANTWORT BR VOM 15.2.95	404.09.16.89	2000/00265 Generalsekretariat des eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (Bern) (1989-1995)	1989-1996
E4268-02#2005/300#2*	Vorgangs-, Stammdaten und Meldungen zu erfassten Personen und Organisationen		2005/00300 Bundesamt für Polizei (Bern) (1994-2004)	1952-2005
E4268-06#2007/192#1194*	KABUGA Félicien 19350719	1-22	API 1994: 0161	1994-2002
E4268-06#2014/25#2692*	EV Abgeschlossene Ermittlungsverfahren SINGAYE Gakuru Fabien 25.08.1958	1-24	2014/00025 Nachrichtendienst des Bundes (Bern)	1994-1995
E4268-06#2014/25#32*	SINGAYE GAKURU Fabien (25.08.1958)	1-01	2014/00025 Nachrichtendienst des Bundes (Bern)	1994-1996

E4280A#2016/158#938*	Bundesamt für Flüchtlinge BFF: Verschiedenes - Band 4	090	2016/00158 Staatssekretariat für Migration (SEM) (Bern) (1958-2000)	1992-1994
E4280A#2017/355#104*	Ruanda: Ausländische Ausweisschriften	723.20	2017/00355 Staatssekretariat für Migration (SEM) (Bern) (1922-2001)	1964-1996
E4280A#2017/355#179*	Ausschaffung von Ausländern - Band 3	740.4	2017/00355 Staatssekretariat für Migration (SEM) (Bern) (1922-2001)	1988-1997
E4280A#2017/355#302*	Schweizerisches Asylgesetz. Allgemeines	75.0.1	2017/00355 Staatssekretariat für Migration (SEM) (Bern) (1922-2001)	1970-1995
E4280A#2017/359#111*	Einzelfälle	777.15	2017/00359 Staatssekretariat für Migration (SEM) (Bern) (1948-1998)	1973-1994
E4280A#2017/359#228*	Allgemeines - Band 2	777.35	2017/00359 Staatssekretariat für Migration (SEM) (Bern) (1948-1998)	1982-1995
E4282A#1960/85#3*	Weisungen und Kreisschreiben	91-00-2	1960/00085 Bundesamt für Flüchtlinge (Bern) (1993-1998)	1993-1998
E4300C-01#2019/266#186*	Internationales UNO-Tribunal für Kriegsverbrechen in Ex-Jugoslawien und Ruanda	072.41	2019/00266 Staatssekretariat für Migration (SEM) (Bern) (1934-1999)	1994-1997
E4300C-01#2019/266#351*	Systematische Sammlung des Bundesrechts - Band 2	101	2019/00266 Staatssekretariat für Migration (SEM) (Bern) (1934-1999)	1993-1994
E4300C-01#2019/266#610*	Weisungen zum Fremdenpolizeirecht KS/RS/IW	124	2019/00266 Staatssekretariat für Migration (SEM) (Bern) (1934-1999)	1983-1992
E4300C-01#2019/266#612*	Weisungen des BFA im ausländerrechtlichen Bereich	124.2	2019/00266 Staatssekretariat für Migration (SEM) (Bern) (1934-1999)	1996
E4300C-01#2021/126#1498*	Schweizerische Vertretungen im Ausland: Kigali	9-430-077.1	2021/00126 Staatssekretariat für Migration (SEM) (Bern) (1868-1999)	1989-1997
E4300C-01#2021/126#1499*	Ausländische Vertretungen in der Schweiz	9-430-078	2021/00126 Staatssekretariat für Migration (SEM) (Bern) (1868-1999)	1989-1996
E4300C-01#2021/126#1501*	Ausländische Ausweispapiere	9-430-221	2021/00126 Staatssekretariat für	1966-1996

			Migration (SEM) (Bern) (1868-1999)	
E4300C-01#2021/126#1502*	Behandlung der Ausländer in der Schweiz	9-430-471.2	2021/00126 Staatssekretariat für Migration (SEM) (Bern) (1868-1999)	1989-1995
E4300C-01#2021/126#1503*	Visumspflicht und -aufhebung	9-430-531	2021/00126 Staatssekretariat für Migration (SEM) (Bern) (1868-1999)	1983-1997
E4300C-01#2021/126#1673*	Schweizerische Vertretungen im Ausland: Kinshasa	9-417-077.1	2021/00126 Staatssekretariat für Migration (SEM) (Bern) (1868-1999)	1988-1997
E4300C-01#2021/3#182*	Abgelehnte Asylbewerber, Härtefälle - Band 3	493.1	2021/00003 Staatssekretariat für Migration (SEM) (Bern) (1917-1997)	1990-1997
E4300C-01#2021/3#334*	Einreisegesuchsformulare und Visumstempel - Band 3	530.01	2021/00003 Staatssekretariat für Migration (SEM) (Bern) (1917-1997)	1994-1997
E4300C-01#2021/3#347*	"Schwarze Listen"	531.3	2021/00003 Staatssekretariat für Migration (SEM) (Bern) (1917-1997)	1994-1997
E4300C-01#2021/3#348*	Visapolitik, Arbeitsgruppe	531.4	2021/00003 Staatssekretariat für Migration (SEM) (Bern) (1917-1997)	1994-1995
E4300C-01#2021/3#369*	Arbeitsgruppe zur Überprüfung der Visaerteilung, des Erlasses von Fernhaltemassnahmen sowie der Wegweisung unerwünschter ausländischer Staatsbürger - Band 1	594	2021/00003 Staatssekretariat für Migration (SEM) (Bern) (1917-1997)	1994-1995
E4300C-01#2021/3#370*	Arbeitsgruppe zur Überprüfung der Visaerteilung, des Erlasses von Fernhaltemassnahmen sowie der Wegweisung unerwünschter ausländischer Staatsbürger - Band 2	594	2021/00003 Staatssekretariat für Migration (SEM) (Bern) (1917-1997)	1995-1996
E4300C-01#2021/3#371*	Arbeitsgruppe zur Überprüfung der Visaerteilung, des	594	2021/00003 Staatssekretariat für	1996-1997

	Erlasses von Fernhaltemassnahmen sowie der Wegweisung unerwünschter ausländischer Staatsbürger - Band 3		Migration (SEM) (Bern) (1917-1997)	
E4333-03#2009/37#220*	SINGAYE GAKURU Fabien - Verbotener Nachrichtendienst	30-04	2009/00037 Bundesanwaltschaft (Bern) (1970-2006)	1992-1995
E5565-01#2013/95#1*	Löschdaten		2013/00095 Nachrichtendienst des Bundes (Bern)	2005-2013
J1.299#2003/29#11*	Verschiedene Korrespondenzen und Berichte betreffend Asylwesen und Beschwerdeverfahren, betrifft Asylgesuche von Personen aus Ruanda	1	2003/00029 Couchepin François (Lausanne)	1993-1998
J2.261#2013/296#413*	Rwanda, Krise, Bericht Voyame	32-10.0	2013/296 Helvetas (1955-2010) (1967-2011)	1996-1996

Liste des dossiers des Archives d'État de Genève

Archives privées 318.12.59

N° 20 000 211, dossiers de police (1.04–1.05)

Liste des dossiers du Secrétariat d'État aux migrations

N283339 Dossier personnel Félicien Kabuga

N283876 Dossier personnel Fabien Singaye

N283410 Dossier personnel Augustin Karamage

Liste des dossiers de l'Office fédéral de la justice

IRH B 97'852/00

IRH B 97'852/01

Dossier de l'Office de l'auditeur en chef

Dossier de classement Félicien Kabuga

Documents diplomatiques suisses

dodis.ch/30052

dodis.ch/53957

dodis.ch/67913

dodis.ch/69771

dodis.ch/71226

dodis.ch/71889

dodis.ch/72835

dodis.ch/74550

dodis.ch/75136

dodis.ch/P17187

dodis.ch/P71845 (documents relatifs à Félicien Kabuga)

Entretiens

Entretien oral avec Erwin Jenni (ancien chef de la Section extraditions, Office fédéral de la police), en présence de Monika Trachsel Schweri (co-cheffe de l'unité Extraditions, Office fédéral de la justice), mené par Thanushiyah Korn (exécution du projet), 01.12.2025, Office fédéral de la justice, Berne

Prise de position écrite de Jean-François Paroz (Division politique II, DFAE), 02.12.2025

Liste des ouvrages consultés

Baisley, Elizabeth, « Genocide and Constructions of Hutu and Tutsi in Radio Propaganda », in *Race & Class* 55(3), 2014

Bartrop, Paul R., « Kabuga, Félicien (b. 1935) », in Bartrop, Paul R., *A Biographical Encyclopedia of Contemporary Genocide: Portraits of Evil and Good*, Santa Barbara, 2012

Destexhe, Alain: *Rwanda and Genocide in the Twentieth Century*, New York 1995.

Kolieb, Jonathan / Letch, Ann, « The Business of Genocide. The Trial of Félicien Kabuga – Can International Criminal Law Hold Corporate Criminals Accountable? », *Opinio Juris*, 14.11.2022, https://opiniojuris.org/2022/11/14/the-business-of-genocide-the-trial-of-felicien-kabuga, dernière consultation le 24.01.2026

Melvern, Linda: *A People Betrayed. The Role of the West in Rwanda's Genocide*, London; New York 2000.

Metzl, Jamie Frederic, « Rwandan Genocide and the International Law of Radio Jamming », in *The American Journal of International Law* 91(4), 1997

Programme de communication sur le génocide des Tutsis au Rwanda en 1994 et l'ONU. Rwanda : Chronologie, https://www.un.org/fr/preventgenocide/rwanda/historical-background.shtml, dernière consultation le 16.03.2026

Straus, Scott, *Historiography of the Rwandan Genocide*, in Stone, Dan (éd.), *The Historiography of Genocide*, Basingstoke, New York, 2008

Verwimp, Philip, « Peasant Ideology and Genocide in Rwanda under Habyarimana », in Cook, Susan E. (éd.), *Genocide in Cambodia and Rwanda. New Perspectives*, New Brunswick, N.J., 2006

Zürcher, Lukas, *Die Schweiz in Ruanda. Mission, Entwicklungshilfe und nationale Selbstbestätigung (1900–1975)*, Zurich, 2014

Liste des témoins potentiels

Nom	Prénom	Fonction	Office	Remarques
Appenzeller Blaser	Maya	Collaboratrice	DFAE / Secrétariat d'État / Direction politique / Division politique IV / Section de la politique humanitaire et de la politique internationale des réfugiés	Personne contactée dans le cadre de l'étude
Bertossa	Bernard	Procureur	Genève / Ministère public	Personne contactée dans le cadre de l'étude
Crittin	Edouard	Vice-directeur	DFJP / Office fédéral des étrangers	Personne non contactée dans le cadre de l'étude (coordonnées introuvables)
Eugster	Robert	Directeur suppléant	DFJP / Office fédéral des étrangers	Personne contactée dans le cadre de l'étude
Feldmeyer	Denis	Remplaçant du chef de division	DFAE / Secrétariat d'État / Direction politique / Division politique II	Personne contactée par le DFAE dans le cadre de l'étude
Hadorn	Urs	Directeur suppléant	DFJP / Office fédéral des réfugiés	Personne décédée
Jenni	Erwin	Chef de la Section extraditions	DFJP / Office fédéral de la police	Personne contactée dans le cadre de l'étude et interrogée oralement le 01.12.2025 à l'Office fédéral de la justice
Karamage	Augustin	Ambassadeur	Ambassade du Rwanda à Berne	Personne décédée
Koller	Arnold	Conseiller fédéral	DFJP	Personne contactée dans le cadre de l'étude
Lenoir	Philippe	Chef de section	DFJP / Office fédéral des réfugiés	Personne non contactée dans le cadre de l'étude (coordonnées introuvables)
Paroz	Jean-François	Collaborateur diplomatique	DFAE / Secrétariat d'État / Direction politique / Division politique II	Personne contactée par le DFAE dans le cadre de l'étude, ayant rédigé une prise de position écrite le 02.12.2025
Schmid	Wilhelm	Ambassadeur	Ambassade de Suisse à Kinshasa	Personne non contactée dans le cadre de l'étude (absence de réponse au DFAE)
Walpen	Armin	Secrétaire général	DFJP / Secrétariat général	Personne non contactée dans le cadre de l'étude (coordonnées introuvables)

11. Annexes

- Kühler, Anne, rapport d'expertise, « Migrationsrechtliche Fragen des Falls *Félicien Kabuga* », 08.01.2026
- Fiolka, Gerhard, rapport d'expertise, « Der Fall Félicien Kabuga. Völkerrechtliche Aspekte unter besonderer Berücksichtigung der Möglichkeit der Eröffnung eines Strafverfahrens in der Schweiz im Jahre 1994 », 21.12.2025