



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral des affaires étrangères DFAE
Direction du droit international public (DDIP)

Amendements au Statut de Rome de la Cour pénale internationale relatifs au crime d'agression et aux crimes de guerre

**Rapport sur les résultats de la
procédure de consultation
(26 juin – 20 octobre 2013)**

**Direction du droit international public
Berne, le 28 janvier 2014**

Table des matières

1. Liste des participants à la consultation et abréviations	3
2. Aperçu	5
3. Objet de la consultation	5
4. Principaux résultats	6
5. Amendements relatifs au crime d'agression	6
5.1. <i>Ratification</i>	6
5.2. <i>Refus de transposer les amendements en droit pénal national</i>	8
6. Amendements relatifs aux crimes de guerre	10
6.1. <i>Ratification</i>	10
6.2. <i>Remarques portant sur les différents points</i>	11

1. Liste des participants à la consultation et abréviations

Liste des participants à la consultation

Kantone / Cantons / Cantoni

Staatskanzlei des Kantons Aargau	AG
Kantonskanzlei des Kantons Appenzell Ausserrhoden	AR
Ratskanzlei des Kantons Appenzell Innerrhoden	AI
Landeskanzlei des Kantons Basel-Landschaft	BL
Staatskanzlei des Kantons Basel-Stadt	BS
Chancellerie d'Etat du canton de Fribourg	FR
Chancellerie d'Etat du canton de Genève	GE
Regierungskanzlei des Kantons Glarus	GL
Standeskanzlei des Kantons Graubünden	GR
Chancellerie d'Etat du canton du Jura	JU
Staatskanzlei des Kantons Luzern	LU
Chancellerie d'Etat du canton de Neuchâtel	NE
Staatskanzlei des Kantons Nidwalden	NW
Staatskanzlei des Kantons Obwalden	OW
Staatskanzlei des Kantons Schaffhausen	SH
Staatskanzlei des Kantons Solothurn	SO
Staatskanzlei des Kantons Schwyz	SZ
Staatskanzlei des Kantons St. Gallen	SG
Staatskanzlei des Kantons Thurgau	TG
Cancelleria dello Stato del Cantone Ticino	TI
Standeskanzlei des Kantons Uri	UR
Chancellerie d'Etat du canton de Valais	VS
Chancellerie d'Etat du canton de Vaud	VD
Staatskanzlei des Kantons Zug	ZG
Staatskanzlei des Kantons Zürich	ZH

Conférences cantonales

Conférence des autorités de poursuite pénale de Suisse	CAPS
--	------

Partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale

Parti démocrate-chrétien	PDC
--------------------------	-----

Parti évangélique suisse	PEV
Libéraux-Radicaux	PLR
Union démocratique du centre	UDC
Parti socialiste suisse	PS

Associations faîtières des communes, des villes et des régions de montagne

Union des villes suisses	UVS
--------------------------	-----

Associations faîtières de l'économie

economiesuisse	
Union suisse des arts et métiers	USAM
Union patronale suisse	UPS
Société suisse des employés de commerce	SEC

Tribunaux fédéraux et organes judiciaires

Tribunal fédéral	TF
Tribunal administratif fédéral	TAF
Tribunal pénal fédéral	TPF
Ministère public de la Confédération	MPC

Organisations et milieux intéressés

Amnesty International (section suisse)	AI-S
Centre patronal	CP
Juristes démocrates de Suisse	JDS
Armée du salut	AS
Coalition suisse pour la Cour pénale internationale	CSCPI
Société suisse de droit pénal	SSDP
Association suisse des magistrats de l'ordre judiciaire	ASM
Fondation Pro Juventute	ProJ
TRIAL – Track impunity always	TRIAL
Fédéralistes mondiaux Suisse	WFS

Abréviations

Cour pénale internationale	CPI
----------------------------	-----

2. Aperçu

Le 26 juin 2013, le Conseil fédéral a ouvert la procédure de consultation sur les amendements des 10 et 11 juin 2010 au Statut de Rome de la Cour pénale internationale concernant le crime d'agression et les crimes de guerre. La procédure de consultation a pris fin le 20 octobre 2013.¹

Durant cette période, le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) a reçu au total 38 prises de position portant sur l'objet de la consultation et rédigées respectivement par :

- 22 cantons (AI, AG, AR, BL, BS, GE, GL, GR, JU, LU, NE, NW, OW, SG, SO, TG, TI, UR, VD, VS, ZG, ZH) ;
- une conférence cantonale (Conférence des autorités de poursuite pénale de Suisse) ;
- le Ministère public de la Confédération ;
- cinq partis politiques (PDC, PEV, PLR, PS, UDC) ;
- une association faîtière suisse (l'Union suisse des arts et métiers)
- et huit organisations (Amnesty International, le Centre patronal, les Juristes démocrates de Suisse, l'Armée du salut, la Coalition suisse pour la Cour pénale internationale, l'Association suisse des magistrats de l'ordre judiciaire, TRIAL – Track impunity always et les Fédéralistes mondiaux Suisse).

Parmi les destinataires de la procédure de consultation, douze ont expressément renoncé à prendre position (FR, SH, SZ, le Tribunal fédéral, le Tribunal pénal fédéral, le Tribunal administratif fédéral, l'Union des villes suisses, economiesuisse, l'Union patronale suisse, la Société suisse de droit pénal et la Fondation Pro Juventute).

3. Objet de la consultation

La consultation a porté sur la ratification de deux amendements au Statut de Rome de la Cour pénale internationale, à savoir l'introduction du crime d'agression dans le Statut et l'extension des éléments constitutifs des crimes de guerre. Tous deux ont été adoptés en juin 2010 lors de la Conférence de révision qui s'est tenue à Kampala, Ouganda. Ces amendements doivent être ratifiés pour pouvoir entrer en vigueur en Suisse. La ratification ne doit toutefois entraîner aucun amendement du droit pénal national. Le Conseil fédéral ne souhaite en effet pas procéder à une transposition nationale des amendements relatifs au crime d'agression dans les circonstances actuelles et les dispositions faisant l'objet des amendements relatifs aux crimes de guerre figurent déjà dans le droit pénal suisse.

¹ Chancellerie fédérale, procédures de consultation et d'audition terminées, procédures ouvertes en 2013, <http://www.admin.ch/ch/f/gg/pc/ind2013.html> (dernier accès le 24 octobre 2013).

4. Principaux résultats

Les 38 participants à la consultation s'expriment presque unanimement (36) en faveur de la ratification des amendements sur le crime d'agression et sur les crimes de guerre. Seuls deux participants sont d'avis que la Suisse ne devrait pas ratifier les amendements sur le crime d'agression. L'écrasante majorité des participants salue explicitement (8) ou tacitement (25) le refus du Conseil fédéral de transposer les amendements relatifs au crime d'agression en droit pénal national.

La totalité des 22 *cantons* qui se sont prononcés sur ce sujet approuvent la ratification des deux amendements au Statut de Rome (AI, AG, AR, BL, BS, GE, GL, GR, JU, LU, NE, NW, OW, SG, SO, TG, TI, UR, VD, VS, ZG, ZH). Il en va de même pour la CAPS.

Parmi les *partis politiques* représentés dans l'Assemblée fédérale, tous ceux qui se sont prononcés dans le cadre de la procédure de consultation accueillent favorablement la ratification (PDC, PEV, PLR, PS, UDC).

La grande majorité des *associations faîtières, organisations et autres milieux intéressés* ayant pris position y sont également favorables. Seuls l'USAM et le CP s'opposent à la ratification du crime d'agression, qu'ils jugent prématurée, voire contre-productive. Tous approuvent les amendements relatifs aux crimes de guerre.

Cinq participants à la consultation se montrent critiques ou sceptiques en ce qui concerne le refus de transposer l'amendement relatif au crime d'agression en droit pénal national. La Coalition suisse pour la Cour pénale internationale, qui représente dix organisations, regrette que cette transposition ne soit pas proposée. Huit participants ne souhaitent pas voir la résolution transposée en droit national et 25 acceptent la proposition tacitement.

5. Amendements relatifs au crime d'agression

5.1. Ratification

Comme indiqué au ch. 4, presque tous les participants à la consultation sont en principe favorables à la ratification de l'introduction du crime d'agression. Seules deux prises de position témoignent d'un avis contraire. Les arguments exposés pour ou contre la ratification sont explicités ci-après.

5.1.1. Arguments en faveur de la ratification

Selon l'argument le plus fréquemment avancé, la ratification contribue à renforcer l'interdiction du recours à la force en permettant à la CPI d'incriminer à titre individuel les auteurs d'actes d'agression (TI, JU, BS, AG, AR, UR, SO, PS, UDC, ASM). Les cantons de Lucerne et Genève ainsi que le PS sont d'avis que limiter les agressions permettra de prévenir d'autres crimes. L'argument selon lequel la ratification s'inscrit dans l'engagement constitutionnel de la Suisse pour la coexistence pacifique des peuples, la promotion des droits de l'homme, le soulagement des populations dans le besoin et la lutte contre la pauvreté dans le monde a été évoqué à plusieurs reprises (AI, OW, GE, BS, SO, PLR, AS). L'USAM et le CP, dans l'ensemble défavorables à la ratification, reconnaissent toutefois que la criminalisation de l'agression revêt une importance symbolique. D'autres participants à la consultation pensent qu'une ratification s'impose non seulement parce que la Suisse a contribué à la réussite des négociations (ZH, CAPS, PLR), mais aussi parce que la définition du crime d'agression est convaincante (ZH, CAPS). Le PDC rappelle que la ratification s'inscrit dans la tradition humanitaire de la Suisse et protège la souveraineté territoriale du pays. TRIAL et la CSCPI soulignent enfin que la criminalisation de l'agression représente un grand pas en avant pour la justice pénale internationale.

5.1.2. Arguments contre la ratification et autres critiques

Le CP s'oppose à la ratification des amendements relatifs au crime d'agression. Il critique plusieurs aspects de la définition (limitation aux conflits interétatiques, limitation fondamentale de la compétence juridictionnelle aux Etats contractants, possibilité pour les puissances détentrices du droit de veto au Conseil de sécurité, à savoir les Etats-Unis, la Chine et la Russie, de se soustraire à la CPI ou encore possibilité de formuler une déclaration déclinatoire). En définitive, étant donné que la Suisse n'est pas obligée de procéder à la ratification pour pouvoir s'acquitter de ses obligations de coopération avec la CPI, le CP est d'avis que la ratification ne constitue pour la Confédération ni un impératif politique, ni un impératif juridique. Comme de nombreux Etats dans le monde, notamment dans les zones de conflits, n'ont pas encore ratifié les amendements liés au crime d'agression, la ratification par la Suisse pourrait poser de délicats problèmes de politique extérieure. Elle ne pourrait alors plus, en sa qualité d'Etat neutre, offrir ses bons offices, atténuer les souffrances humaines avant la cessation des hostilités et participer au processus de paix. Les diplomates suisses risqueraient de ne plus pouvoir entrer en contact avec des dirigeants d'Etats ou des forces belligérantes sans être soupçonnés d'œuvrer en vue d'une future justice pénale internationale plutôt que de poursuivre un but humanitaire. Le CP considère donc les amendements relatifs au crime d'agression prématurés, voire contre-productifs.

Dans sa prise de position, du reste identique à celle du CP qui vient d'être résumée, l'USAM écrit qu'elle soutient les amendements au Statut de Rome proposés « tout en se ralliant aux réserves formulées par la Chambre vaudoise des arts et métiers ».

Certains des participants à la consultation fondamentalement favorables à la ratification des amendements émettent également des critiques, notamment sur la restriction aux conflits interétatiques et aux Etats parties (BS, UDC), la possibilité d'une déclaration déclinatoire (BS, PDC, UDC) ainsi que la nécessité de rassembler 30 ratifications et d'activer le crime d'agression par le biais d'une décision ultérieure de la part des Etats parties (PDC). L'UDC indique que ces amendements ne changent rien au pouvoir des membres permanents du Conseil de sécurité. Le canton de Bâle-Ville déplore que seules les personnes effectivement en mesure de contrôler ou de diriger l'action politique ou militaire d'un Etat (art. 25, ch. 3^{bis} du Statut de Rome) puissent être poursuivies pour participation à un crime d'agression et estime que ce point devrait être approfondi lors de la prochaine Conférence de révision.

5.2. Refus de transposer les amendements en droit pénal national

Seuls cinq participants à la consultation se montrent critiques ou sceptiques envers le refus du Conseil fédéral de transposer les amendements relatifs au crime d'agression en droit pénal national. En revanche, huit participants saluent explicitement cette proposition, les 25 autres l'acceptant tacitement.

5.2.1. Critique relative au refus de transposer les amendements en droit national

La critique la plus étayée est formulée par la CSCPI, qui représente dix organisations non gouvernementales : l'Action des chrétiens pour l'abolition de la torture (ACAT) – Suisse ; Alliance sud ; Amnesty International – section suisse ; l'Association pour la prévention de la torture (APT) ; TRIAL (Track impunity always) ; la Commission internationale des juristes – section suisse ; la Ligue suisse des droits de l'homme ; Humanrights.ch ; l'Organisation mondiale contre la torture et la Société pour les peuples menacés – Suisse.

La CSCPI ne juge pas convaincants les arguments avancés par le Conseil fédéral pour justifier son refus de transposer les amendements relatifs au crime d'agression dans le code pénal. Elle fait valoir que le crime d'agression, à l'instar des trois autres crimes figurant dans le Statut de Rome, est de nature internationale et implique la plupart du temps une certaine responsabilité de l'Etat (cf. art. 7(1) en relation avec les art. 7(2)(a), 8(2)(b)(viii) et 8(2)(b)(xxv) du Statut de Rome), ce qui n'a cependant pas empêché la Suisse d'en reprendre les dispositions dans son code pénal. En outre, la réticence de certains Etats à modifier leur droit national en conséquence ne peut, selon la CSCPI, justifier que la Suisse s'abstienne de reprendre les amendements relatifs au crime d'agression, d'autant plus qu'un nombre non

négligeable d'Etats ont effectivement adopté des dispositions relatives au crime d'agression. D'après la CSCPI, la résolution sur le crime d'agression prévoit certes clairement l'absence d'obligation de transposition en droit national, mais ces considérations vont à l'encontre du principe de complémentarité, sur lequel repose le Statut de Rome (préambule, art. 1 et 17). La CSCPI ajoute que la Suisse a déjà à plusieurs reprises donné l'exemple en matière de lutte contre l'impunité. Elle conclut en ajoutant que la Suisse ne doit pas devenir un refuge pour les auteurs d'un crime d'agression et doit se prémunir pour le cas où des ressortissants suisses commettraient un tel crime. Une transposition en droit national permettrait également à la Suisse de poursuivre toute personne qui commet une agression à son encontre, de même que les doubles nationaux.

TRIAL soutient la prise de position de la CSCPI en publiant une prise de position distincte bien qu'identique sur le fond. AI-S déplore dans une prise de position séparée que le Conseil fédéral entende renoncer à la transposition dans le code pénal suisse et estime que la Suisse, du fait de son rôle moteur lors des négociations, ne peut adopter une position attentiste. AI précise qu'en renonçant à transposer le crime d'agression, la Suisse porterait atteinte au principe de complémentarité et que la faible probabilité qu'une citoyenne ou un citoyen suisse soit un jour incriminé(e) pour un acte d'agression n'est pas un argument pertinent. En ce qui concerne la poursuite de ressortissants étrangers, AI n'approuve pas les « arguments politiques » avancés par le Conseil fédéral.

Le MPC regrette que la transposition en droit national ne soit pas prévue. Il en résulte en effet non seulement une impossibilité de procéder à des poursuites pénales en Suisse mais aussi un vide en matière d'entraide juridique. La double incrimination requise pour une extradition, par exemple, ferait défaut. Par conséquent, le MPC préconise d'examiner la transposition des éléments constitutifs du crime d'agression en droit suisse si les amendements du Statut de Rome entrent en vigueur.

L'ASM comprend les « réserves émises sur le plan pratique » (motivées notamment par la neutralité politique) par rapport à la transposition en droit national, mais considère qu'il est problématique d'y renoncer. Un comportement n'est pas passible ou non de poursuites pénales au regard de sa probabilité d'occurrence, « mais en fonction de la volonté et de la perception de la population en matière de politique pénale ». Dans un souci de cohérence, l'ASM se prononce ainsi en faveur d'une transposition en droit national.

L'AS comprend également la position attentiste du Conseil fédéral, mais prône une attitude plus audacieuse lorsqu'il s'agit de dissuader les agresseurs et de protéger des innocents.

5.2.2. *Prises de position saluant la non-transposition en droit national*

Au total, huit participants à la consultation saluent explicitement le refus du Conseil fédéral de transposer les amendements en droit national, arguant qu'il est préférable de connaître l'impact à l'échelle internationale et l'approche adoptée par d'autres Etats (JU, SO, CAPS, PLR) avant d'agir. De dimension internationale (VD, ZH, CAPS), le crime d'agression, qui se différencie des autres crimes figurant dans le Statut de Rome de par ses éléments constitutifs, nécessite une plus grande retenue (PLR). Le canton d'Argovie est d'avis qu'une norme pénale suisse n'est ni opportune, ni utile et qu'elle devrait, le cas échéant, relever de la compétence juridictionnelle de la Confédération. Le canton d'Obwald, quant à lui, salue la décision de ne pas transposer les amendements en droit national, sans toutefois énoncer de motifs. Le canton de Zurich et la CAPS rappellent que la coopération avec la Cour pénale internationale est malgré tout possible. 25 participants à la consultation acceptent tacitement le refus du Conseil fédéral.

6. Amendements relatifs aux crimes de guerre

6.1. Ratification

Les 38 participants à la consultation approuvent unanimement la ratification des amendements au Statut de Rome relatifs aux crimes de guerre.

Selon l'argument le plus souvent avancé, il importe peu - en ce qui concerne aussi bien les victimes que la gravité des faits - que les exactions soient commises dans le cadre d'un conflit armé international ou non-international. Une modification du Statut de Rome s'impose donc (AG, GE, JU, SO, UR, USAM, PLR, UDC, CP). Les participants à la consultation sont d'avis que la pénalisation a pour but de protéger la population civile (GE, SO, TI, AS, ASM, TRIAL) et s'inscrit dans l'action de la Suisse en sa qualité d'Etat dépositaire des Conventions de Genève de 1949 et d'Etat hôte du Comité international de la Croix-Rouge (USAM, CP). En outre, la Suisse a œuvré en faveur de ces amendements (USAM, PS, CP) et les armes dont il est question sont d'ores et déjà bannies dans le droit coutumier (USAM, CP). La ratification des amendements contribue au respect des droits de l'homme, à la diminution de la misère dans le monde et à la coexistence pacifique entre les peuples (OW). Elle permet d'harmoniser le Statut de Rome et le droit national (CAPS, MPC) et prend également en considération le nombre croissant de conflits armés non internationaux (AG, UDC).

6.2. Remarques portant sur les différents points

AI approuve la ratification en partant du principe que le Statut de Rome ne s'applique qu'en contexte de guerre et ne concerne donc pas le travail des forces de police. D'après l'ONG, il est essentiel que les forces de police en Suisse puissent continuer à utiliser des munitions subissant une légère déformation lors de l'impact, puisqu'elles empêchent les balles de ricocher. Le canton de Zurich souligne également que les balles utilisées par les forces de police suisses se déforment, mais ne doivent pas éclater, et ne relèvent pas de l'art. 8(2)(b)(xv) du Statut de Rome. Les substances irritantes utilisées par la police ne sont pas non plus régies par l'art. 8(2)(b)(xiv) du Statut de Rome.

Selon les Fédéralistes mondiaux suisses, les munitions qui s'épanouissent dans le corps (art. 8(2)(b)(xv) du Statut de Rome) sont certes susceptibles de causer des blessures plus profondes, mais réduisent le risque de balles perdues. Les Fédéralistes mondiaux suisses se prononcent en faveur de la ratification, mais notent que ce sont justement les armes pouvant blesser des tiers de manière incontrôlée (comme les armes chimiques et biologiques, les mines ou bombes à sous-munition) qui devraient être bannies.

L'UDC, qui est elle aussi favorable à la ratification, souligne qu'il faudrait cependant restreindre fortement le champ d'application des amendements, puisqu'ils ne s'appliqueront qu'aux Etats qui les ratifient.