

EDA - Direktion für Völkerrecht
Sektion humanitäres Völkerrecht
Bundeshaus Nord
3003 Bern
dv-humvoelkerrecht@eda.admin.ch

Bern, 11. Oktober 2013 sgv-Sc

Vernehmlassungsantwort
Änderungen des Römer Statuts des Internationalen Strafgerichtshofs vom 10. und 11. Juni 2010 betreffend das Verbrechen der Aggression und Kriegsverbrechen

Sehr geehrte Damen und Herren

Der Schweizerische Gewerbeverband sgv, die Nummer 1 der Schweizer KMU-Wirtschaft, vertritt 250 Verbände und gegen 300'000 Unternehmen. Im Interesse der Schweizer KMU setzt sich die Dachorganisation sgv für optimale wirtschaftliche und politische Rahmenbedingungen sowie für ein unternehmensfreundliches Umfeld ein.

Der sgv unterstützt die vorgeschlagenen Änderungen des Römer Statuts unter Beachtung der in der anbei gelegten Stellungnahme der „Chambre vaudoise des arts et métiers“ vorgebrachten Vorbehalte.

Freundliche Grüsse

Schweizerischer Gewerbeverband sgv



Hans-Ulrich Bigler
Direktor



Henrique Schneider
Ressortleiter

Union suisse des arts et métiers (usam)
A l'intention de M. Henrike Schneider
Schwarztorstrasse 26
Case postale
3001 Berne CH

Paudex, le 09.10.2013
SB/ds

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

Monsieur,

Nous avons pris connaissance du projet cité en référence et, en réponse à votre courrier du 11 juillet 2013, nous vous communiquons ci-après notre position.

I. Considérations générales

La Suisse est partie au Statut de Rome de la Cour pénale internationale (CPI) depuis 2001 (entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2002). Dans ce cadre, elle a adopté une loi fédérale sur la coopération avec la CPI (LCPI).

Une conférence des Etats parties au Statut de Rome tenue à Kampala (Ouganda) en 2010 a adopté deux amendements du Statut. D'une part, deux nouveaux articles 8bis et 15bis définissent le crime d'agression et les conditions d'exercice de la compétence de la CPI à ce propos. D'autre part, une modification de l'art. 8 al. 2 let. e) du Statut est appelée à étendre la portée de la notion de crime de guerre. En effet, l'utilisation de poison ou d'armes empoisonnées, de gaz ainsi que de toutes les matières ou procédés analogues, de même que l'emploi de «balles dum-dum», déjà interdits dans les conflits armés internationaux, devra à l'avenir être prohibée aussi dans les conflits armés non internationaux.

Dans la mesure où il s'agit de deux amendements au Statut de Rome qui sont distincts et que la Suisse peut approuver ou non de façon séparée, nous les étudions l'un après l'autre.

II. L'introduction du crime d'agression dans le Statut de Rome

1. Le libellé de l'art. 8bis du Statut

Depuis 1945 le Conseil de sécurité des Nations Unies et la Cour internationale de justice (CIJ) peuvent constater un acte d'agression d'un Etat à l'égard d'un autre. Mais ce constat ne porte que sur les manquements des sujets de droit internationaux primordiaux que sont les Etats (responsabilité internationale des Etats).

La Conférence de Kampala a introduit un art. 8bis au Statut de la CPI qui vise un meilleur respect de l'interdiction du recours à la force entre Etats en criminalisant l'acte d'agression

au niveau des personnalités qui «sont effectivement en mesure de contrôler ou de diriger l'action politique ou militaire d'un Etat».

Conformément à l'art. 8bis al. 1 le crime d'agression consiste en «la planification, la préparation, le lancement ou l'exécution par une personne effectivement en mesure de contrôler ou de diriger l'action politique ou militaire d'un Etat, d'un acte d'agression qui, par sa nature, sa gravité et son ampleur, constitue une violation manifeste de la Charte des Nations Unies». L'al. 2 de cette disposition stipule qu'on entend par acte d'agression «l'emploi par un Etat de la force armée contre la souveraineté, l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique d'un autre Etat, ou de toute autre manière incompatible avec la Charte des Nations Unies»; suit alors une énumération non exhaustive des actes d'agression retenus par la résolution 3314(XXIX) de l'Assemblée générale de l'ONU de 1974.

Le rapport du Conseil fédéral explique au sujet du crime d'agression qu'il nécessite une agression qualifiée commise par un Etat et qu'un individu ne peut le commettre sans recours aux ressources militaires d'un Etat. Il s'agit donc d'un «crime de dirigeant» que seul un petit nombre de personnes sont en mesure de commettre. En effet, les actes incriminés sont «la planification, la préparation, le lancement ou l'exécution» d'une agression de la part d'un Etat contre un autre. Bien que la planification et la préparation soient érigées en crime, l'acte d'agression doit avoir eu lieu pour que le crime ait été effectivement commis. Enfin, tout type d'acte d'agression n'est pas suffisant, il faut que, «par sa nature, sa gravité et son ampleur, il constitue une violation manifeste de la Charte des Nations Unies». Cela exclut les actes commis dans les cas où la licéité du recours à la force entre Etats est difficile à déterminer en droit international (rapport explicatif, pp. 8 et 17).

2. Evaluation

L'interdiction du crime d'agression sur le plan pénal est certes d'importance symbolique, notamment parce que les Etats parties au Statut ont convenu que la CPI peut exercer sa compétence en regard d'un crime d'agression, outre lorsque le Conseil de sécurité l'a constaté (art. 39 de la Charte de l'ONU), au cas où un ou plusieurs de ces crimes paraissent avoir été commis et déférés au Procureur de la CPI par un Etat partie ou si le Procureur a ouvert une enquête sur le crime en question (art. 15bis al. 1 et art. 13 du Statut). Toutefois, comme le reconnaît le rapport explicatif, il ne faut pas surestimer les effets concrets de cet amendement du Statut de la CPI.

Nous relevons tout d'abord qu'entre 2001 et 2010 le monde a connu plus de 400 conflits armés, mais que, parmi ceux-ci, seulement une dizaine étaient des conflits entre Etats (voir le site internet du *Stockholm International Peace Research Institute*, SIPRI). De nos jours, l'écrasante majorité des conflits armés sont de nature intra- et/ou infraétatique, c'est-à-dire des luttes d'indépendance, des guerres civiles ou des affrontements régionaux (parfois transfrontaliers avec l'implication d'un Etat voisin), entre différents groupes ethniques et/ou religieux.

Or, le nouvel art. 8bis du Statut de la CPI concerne uniquement l'acte d'agression d'un Etat contre un autre, un acte commandé par des individus bien sûr mais qui sont les dirigeants de «l'action politique ou militaire d'un Etat» et qui «envahissent ou attaquent le territoire d'un autre Etat». Cette modification du Statut ne considère donc pas les conflits armés non internationaux.

Ensuite, nous observons que l'art. 8bis n'autorise la CPI à exercer sa compétence que lorsque le crime d'agression est commis par des ressortissants d'un Etat qui est partie au

Statut de Rome amendé ou si l'agression a lieu sur le territoire d'un tel Etat. Si l'Etat agresseur ou l'Etat agressé n'est pas partie au Statut, la CPI n'est pas compétente (rapport explicatif, p. 10).

Certes, 122 pays sont membres du Statut de la CPI. Mais trois grandes puissances (et membres du Conseil de sécurité) la Chine, la Russie et les USA ne le sont pas. N'y sont pas partie non plus: Israël, la plupart des Etats du Moyen-Orient, de nombreux pays d'Asie et d'Afrique. En somme, les Etats 'vertueux' soumis à la CPI se concentrent principalement dans des régions du monde désormais pacifiées comme l'Europe et l'Amérique latine, alors que là où des conflits armés subsistent, les Etats membres au Statut CPI se font plus rares. De plus, l'Allemagne est actuellement le seul grand Etat à avoir signé, mais pas encore avoir ratifié, l'amendement relatif au crime d'agression, et seulement quatorze autres pays de petite taille y ont adhéré pour le moment.

Tout acte d'agression survenant entre Etats non membres du Statut modifié par l'art. 8bis ne pourra être soumis à la CPI qu'avec l'accord du Conseil de sécurité. On comprend dès lors pourquoi les USA, la Chine et la Russie, disposant du pouvoir de *veto* au sein du Conseil, n'adhèrent pas au Statut de Rome, et encore moins à l'amendement de l'art. 8bis, et pour quelles raisons les Etats alliés ou protégés par l'une ou l'autre de ces grandes puissances et situés de surcroît dans des régions politiquement instables ne le font pas non plus.

En outre, même pour les Etats ayant adhéré au Statut de la CPI et qui se sont mis d'accord à Kampala de criminaliser l'acte d'agression, un nouvel art. 15bis al. 4 offre une échappatoire à l'éventuelle application de l'art. 8bis. En effet, un Etat partie peut, à titre préventif, déclarer qu'il ne reconnaît pas la compétence de la CPI relatif au dit crime au cas où il commettrait lui-même un acte d'agression (selon le rapport explicatif il s'agit là d'une déclaration dite 'déclinatoire'). Bien que l'art. 15ter prévoie que cette restriction ne s'applique pas au cas où la situation est déferée à la CPI par le Conseil de sécurité, la possibilité de pouvoir soulever à l'encontre de l'art. 8bis une déclaration déclinatoire réduit grandement la portée juridique de cette disposition. Mais cette esquivance fait surtout apparaître, en regard de la réalité crue des relations internationales, que l'art. 8bis du Statut ne déploiera pas d'effet politique significatif non plus.

Enfin, quel que soit le mécanisme de saisine, la CPI ne pourra exercer sa compétence qu'après la ratification des amendements par trente Etats parties (art. 15bis al. 2) et au plus tôt après le 1^{er} janvier 2017 suite à la décision dans ce sens d'une majorité des deux tiers des Etats parties (art. 15bis al. 3 en combinaison avec art. 121 al. 3 du Statut).

En définitive, tenant compte du fait que la Suisse pourrait s'acquitter de ses obligations de coopération avec la CPI, même sans adhérer à l'art. 8bis du Statut ni transposer le crime d'agression dans son droit national (voir la LCPI et les art. 264b à 264j du Code pénal ainsi que les dispositions respectives du Code pénal militaire) et du fait que notre pays pourrait ainsi arrêter et remettre à la CPI l'auteur présumé d'un crime d'agression recherché par la CPI (rapport explicatif, p. 13), nous estimons que la Suisse n'a actuellement pas d'intérêt politique et juridique impératif à adopter et ratifier les art. 8bis et 15bis du Statut de Rome.

Au contraire, aussi longtemps qu'un nombre considérable d'Etats, répartis dans toutes les régions du monde – en particulier dans celles qui sont encore trop souvent sujets de conflits armés –, n'ont pour l'heure pas adhéré au Statut CPI ni accepté les amendements liés au crime d'agression, la ratification par la Suisse de ces amendements pourrait poser de délicats problèmes de politique extérieure, comme l'admet le rapport explicatif du Conseil fédéral (p. 13).

En effet, grâce à sa politique de neutralité, reconnue par l'ensemble de la communauté internationale, la Suisse est en mesure d'offrir ses bons offices de façon impartiale en vue de la résolution pacifique de conflits armés et de contribuer ainsi à amoindrir des souffrances humaines avant la cessation des hostilités et la conclusion éventuelle de la paix. En cas de ratification par la Suisse de l'art. 8bis du Statut de Rome, les diplomates helvétiques risqueraient de ne plus pouvoir entrer en contact avec des dirigeants d'Etats ou de forces belligérantes afin de négocier avec eux des modalités pour faire taire les armes ou au moins de pouvoir faire respecter les Conventions de Genève sans affronter les soupçons que les exigences humanitaires suisses pourraient poursuivre un autre intérêt, par exemple celui d'œuvrer en vue d'une future justice pénale internationale, même si les belligérants ne sont pas membres du Statut de Rome. Or, ne nous leurrions pas, aussi louable puisse-t-elle être par ailleurs, la justice intervient toujours a posteriori, tandis que les innocents meurent maintenant!

Vu son caractère prématuré, voire contreproductif pour les raisons exposées ci-dessus, nous rejetons les amendements au Statut de Rome de la CPI en matière de crime d'agression.

III. L'extension des éléments constitutifs existants du crime de guerre

1) La proposition d'ajouts à l'art. 8 du Statut de Rome relatif aux crimes de guerre

Conformément à l'art. 8 al. 1 let. b du Statut sont considérés comme des violations graves des lois et des coutumes applicables aux conflits armés internationaux, c'est-à-dire aux conflits armés entre Etats, et strictement interdit l'emploi de poison ou d'armes empoisonnées, de gaz asphyxiants, toxiques ou similaires ainsi que tous liquides, matières ou procédés analogues, de même que l'utilisation de balles qui se dilatent ou s'aplatissent facilement dans le corps humain (dite munition expansive, ou «dum-dum»).

Jusqu'alors les Etats parties au Statut de Rome n'avaient pas voulu qu'il en soit de même dans les conflits non internationaux. Lors de la Conférence de Kampala, la proposition de modifier l'art. 8 du Statut dans le sens d'ajouter à son al. 2 let. e l'interdiction de l'emploi des substances et munitions susmentionnées dans les conflits armés non internationaux aussi n'a pas donné matière à grande discussion vu le consensus préalable à ce sujet.

2) Evaluation

La Suisse en tant qu'Etat dépositaire des Conventions de Genève de 1949 et pays hôte du Comité international de la Croix rouge (CICR) a fait partie du groupe d'Etats œuvrant pour cet amendement de l'art. 8 du Statut. Considérant que les blessures infligées aux victimes par des armes chimiques et des balles dum-dum sont les mêmes dans un conflit interne ou interétatique et que le droit coutumier les bannit désormais généralement, le CICR et de nombreuses organisations non-gouvernementales ont soutenu cette extension de l'art. 8. La Suisse n'ayant pas d'intérêt militaire ou économique à ce que ces armes continuent à être produites et utilisées, nous acceptons qu'elle ratifie cet amendement au Statut de Rome.



Sur la base de ce qui précède, nous nous opposons à la ratification par la Suisse des amendements au Statut de Rome de la Cour pénale internationale relatifs au crime d'agression mais nous acceptons les modifications de l'art. 8 du Statut relatifs aux crimes de guerre.



Nous vous remercions de l'attention que vous porterez à ces lignes et vous prions d'agréer,
Madame, nos salutations distinguées.

CHAMBRE VAUDOISE DES ARTS ET METIERS

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'S. Bloetzer', with a long, sweeping underline.

Stéphane Bloetzer