



14 octobre 2025

20.504 Initiative parlementaire Flach

Inscrire la torture en tant que telle dans le catalogue des infractions du droit pénal

Synthèse des résultats de la procédure de consultation



Table des matières

1	Remarques générales.....	3
2	Liste des organismes ayant répondu.....	3
3	Avis défavorables	3
	3.1 Arguments	3
	3.2 Options, propositions de modifications et autres remarques matérielles	4
4	Avis favorables	5
	4.1 Arguments	5
	4.2 Options, propositions de modifications et autres remarques matérielles	6
5	Accès aux avis	8
	Anhang / Annexe / Allegato.....	9

Résumé

L'avant-projet élaboré suite à l'iv. pa. 20.504 Flach a pour but d'inscrire la torture parmi les infractions du droit pénal suisse. Lors de la consultation, il a été rejeté par 21 cantons, 1 parti et 4 organisations et approuvé par 4 cantons, 5 partis, 12 organisations et 1 particulier.

1 Remarques générales

La procédure de consultation sur l'avant-projet mettant en œuvre l'iv. pa. 20.504 Flach « Inscrire la torture en tant que telle dans le catalogue des infractions du droit pénal suisse » s'est tenue du 18 décembre 2024 au 2 avril 2025. Les cantons, les partis politiques représentés à l'assemblée fédérale, les associations faîtières des communes, des villes, des régions de montagne et de l'économie, ainsi que d'autres organisations intéressées, ont été invités à y participer.

25 cantons, 6 partis politiques et 18 organisations et autres participants ont répondu, ce qui représente 49 avis en tout. L'avant-projet a été approuvé, rejeté par 21 cantons, 1 parti et 4 organisations et approuvé par 4 cantons, 5 partis, 12 organisations et 1 particulier. Un avis neutre concernait la conception matérielle d'une éventuelle nouvelle infraction.

4 organisations et 1 canton ont expressément renoncé à prendre position¹.

2 Liste des organismes ayant répondu

Une liste des cantons, partis, organisations et personnes qui ont répondu figure en annexe.

3 Avis défavorables

3.1 Arguments

21 cantons², 1 parti³ et 4 organisations⁴ rejettent l'avant-projet, essentiellement pour les motifs exposés ci-dessous.

De nombreux participants ne perçoivent pas de plus-value dans l'avant-projet, dans la mesure où il n'y a selon eux pas de lacune dans le droit pénal ; ils soulignent que les actes de torture peuvent déjà être sanctionnés en vertu du droit en vigueur et que l'entraide judiciaire est assurée⁵. Plusieurs considèrent que la Suisse remplit déjà ses obligations aux termes de la Convention des Nations Unies contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (ci-après Convention contre la torture)⁶ en vertu du droit en vigueur⁷.

¹ Tribunal fédéral, canton de Soleure, Union patronale suisse, Société suisse de psychiatrie forensique et Association suisse des magistrats de l'ordre judiciaire

² AG, AI, AR, BL, BE, FR, GE, GL, GR, JU, NE, NW, OW, SG, SH, SZ, TI, TG, UR, ZG, ZH

³ UDC

⁴ CCDJP, CCPCS, CMP, FSFP

⁵ AG, AI, AR, BL, BE, FR, GE, GL, GR, JU, CCDJP, NE, NW, OW, SG, CMP, UDC, SZ, TI, FSFP, ZG, ZH

⁶ RS 0.105

⁷ AR, BL, BE, FR, GE, GL, GR, JU, NW, SH, CMP, TI, ZH

D'aucuns avancent que la tâche du droit pénal est de protéger des biens juridiques importants et nécessaires à la coexistence pacifique au sein de la société, et pas de donner un signal politique⁸.

Une série de participants relèvent des problèmes de délimitation par rapport à d'autres infractions et le risque de redondances et d'incertitudes dommageables à la sécurité du droit⁹. Selon certains, rien n'indique qu'il existe en Suisse des déficits en matière de poursuite des actes de torture qui justifieraient l'adoption d'une nouvelle norme pénale¹⁰. Un participant redoute que l'inscription de la torture dans le code pénal entraîne une augmentation de la charge de travail et des coûts auxquels sont confrontées les autorités de poursuite pénale¹¹.

3.2 Options, propositions de modifications et autres remarques matérielles

Malgré leur refus de principe, différents participants expriment des préférences eu égard aux options de mise en œuvre, des propositions d'adaptations et des remarques générales quant à la conception matérielle de l'infraction de torture.

Eu égard aux options de mise en œuvre, 2 cantons opposés sur le principe à l'avant-projet et 1 parti donnent leur préférence à l'option 1, notamment du fait qu'elle correspond aux engagements de la Suisse en vertu de la Convention contre la torture¹². L'un des 2 cantons demande son inscription au titre 18 du code pénal¹³ (CP), parmi les infractions contre les devoirs de fonction et les devoirs professionnels¹⁴.

3 cantons et 1 organisation privilégient l'option 2¹⁵. Ils font état de possibles problèmes de délimitation en cas de restriction à certains groupes de personnes et du manque de pertinence d'une distinction entre autorités ou organisations politiques et organisations mafieuses ou personnes privées.

S'agissant de la compétence de poursuivre les actes de torture, un canton s'exprime en faveur d'une compétence de la Confédération, qui dispose des connaissances et de l'expérience requises, et de l'inscription de l'infraction parmi les crimes de droit pénal international, au titre 12^{bis} (Génocide et crimes contre l'humanité) ou 12^{ter} (Crimes de guerre)¹⁶. 1 autre canton estime que, dans l'option 2, l'infraction devrait figurer au titre 1, parmi les infractions contre la vie et l'intégrité corporelle¹⁷.

2 participants soulignent que l'exercice légitime de la puissance publique ne doit en aucun cas tomber sous le coup de la disposition sur la torture¹⁸. Plusieurs notent que les faits consti-

⁸ AR, GL, GR, CCDJP, NE, NW, OW, SH, CMP, SZ, TI, FSFP, ZG

⁹ GL, GR, NW, OW, SH, CMP, TG, UR, FSFP, ZH

¹⁰ AI, AR, SH, CMP

¹¹ BL

¹² GR, JU, UDC

¹³ RS 311.0

¹⁴ GR

¹⁵ AG, BE, CCPCS, OW

¹⁶ BE

¹⁷ OW

¹⁸ CCPCS, BE

tutifs de l'infraction sont formulés de manière trop large et qu'il est à craindre que les tribunaux doivent assumer la fonction de législateur¹⁹. Pour 1 participant, on ne voit pas clairement quel seuil doit être franchi pour que l'infraction de torture soit réalisée²⁰. Une série de participants relèvent un manque de cohérence, puisque l'auteur doit porter gravement atteinte à l'intégrité corporelle ou à la santé physique ou psychique de la victime pour qu'il y ait torture ; en conséquence, tous les actes qui n'atteignent pas ce seuil pourraient ne pas en être²¹. 1 participant constate que l'avant-projet s'éloigne de l'art. 1 de la Convention contre la torture, puisqu'il prévoit une liste exhaustive de desseins et exclut par exemple la torture par sadisme²². La peine prévue paraît trop faible à certains ; ils demandent qu'elle soit adaptée à celle prévue pour les actes de torture au sens du titre 12^{bis} 23.

4 Avis favorables

4.1 Arguments

4 cantons²⁴, 5 partis²⁵, 12 organisations²⁶ et 1 particulier sont favorables à l'avant-projet. Ils avancent essentiellement les motifs ci-après.

Sur le plan politique, différents participants renvoient à l'engagement de la Suisse pour les droits humains et la répression de la torture, à l'accroissement de sa crédibilité dans le contexte international et à la nécessité de faire coïncider les orientations de la politique intérieure et extérieure²⁷. 4 participants font état du caractère essentiel d'une infraction de torture pour la cohérence et la conformité de la législation suisse, d'une part, et la préservation de la réputation de la Suisse sur le plan international, d'autre part²⁸. Plusieurs participants soulignent que la Suisse se conformerait ainsi à ses obligations aux termes de la Convention contre la torture²⁹. Une série de participants évoquent la lutte contre l'impunité au moyen d'une compétence juridictionnelle universelle³⁰.

Divers arguments sont avancés en rapport avec le bien-fondé de l'inscription d'une nouvelle infraction dans le droit pénal : le respect de la dignité humaine en tant que bien juridique à protéger et devant par conséquent figurer dans le droit suisse³¹, la protection des victimes³² et un effet de signal ou encore un effet préventif³³. 4 participants estiment qu'une norme pénale spécifique est le seul moyen pour le législateur de tenir compte de l'illicéité de ce crime

¹⁹ FR, GL, GR, JU, NW, CMP, TI

²⁰ CCPCS

²¹ AR, GL, GR, JU, NW, SH, CMP, TI, FSFP

²² GE

²³ AR, FR, GL, GR, JU, SH, CMP, TI

²⁴ BS, LU, VD, VS

²⁵ PEV, PLR, pvl, PES, PS

²⁶ ACAT, Amnesty International, apt, TPF, Freikirchen.ch, CIJ-CH, OMCT, Ordre des Avocats GE, PARAT, TRIAL, UNIBE, UNIGE

²⁷ Amnesty International, PEV, PLR, Freikirchen.ch, PES, CIJ-CH, PS, UNIBE, VS

²⁸ apt, PLR, PES, LU

²⁹ PLR, pvl, PES, PS, UNIBE, UNIGE, VS

³⁰ Amnesty International, apt, PES, CIJ-CH, OMCT, TRIAL

³¹ PEV, PLR, PARAT

³² Amnesty International, PES, VS, OMCT

³³ apt, PEV, PLR, Freikirchen.ch, pvl, PES, TRIAL

contre l'humanité³⁴. Pour les tenants de l'avant-projet, une nouvelle norme offrira le maximum de possibilités de garantir l'octroi de l'entraide judiciaire³⁵.

2 participants se félicitent que la nouvelle norme soit source de clarté et de sécurité du droit³⁶. 1 canton exige que les actes qui transforment le devoir d'abstention et de protection de l'État en leur contraire soient expressément qualifiés de torture ; ils ne doivent pas selon lui s'inscrire parmi les dispositions générales du code pénal³⁷. 2 participants notent à cet égard que tous les actes de torture ne peuvent pas être appréhendés au moyen de ces dispositions générales, d'où une lacune législative³⁸. Le TPF note que l'inscription d'une norme spécifique concernant la torture dans le code pénal présente des avantages en termes d'économie de procédure, puisqu'il ne faudra plus examiner et juger les actes de torture à l'aune de plusieurs normes pénales.

4.2 Options, propositions de modifications et autres remarques matérielles

Les tenants de l'avant-projet font état de préférences concernant les options de mise en œuvre, et de propositions d'adaptations. Ils font aussi des remarques de principe sur la conception matérielle de la norme.

2 cantons, 3 partis et 2 organisations se prononcent en faveur de l'option 1, notamment du fait qu'elle correspond plus précisément aux engagements internationaux de la Suisse aux termes de la Convention contre la torture. Ces participants considèrent que l'abus du monopole de la puissance publique par l'État ou des structures proches de l'État est un élément central eu égard au degré d'illicéité de la torture³⁹. Parmi eux, 1 parti et 2 organisations proposent d'intégrer dans la norme les personnes privées qui assument des tâches de l'État et les membres d'une organisation criminelle ou terroriste⁴⁰.

2 cantons, 2 partis, 10 organisations et 1 particulier privilégient l'option 2. Elle permet selon eux d'inclure les auteurs les plus divers, de traiter de manière uniforme tous les actes de torture, de renforcer la protection des victimes et d'assurer la meilleure adéquation possible avec les infractions de torture figurant déjà dans le CP⁴¹. 1 organisation relève que l'option 2 correspond aux prescriptions internationales découlant de la Convention européenne des droits de l'homme⁴². 2 participants proposent de faire de l'option 1 une infraction qualifiée dans laquelle les auteurs sont membres d'une autorité ou d'une organisation para-étatique au sens étroit, ou sont des personnes privées qui exécutent des tâches publiques⁴³.

Une majorité de participants préconisent une compétence fédérale, en particulier lorsque l'infraction est commise à l'étranger⁴⁴. Seule 1 organisation privilégie une compétence cantonale

³⁴ CIJ-CH, LU, VS, UNIBE

³⁵ apt, PLR, CIJ-CH, Ordre des avocats GE

³⁶ PEV, Freikirchen.ch

³⁷ LU

³⁸ VS, TRIAL

³⁹ BS, PEV, Freikirchen.ch, PLR, pvl, LU, UNIBE ; alors que TRIAL s'est prononcée pour l'option 2, son avis contient des propositions détaillées d'adaptations pour le cas où la commission se prononcerait en faveur de l'option 1.

⁴⁰ PEV, Freikirchen.ch, UNIBE

⁴¹ ACAT, Amnesty International, apt, TPF, PES, CIJ-CH, OMCT, Ordre des avocats GE, PARAT, PS, TRIAL, UNIGE, VD, VS

⁴² Ordre des avocats GE

⁴³ CIJ-CH, TRIAL

⁴⁴ ACAT, Amnesty International, CIJ-CH, LU, OMCT, PARAT, TRIAL, UNIBE

en matière de poursuite pénale⁴⁵. Une majorité des tenants de l'avant-projet préfèrent qu'on inscrive la norme parmi les infractions contre la vie et l'intégrité corporelle⁴⁶. 4 organisations sont favorables et 1 opposée à l'imprescriptibilité de la norme pénale⁴⁷. 3 participants souhaitent qu'on exclue l'immunité relative⁴⁸. 1 parti et 3 organisations sont pour l'application de l'universalité limitée⁴⁹. Le TPF, à défaut d'une base en droit international, s'oppose à un principe d'universalité allant au-delà de l'obligation d'extrader ou de poursuivre (« *aut dedere aut judicare* »), qui pourrait porter atteinte à la souveraineté d'autres États.

Le MPC formule des critiques eu égard à la conception de l'infraction. Il relève que l'avant-projet s'appuie sur le texte de la Convention contre la torture et a de ce fait un champ d'application plus étroit que les art. 264a, al. 1, let. f, et 264c, al. 1, let. c, CP, qui répriment la torture en tant que crime contre l'humanité et crime de guerre. Il faut selon lui éviter que différents articles du CP reposent sur des définitions divergentes de la torture⁵⁰. Le TPF déplore lui aussi le recours à des formulations divergeant de la définition de la torture qui figure déjà dans le CP. Une organisation propose de remplacer la formule « infliger de grandes souffrances ou porter gravement atteinte à la santé physique ou psychique » par « infliger une douleur ou des souffrances aiguës », en conformité avec la Convention contre la torture⁵¹.

1 parti et 2 organisations proposent une infraction qualifiée pour les actes de grande ampleur⁵². Une organisation souhaite qu'on complète l'infraction en y ajoutant les traitements dégradants⁵³. Une autre propose l'ajout d'une infraction supplémentaire pour les actes préparatoires dans lesquels transparaît l'intention de commettre un acte de torture⁵⁴.

1 canton, 2 partis et 2 organisations se félicitent du caractère intentionnel de l'infraction⁵⁵. 2 de ces participants soulignent que cette intention est la nature-même de la torture, qui la différencie des autres infractions. Cette précision permet selon eux en outre de respecter les principes de précision de la base légale, de clarté et de compréhensibilité de la norme⁵⁶. Une organisation recommande de reprendre également le « motif de discrimination » figurant dans la Convention contre la torture dans l'état de fait subjectif⁵⁷.

6 organisations s'expriment en défaveur d'une intention spécifique de l'auteur, d'une part car cela différencierait l'infraction des autres infractions de torture figurant déjà dans le CP⁵⁸, et d'autre part car cela rendrait l'infraction plus restrictive que le droit international, qui cite des

⁴⁵ UNIGE

⁴⁶ ACAT, Amnesty International, apt, TPF, PEV, Freikirchen.ch, LU, PS, UNIBE, UNIGE, VS

⁴⁷ ACAT, TPF, CIJ-CH, OMCT, TRIAL

⁴⁸ ACAT, CIJ-CH, TRIAL

⁴⁹ PEV, Freikirchen.ch, OMCT, Ordre des avocats GE

⁵⁰ L'avis du MPC est purement qualitatif, il ne se prononce ni pour ni contre l'inscription d'une infraction de torture dans le code pénal.

⁵¹ PARAT ; l'élément constitutif « inflige de grandes souffrances ou porte gravement atteinte à la santé physique ou psychique » a été critiqué par plusieurs opposants à l'avant-projet, voir plus haut.

⁵² ACAT, PEV, TRIAL

⁵³ PARAT

⁵⁴ ACAT

⁵⁵ PEV, Freikirchen.ch, PS, UNIBE, VS

⁵⁶ Freikirchen.ch, UNIBE

⁵⁷ UNIBE ; indirectement également OMCT ; voir l'art. 1, al. 1, de la Convention contre la torture

⁵⁸ Art. 264a, al. 1, let. f, et 264c, al. 1, let. c, CP

Synthèse des résultats de la procédure de consultation : Inscrire la torture en tant que telle dans le catalogue des infractions du droit pénal

motifs à titre d'exemples, mais n'est pas exhaustif à ce sujet⁵⁹. 3 participants notent que la liste figurant dans la nouvelle infraction exclut notamment les motifs sadiques⁶⁰.

1 parti et 3 organisations relèvent le caractère proportionné du cadre légal prévu⁶¹. 1 parti et 1 organisation trouvent la peine trop basse et exigent qu'on l'adapte pour la faire coïncider avec celle prévue pour les infractions de torture figurant au titre 12^{bis} ⁶².

4 organisations proposent à la CAJ-N des modifications des dispositions reflétant leurs prises de position respectives.⁶³

5 Accès aux avis

Conformément à l'art. 9 de la loi fédérale du 18 mars 2005 sur la procédure de consultation⁶⁴ et à l'art. 16 de l'ordonnance du 17 août 2005 sur la consultation⁶⁵, le public a accès au dossier soumis à consultation, ainsi qu'après expiration du délai de consultation, aux avis exprimés par les participants, tout comme – après que le Conseil fédéral en a pris connaissance – au rapport sur les résultats de la consultation. Ces documents sont publiés sous forme électronique sur la plateforme de publication du droit fédéral⁶⁶.

⁵⁹ ACAT, Amnesty International, apt, CIJ-CH, OMCT, TRIAL ; le MPC ne s'est pas prononcé expressément contre un dessin spécifique de l'auteur, mais a considéré que les arguments avancés dans le rapport explicatif n'étaient pas convaincants.

⁶⁰ Amnesty International, OMCT, TRIAL ; cet élément a également été relevé par des opposants à l'avant-projet, voir plus haut.

⁶¹ ACAT, TPF, PEV, Freikirchen.ch

⁶² PLR, PARAT

⁶³ ACAT, Amnesty International, PARAT, UNIBE

⁶⁴ RS 172.061

⁶⁵ RS 172.061.1

⁶⁶ <https://fedlex.data.admin.ch/eli/dl/proj/2024/102/cons_1>

Verzeichnis der Eingaben
Liste des organismes ayant répondu
Elenco dei partecipanti

Kantone / Cantons / Cantoni

AG	Aargau / Argovie / Argovia
AI	Appenzell Innerrhoden / Appenzell Rh.-Int. / Appenzello Interno
AR	Appenzell Ausserrhoden / Appenzell Rh.-Ext. / Appenzello Esterno
BE	Bern / Berne / Berna
BL	Basel-Landschaft / Bâle-Campagne / Basilea-Campagna
BS	Basel-Stadt / Bâle-Ville / Basilea-Città
FR	Freiburg / Fribourg / Friburgo
GE	Genf / Genève / Ginevra
GL	Glarus / Glaris / Glarona
GR	Graubünden / Grisons / Grigioni
JU	Jura / Giura
LU	Luzern / Lucerne / Lucerna
NE	Neuenburg / Neuchâtel
NW	Nidwalden / Nidwald / Nidvaldo
OW	Obwalden / Obwald / Obvaldo
SG	St. Gallen / Saint-Gall / San Gallo
SH	Schaffhausen / Schaffhouse / Sciaffusa
SZ	Schwyz / Svitto
TG	Thurgau / Thurgovie / Turgovia
TI	Tessin / Ticino
UR	Uri
VD	Waadt / Vaud
VS	Wallis / Valais / Vallese
ZG	Zug / Zoug / Zugo
ZH	Zürich / Zurich / Zurigo

Parteien / Partis politiques / Partiti politici

PES	Grüne Partei der Schweiz GPS Parti écologiste suisse PES Partito ecologista svizzero PES
PEV	Evangelische Volkspartei der Schweiz EVP Parti évangélique suisse PEV Partito evangelico svizzero PEV

PLR	FDP. Die Liberalen PLR. Les Libéraux-Radicaux PLR. I Liberali Radicali PLD. Ils Liberals
PS	Sozialdemokratische Partei der Schweiz SP Parti socialiste suisse PS Partito socialista svizzero PS
pvl	Grünliberale Partei Schweiz glp Parti vert'libéral suisse pvl Partito verde liberale svizzero pvl
UDC	Schweizerische Volkspartei SVP Union démocratique du centre UDC Unione democratica di centro UDC

Interessierte Organisationen und Privatpersonen / Organisations intéressées et particuliers / Organizzazioni interessate e privati

ACAT	Action des chrétiens pour un monde sans torture ni peine de mort Aktion der Christen für eine Welt frei von Folter und Todesstrafe Azione die christiani per un mondo senza tortura né pena di morte
Amnesty International	Amnesty International Section Suisse
apt	association pour la prévention de la torture asociación para la prevención de la tortura association for the prevention of torture
CCDJP	Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren KKJPD Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police CCDJP Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia et polizia CDDGP
CCPCS	Konferenz der kantonalen Polizeikommandanten KKPKS Conférence des commandants des polices cantonales CCPCS Conferenza dei comandanti delle polizie cantonali CCPCS
CIJ-CH	Schweizerische Sektion der Internationalen Juristenkommission Section suisse de la Commission internationale de juristes
CMP	Schweizerische Staatsanwaltschaftskonferenz SSK Conférence suisse des ministères publics CMP Conferenza svizzera dei Ministeri pubblici CMP
Freikirchen.ch	Dachverband Freikirchen & christliche Gemeinschaften Schweiz
FSFP	Verband Schweizerischer Polizei-Beamter Fédération suisse des fonctionnaires de police Federazione Svizzera Funzionari di Polizia
MPC	Bundesanwaltschaft Ministère public de la Confédération
OMCT	World Organisation Against Torture Organisation mondiale contre la torture

Ordre des avocats GE	Ordre des avocats de Genève
PARAT	Partei für Rationale Politik, Allgemeine Menschenrechte und Teilhabe
TPF	Bundesstrafgericht Tribunal pénal fédéral Tribunale penale federale Tribunal penal federal
TRIAL	TRIAL International
UNIBE	Human Rights Law Clinic (HRLC) de l'Université de Berne
UNIGE	Université de Genève

Verzicht auf Stellungnahme / Renonciation à une prise de position / Rinuncia a un parere

- Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
- Kanton Solothurn
- Schweizerische Gesellschaft für Forensische Psychiatrie und Psychotherapie SGFP
Société suisse de psychiatrie forensique SSPF
Società Svizzera di Psichiatria Forense SSPF
- Schweizerischer Arbeitgeberverband
Union patronale suisse
Unione svizzera degli imprenditori
- Schweizerische Vereinigung der Richterinnen und Richter SVR
Association suisse des magistrats de l'ordre judiciaire ASM
Associazione svizzera dei magistrati ASM