

MISE EN OEUVRE DU STATUT DE ROME AU BENIN: UN ‘CARNET DE ROUTE LEGISLATIF’ TRES SOMMAIRE

Le 22 janvier 2002, le Bénin a ratifié le Statut de Rome créant la Cour pénale internationale (CPI). Le Statut de Rome fait donc désormais partie intégrante de la loi béninoise, en vertu de l'article 148 de la Constitution du Bénin qui prévoit que :

« Les traités ou accords régulièrement ratifiés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve pour chaque accord ou traité, de son application par l'autre partie. »

En vertu de cette « clause moniste » de la constitution béninoise, la seule ratification du Statut de Rome devrait suffire pour opérer une incorporation automatique des dispositions de ce Statut au droit interne béninois. Mais, comme d'autres Etats monistes l'ont vite constaté, l'ampleur et la nature des obligations découlant du Statut de Rome nécessitent l'élaboration d'une loi spécifique de mise en œuvre qui assure l'adaptation des règles pénales ou de procédure existantes à celles posées par le Statut,¹ ou l'harmonisation des lois en vigueur avec le régime juridique nouveau découlant du Statut,² ou encore la codification, dans un texte unique et simple, de l'ensemble des obligations découlant du Statut.³

Plus concrètement, la loi de mise en œuvre doit remplir au minimum les tâches suivantes :

- Définir les crimes du Statut de Rome et les incorporer au code pénal béninois ;
- Déterminer les peines applicables à ces crimes devant les tribunaux béninois ;
- Définir les règles régissant le régime de responsabilité -- et d'exonération de responsabilité -- pour ces crimes et les harmoniser avec les règles traditionnelles ;
- Prévoir des principes généraux du droit pénal qui soient en harmonie avec ceux prévus par le Statut de Rome ;

¹ Voir l'exposé des motifs du projet de loi de mise en œuvre de la République démocratique du Congo: « [le présent projet de loi] prévoit l'adaptation au Statut de cette Cour des dispositions du code pénal, des règles pénales, du code de l'organisation et de la compétence judiciaires, de procédure pénale, du code de justice militaire et de la procédure devant la Cour suprême de justice. Il organise également la coopération judiciaire des institutions congolaises avec la Cour pénale internationale. »

² C'est ce que le parlement belge a convenu de faire, à la suite de l'opinion du Conseil d'Etat dans son avis du 21 avril 1999 sur la conformité du Statut de Rome à la constitution belge. Le Conseil d'Etat dans cet avis a recommandé qu'« une loi d'adaptation du droit interne au Statut devra être adoptée et des lois existantes modifiées. » **Avis du Conseil d'Etat, Documents parlementaires belges 2-329/1 – 1999/2000**, page 101. Voir également le document de Human Rights Watch en annexe : **‘Mise en œuvre du Statut de Rome : méthodes de mise en œuvre adoptées par Belgique, France et Suisse.’**

³ Message du Conseil fédéral (gouvernement fédéral) suisse au parlement en date du 15 novembre 2000, d'après lequel le principe de complémentarité exige des Etats de codifier leurs obligations découlant du Statut.

- Edicter des règles de compétence et de procédure qui permettent (1) d'identifier la (les) juridiction(s) nationale(s) compétente(s) pour connaître des crimes du Statut ; (2) de spécifier la procédure applicable devant cette(s) juridiction(s) ; (3) de prévoir l'étendue et les critères de la compétence des juges béninois à l'égard des crimes du Statut ; (4) de spécifier les droits de la défense applicables.
- Prévoir des mécanismes de coopération entre les autorités béninoises et la CPI. Ces mécanismes de coopérations devraient au moins :
 - (i) permettre d'exécuter les demandes d'entraide judiciaire émanant de la Cour
 - (ii) spécifier la procédure applicable à l'arrestation des personnes poursuivies par la Cour et à leur remise à la Cour
 - (iii) permettre aux autorités judiciaires béninoises de coopérer aux enquêtes et poursuites initiées et exercées par le Procureur de la CPI, à la demande de ce dernier
 - (iv) permettre d'accorder des privilèges et immunités au personnel de la Cour
 - (v) permettre aux tribunaux béninois de réprimer les atteintes à l'administration de la justice par la CPI
 - (vi) autoriser le Bénin à coopérer à l'exécution des peines prononcées par la CPI

Définition des crimes et leur incorporation au code pénal béninois.

➔ *Il est important de définir et incorporer ces crimes...*

Le Statut de Rome souligne dans son préambule « *que la cour pénale internationale dont le présent Statut porte création est complémentaire des juridictions pénales nationales* ». Ce principe de complémentarité est réaffirmé aux articles 1^{er} (« *Elle (la CPI) est complémentaire des juridictions pénales nationales* ») et 17 (« *...une affaire est jugée irrecevable par la Cour lorsque : (a) l'affaire fait l'objet d'une enquête ou de poursuites de la part d'un Etat ayant compétence en l'espèce[...], (b) l'affaire a fait l'objet d'une enquête de la part d'un Etat ayant compétence en l'espèce et que cet Etat a décidé de ne pas poursuivre la personne concernée...* ») du Statut.

Les juridictions nationales béninoises ont donc la compétence principale à l'égard des crimes prévus au statut, la compétence de la CPI n'étant que complémentaire de la leur. En conséquence, la loi de mise en œuvre du statut doit s'assurer que les juridictions béninoises sont à même d'exercer effectivement cette compétence principale à l'égard des crimes de génocide, de guerre et contre l'humanité. Pour cela, il est indispensable de définir ces crimes dans la loi qui les incorpore dans l'arsenal pénal béninois.

→ ...dans le projet de loi portant code pénal

Les crimes du Statut de Rome étaient déjà inscrits, avec des étendues et définitions variées, dans le droit positif avant et/ou indépendamment du Statut de Rome dans certains Etats – parmi lesquels des Etats non encore parties au Statut. C’est le cas de la Belgique⁴, du Burkina Faso⁵, du Congo/Brazzaville⁶, de Côte d’Ivoire⁷ et du Mali⁸. Dans d’autres Etats il existe actuellement des projets de loi contenant des définitions des crimes du statut de Rome sans que ces textes soient spécifiquement des projets de loi de mise en œuvre du Statut. C’est le cas du Burundi⁹ et du Niger.¹⁰

Au Bénin, les crimes du Statut de Rome ne sont prévus ni dans une législation en vigueur, ni dans le projet de loi portant code pénal qui est en préparation au ministère de la Justice. D’après les informations, ce projet n’est pas encore envoyé au parlement. Demeure donc ouverte la possibilité de revisiter le texte de projet de loi en vue d’y incorporer la définition des crimes du Statut.

Si une telle approche était retenue, ce sont les dispositions du Livre III ‘Des crimes, des délits et de leur punition’ du projet de loi qui pourraient être modifiées pour recevoir les incriminations du Statut de Rome. Et puisque ces incriminations se caractérisent principalement par des atteintes à la vie ou à l’intégrité physique des personnes¹¹, c’est au Chapitre Premier ‘Des crimes et délits contre les personnes’ du Titre Deuxième ‘Des crimes et délits contre les particuliers’ que ces incriminations devraient figurer.

⁴ Les crimes du Statut de Rome ont été introduits dans la législation belge par la ‘**Loi relative à la répression des violations graves du droit international humanitaire**’ du 16 juin 1993 modifiée par la loi du 10 février 1999. Voir le document en annexe II ‘**Définitions, régime des peines et comparaison avec le Statut de Rome**’

⁵ Les articles 313 et 314 du code pénal burkinabé adopté le 13 novembre 1996 regroupent sous le titre ‘Des crimes contre l’humanité’ à la fois le génocide (art. 313) et certains aspects du crime contre l’humanité au sens strict (art. 314).

⁶ C’est la ‘**Loi No 8-98 du 31 octobre 1998 portant définition et répression du génocide, des crimes de guerre et des crimes contre l’humanité**’ qui les a introduits dans le droit congolais. Pour la comparaison de leur définition et de leur étendue par rapport au statut de Rome, voir annexe II ‘**Définitions, régime des peines et comparaison avec le statut de Rome**’.

⁷ Des incriminations proches du génocide, du crime de guerre et du crime contre l’humanité sont prévues aux articles 137 à 139 du code pénal ivoirien tel que modifié par la ‘**Loi No 81-640 du 31 juillet 1981 relative aux infractions contre le droit des gens**.’ Pour une comparaison avec le Statut de Rome, voir Annexe II ‘**Définitions, régime des peines et comparaison avec le Statut de Rome**’.

⁸ Les crimes contre l’humanité, le génocide et le crime de guerre sont prévus et réprimés respectivement aux articles 29, 30 et 31 du nouveau code pénal institué par la loi No 01-079 du 20 août 2001. Ces dispositions définissent les crimes dans les mêmes termes que le Statut de Rome.

⁹ Au Burundi, le ‘**projet de loi portant répression du crime de génocide, des crimes contre l’humanité et des crimes de guerre**’ a été approuvé en Conseil des ministres et est actuellement devant une commission de l’Assemblée nationale de transition. Voir ‘**Définitions, régime des peines et comparaison avec le statut de Rome**’, Annexe II.

¹⁰ Voir les articles 212 à 214 du projet de nouveau code pénal du Niger préparé par le Ministère de la Justice.

¹¹ Cela est évident pour le crime de génocide et pour la plupart des crimes contre l’humanité et des crimes de guerre. Néanmoins, certains crimes de guerre sont plutôt des atteintes à la propriété ou à des symboles et insignes protégés ou aux valeurs culturelles des populations protégées, tandis que certains crimes contre l’humanité sont des atteintes à la liberté plutôt qu’à la vie des victimes.

→ *Selon quelle approche législative ?*

Mais il serait nécessaire de traduire le caractère particulièrement grave de ces crimes et leur singularité par rapport aux autres crimes et délits du code pénal. Dans ce cas, c'est un tout nouveau chapitre regroupant les crimes du Statut de Rome qui devrait être ajouté au Titre Deuxième du Livre III du projet de code pénal. C'est l'approche suivie dans beaucoup de pays, dont le Burkina Faso¹², la Côte d'Ivoire¹³, le Mali¹⁴ ou le Niger.¹⁵

Le tableau en annexe II contient un éventail de modèles législatifs auxquels le projet de loi peut s'inspirer pour définir les crimes du Statut. L'idéal serait que la loi procède comme le font les projets de loi du Burundi et de la RDC, en reproduisant plus ou moins fidèlement les définitions données par le Statut de Rome. Cela éviterait des contradictions indues et des inadéquations préjudiciables à la bonne administration de la justice. Il est, en fait, de bonne politique législative que les définitions du Statut de Rome, désormais partie intégrante du droit béninois, soient reprises telles quelles, soit par simple renvoi, soit par reproduction fidèle, dans le projet de loi pénale présentement en cours d'élaboration.

Détermination des peines

→ *Principe : Liberté des peines*

L'article 77 du Statut de Rome énumère les peines applicables par la Cour pénale internationale. Mais lorsque l'Etat partie exerce sa compétence primaire à l'égard des crimes du Statut, le principe est la 'liberté des peines'. L'article 80 du statut laisse alors les Etats parties entièrement libres d'appliquer aux infractions du Statut les peines de leur choix, ces peines pouvant être différentes de celles prévues au statut. Article 80 :

« Rien dans le présent chapitre n'affecte l'application par les Etats des peines que prévoit leur droit interne, ni l'application du droit des Etats qui ne prévoient pas les peines prévues dans le présent chapitre. »

→ *En fait : il s'agit des peines les plus graves*

D'après le Statut de Rome, le génocide, le crime contre l'humanité et le crime de guerre sont « les crimes les plus graves » ayant une portée internationale. Ils touchent

¹² Les crimes du Statut de Rome sont prévus au Chapitre I 'Des crimes contre l'humanité' du Titre II 'Des crimes et délits contre les particuliers' du Livre III 'Des crimes et délits et de leurs sanctions'.

¹³ La Loi 81-640 du 31 juillet 1981 a introduit, sous le Titre Premier du Livre II du code pénal ivoirien un Chapitre Premier intitulé 'Infractions contre le droit des gens' regroupant les crimes de génocide, de guerre et contre l'humanité.

¹⁴ Le nouveau Code pénal institué par la Loi 01-079 du 20 août 2001 prévoit les incriminations de génocide, crimes contre l'humanité et crimes de guerre sous le Titre I 'Des crimes contre l'humanité' du Livre III 'Des crimes, des délits et de leur punition'.

¹⁵ Incriminations prévues aux articles 212 à 219 qui forment le Chapitre Ier 'Des crimes contre l'humanité et des crimes de guerre' du Titre III 'Attentats contre les personnes' du Livre III du projet de code pénal élaboré par la Commission des Réformes Législatives instituée par le ministère de la Justice.

« l'ensemble de la communauté internationale » (paragraphe 9 du préambule et article 1^{er}).

La plupart des lois et projets de lois de mise en œuvre du Statut et des lois nationales définissant ces crimes les rangent parmi les infractions les plus sérieuses de l'arsenal pénal national. Cela est reflété dans le taux des peines prévues pour ces infractions : il leur est généralement appliqué les peines les plus lourdes de la loi nationale, qui varient entre la réclusion à perpétuité dans les pays qui n'appliquent pas la peine de mort (Afrique du Sud, Belgique, Canada, France) à la peine capitale dans les autres pays (Burkina Faso, Burundi, Congo/Brazzaville, Côte d'Ivoire, Mali, Niger).

Au Bénin, ces incriminations devront être des « **crimes** » au sens de l'article 1^{er} du code pénal qui distingue les infractions, selon la gravité des peines applicables, entre 'contraventions', 'délits' et 'crimes'. Logiquement, la peine la plus élevée dans l'échelle des peines appliquées au Bénin devrait être prévue pour ces crimes.¹⁶

Nouvelles règles de la responsabilité pénale

Les articles 25 à 33 du Statut de Rome édictent des règles sur la responsabilité pénale et sur les motifs d'exonération de responsabilité dont certaines sont différentes de celles édictées dans la loi béninoise et d'autres sont absentes de cette loi. Les articles 61 à 72 qui forment le Livre II 'Des personnes punissables, excusables ou responsables pour crimes ou pour délits' du projet de loi portant code pénal pourraient donc être revisités pour prendre en compte le régime de responsabilité pénale du Statut de Rome.

Les questions suivantes seraient concernées par une nouvelle lecture du projet de loi :

- (1) ***La question de la majorité pénale*** : la formulation un peu floue des articles 68, 69 et 70 du projet de loi (« mineur âgé de plus de treize ans », « mineur de treize ans ») et la distinction entre le « mineur âgé de plus de treize ans » et « mineur âgé de plus de seize ans » faite à l'article 68 ne permettent pas de déterminer avec certitude l'âge de la majorité pénale. Il conviendrait peut-être de le préciser davantage, en tenant compte du fait que devant la CPI, ne peut être poursuivie qu'une personne âgée de 18 ans au moins (art 26 du Statut).
- (2) ***Les motifs d'exonération*** : la démence et la contrainte irrésistible semblent être les seules causes d'exonération de responsabilité dans le projet de loi (art. 66). D'autres causes sont cependant énumérées aux articles 31 à 33 du Statut, et il

¹⁶ Dans divers pays africains le processus de ratification et de mise en œuvre du Statut de Rome a donné lieu à de sérieux débats de fond sur la nécessité du maintien de la peine capitale, la plus élevée dans la plupart de ces pays. Des juges, des avocats et des militants des droits de l'homme réunis à Dakar en octobre 2001, à Kinshasa en décembre 2001 ou à Ouagadougou en mars 2002 ont proposé que la rédaction de la loi de mise en œuvre soit l'occasion de l'abolition de la peine capitale. Les rédacteurs du projet de loi congolaise de mise en œuvre du Statut de Rome réunis en juin 2002 ont décidé de prévoir la peine de réclusion perpétuelle aux crimes du statut même si la peine la plus élevée en RDC est la peine capitale. Ils ont justifié cela par leur conviction que le pays va vers une abolition progressive de la peine de la mort.

serait de bonne politique législative d'inclure dans le projet de loi les autres causes d'exonération de responsabilité prévues au Statut qui est désormais partie du droit béninois. Ce serait également de bonne administration de la justice : il n'est pas normal que les mêmes circonstances puissent donner lieu tantôt à la responsabilité d'une personne, tantôt à son irresponsabilité, selon qu'elle est poursuivie devant les tribunaux béninois ou devant la CPI.

- (3) **Responsabilité du supérieur hiérarchique et du chef militaire** : cette question n'est pas couverte par le projet de loi. Elle est réglée à l'article 28 du Statut.

Mécanismes de coopération avec la Cour

L'obligation de coopérer avec les requêtes de la Cour et de mettre en place des procédures permettant l'exécution de toutes les requêtes de la Cour pénale internationale est une obligation fondamentale du Statut de Rome. L'obligation générale de coopération est prévue par les articles 86 et 88 du Statut de Rome:

Art 86:

"Conformément aux dispositions du présent Statut, les Etats Parties coopèrent pleinement avec la Cour dans les enquêtes et poursuites qu'elle mène pour les crimes relevant de sa compétence."

Art. 87:

"Les Etats Parties veillent à prévoir dans leur législation nationale les procédures qui permettent la réalisation de toutes les formes de coopération visées dans le présent chapitre."

Le projet de code de procédure pénale ne comprend aucune disposition spécifique aux procédures de coopération avec la CPI. Bien que certaines procédures nationales puissent être utilisées telles quelles, la plupart des procédures requises par le Statut de Rome impliquent une certaine adaptation des procédures nationales aux spécificités du Statut, voire la mise en place de procédures complètement nouvelles. Il est par conséquent essentiel que ces procédures soient mises en place dans les délais les plus brefs afin que le Bénin soit en mesure d'exécuter toute requête de la Cour en vertu de sa législation nationale¹⁷. Toutes ces procédures pourraient être incorporées dans le code de procédure pénale en y insérant des dispositions ou alinéas spécifiques relatifs à la procédure applicable dans le cadre d'une demande d'assistance de la Cour pénale internationale, ou en y insérant un chapitre distinct qui regrouperait l'ensemble des procédures de coopération¹⁸. Les principales procédures requises sont reprises point par point ci-dessous.

¹⁷ La Cour pénale internationale est, en théorie, déjà susceptible de faire une demande d'assistance à tout Etat Partie depuis le 1er juillet 2002, date de l'entrée en vigueur du Statut de Rome. En pratique, les premières demandes devraient intervenir à partir de la mi – 2003.

¹⁸ La loi française sur la coopération (**Loi No. 2002-268 du 26 février 2002 relative à la coopération avec la Cour pénale internationale**) a notamment suivi cette approche en adoptant une loi regroupant un ensemble de dispositions portant amendement du code de procédure pénale. Il faut noter que cette loi ne

- **Procédure d'exécution des demandes d'assistance de la Cour**

La législation de mise en œuvre doit déterminer quelle sera la valeur exécutoire des demandes d'assistance de la CPI. Tout Etat Partie étant tenu d'exécuter ces demandes de manière conforme au Statut, la première étape consistera à faire exécuter cette demande dès que celle-ci aura été transmise par la CPI. Il est donc essentiel de déterminer en premier lieu si il est préférable de conférer valeur exécutoire directe aux demandes de la CPI en droit interne (ex: un mandat d'arrêt de la CPI vaudra mandat d'arrêt national et pourra être comme tel directement exécuté par des officiers de police judiciaire), ou de mettre en place un mécanisme d'exécution des demandes qui les transformera en un acte national (ex: sur la seule base du mandat délivré par la CPI, un mandat béninois sera délivré et immédiatement exécuté en vertu de la procédure habituelle). Cette deuxième solution apparaît plus simple à mettre en place compte tenu de la diversité des types de demandes que la Cour pourra être appelée à présenter et de la difficulté à faire exécuter directement des demandes de la Cour par différentes autorités judiciaires ou policières à travers le pays¹⁹.

Il importe également de mettre en place une autorité chargée de centraliser la réception et l'exécution des demandes de la Cour: cette autorité devrait être une autorité judiciaire compte tenu de la nature judiciaire de la plus grande partie des demandes et de l'urgence attachée à l'exécution de ces demandes. Les demandes pourraient également être transmises en parallèle à cette autorité judiciaire et au Ministère de la Justice. L'approche suivie par un grand nombre d'Etats parties consiste à conférer la responsabilité première de l'exécution à une autorité judiciaire, tout en s'assurant que le Ministère de la Justice dispose d'un bureau chargé des relations avec la CPI qui suit le dossier en parallèle²⁰.

règlemente qu'une partie des procédures de coopération et ne règle pas les questions liées à la complémentarité. Cette loi doit être complétée par une seconde loi qui devrait être adoptée courant 2003.

¹⁹ Cette seconde solution a été reprise par la plupart des Etats Parties: les lois française, suisse (Art. 39 – 44), canadienne (Art. 57- 69 modifiant la loi sur l'entraide juridique en matière criminelle), sud africaine (Art. 8, 9, 15, 15 et 36), neozelandaise et le projet de loi belge et congolais mettent toutes en place une procédure d'exécution passant par la délivrance de l'acte requis au niveau national. Elles mettent également en place, dans la plupart des cas, une autorité judiciaire chargée de centraliser l'exécution des demandes d'assistance. Lorsque la voie de transmission choisie est la voie diplomatique, il a été considéré que cela ne fait nullement obstacle à ce que la demande soit directement réceptionnée par l'autorité d'exécution en parallèle de sa transmission aux Affaires Etrangères puis au Ministère de la Justice.

²⁰ Le projet de loi de la RDC donne compétence au Parquet général de la République en matière d'exécution des demandes (Art. 44 et s.). La loi française prévoit que les demandes sont exécutées par le Procureur de la République ou par le juge d'instruction de Paris (Art. 627-2 CPP tel que modifié par l'Art. 1 de la loi de coopération: "*Les demandes d'entraide sont exécutées, selon les cas, par le procureur de la République ou par le juge d'instruction de Paris qui agissent sur l'ensemble du territoire en présence, le cas échéant, du procureur près la Cour pénale internationale ou de son représentant, ou de toute autre personne mentionnée dans la demande de la Cour pénale internationale. Les procès-verbaux établis en exécution de ces demandes sont adressées directement et par tout moyen à la Cour pénale internationale. Les procès-verbaux sont ensuite transmis dans les formes prévues aux alinéas précédents*". Le projet de loi belge confère compétence au Ministère de la Justice pour recevoir les demandes de la Cour: le Ministère a l'obligation de transmettre les demandes (Art. 5, 26 et 27) à l'autorité judiciaire compétente dès lors que la demande est accompagnée des pièces justificatives requises.

- **Procédures d'arrestation et de remise des suspects**

L'article 89 du Statut de Rome prévoit que "les Etats Parties répondent à toute demande d'arrestation et de remise conformément aux dispositions du présent Chapitre [Chapitre IX] et aux procédures prévues par leur législation nationale". Par conséquent, le Statut renvoie à la procédure nationale tout en exigeant qu'un certain nombre de garanties soient prises en compte au sein de la procédure nationale.

En ce qui concerne la procédure d'arrestation proprement dite, elle est réglementée par la législation nationale sous réserve que celle-ci soit en conformité avec les exigences de l'article 59 et 55 du Statut (respect des droits du suspect, audience devant une autorité judiciaire compétente sans délai, vérification de l'identité du suspect, de la régularité de son arrestation et du respect de ses droits par l'autorité nationale – toute contestation du mandat lui-même relève exclusivement de la CPI – possibilité pour le suspect de demander sa mise en liberté provisoire selon la procédure prévue par l'article 59(4) et (5) du Statut de Rome). La plupart des Etats Parties ont donc légèrement modifié leur procédure ordinaire afin de se mettre en conformité avec le Statut: c'est la nouvelle procédure qui s'applique désormais dans ces Etats y compris en cas d'arrestation d'une personne pour un crime ou délit ordinaire²¹.

La procédure de remise est quant à elle une procédure complètement nouvelle²². Elle se distingue de l'extradition dans la mesure où il s'agit de transférer une personne à une juridiction internationale et non à un autre Etat. Le Statut de Rome établit très clairement cette distinction dans son article 102. Cette distinction se justifie par le caractère particulier de la Cour qui est manifeste dans la mesure où il ne s'agit pas de remettre un individu à un Etat tiers dans lequel les garanties judiciaires applicables peuvent être insuffisantes. Elle se justifie surtout par la nécessité de disposer d'une procédure simplifiée par rapport aux procédures d'extradition qui sont particulièrement longues et complexes²³. Enfin, en vertu du Statut, les Etats Parties ne peuvent opposer aucun motif de refus à la remise d'un suspect demandé par la CPI, ce qui diffère nettement du caractère discrétionnaire de la procédure d'extradition.

A ce titre, il est important de rappeler que la qualité officielle d'une personne n'est pas pertinente devant la CPI en vertu de l'article 27 du Statut et que, par conséquent, le Bénin

²¹ Le projet de loi de la RDC traite de l'arrestation dans ses articles 50 à 60. Les articles 17 à 20 de la loi suisse sont relatifs à la procédure d'arrestation. La loi suisse a été adoptée le 22 juin 2001 (« Loi fédérale sur la coopération avec la Cour pénale internationale »; BB1 2001 573). La loi française aborde la question dans sa section 2 : « De l'arrestation et de la remise » : Art. 627- 4 à 627-9 du CPP tel que modifié par l'Art. 1 de la loi de coopération. Voir également les articles 12 à 17 du projet de loi belge.

²² Elle existe déjà pour la remise de suspect aux deux tribunaux ad hoc mais peu d'Etats africains ont transcrit la procédure dans leur législation jusqu'à présent. Certains se sont contentés d'un transfert ad hoc au Tribunal pénal international pour le Rwanda (TPIR) alors que d'autres ont eu recours à leur procédure d'extradition. Le recours à la procédure d'extradition a d'ailleurs été condamné par le TPIR dans les arrêts Barayagwiza (I et II) et Semanza.

²³ L'article 91(2)(c) du Statut de Rome dispose: "Les exigences de l'Etat requis ne doivent pas être plus lourdes dans ce cas [remise à la Cour] que dans celui des demandes d'extradition présentées en application de traités ou arrangements conclus entre l'Etat requis et d'autres Etats et devraient même, si possible, l'être moins, eu égard au caractère particulier de la Cour".

devra s'assurer qu'il dispose d'une procédure lui permettant d'arrêter et de remettre à la CPI des personnes bénéficiant d'une immunité au niveau national. A cet égard, il faudrait s'interroger sur la question des immunités constitutionnelles qui semblent faire obstacle à l'arrestation et la remise des personnes visées²⁴. Cette question semble ne pas devoir se poser au Bénin. Si la Constitution du Bénin consacre des privilèges de juridiction en faveur de certaines catégories de personnes, elle ne consacre cependant pas d'immunités à leur bénéfice. L'article 136 de la Constitution prévoit en effet que le Président de la République et les membres du gouvernement sont justiciables (1) devant la Haute Cour de justice « *à raison des faits qualifiés de haute trahison, d'infractions commises dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions* » et (2) devant les juridictions de droit commun « *pour les infractions perpétrées en dehors de l'exercice de leurs fonctions et dont ils sont pénalement responsables.* »

Par conséquent, il apparaît nécessaire que la loi de mise en œuvre du Statut de Rome porte création d'une procédure de remise dans les termes prévus par le Statut afin que le Bénin puisse exécuter ce type de demandes d'assistance si cela s'avérerait nécessaire. La mise en place d'une procédure de remise est l'approche qui a été la plus largement suivie par les Etats Parties²⁵.

- **Procédures de coopération dans le cadre des enquêtes et poursuites de la Cour**

L'article 93 du Statut prévoit d'autres formes de coopération liées aux enquêtes de la CPI, dont, notamment l'identification d'une personne, le lieu où elle se trouve ou la localisation de biens; le rassemblement d'éléments de preuve, l'examen de localités ou de sites, l'exécution de perquisitions ou saisies, la protection des victimes et des témoins, le gel ou la saisie du produit des crimes. L'alinéa 1)l) de l'article 93 précise également que les Etats Parties sont tenus d'exécuter "toute autre forme d'assistance non interdite par la législation [nationale]". Il serait donc utile de passer en revue les procédures existantes avec les exigences du Statut afin de les rendre applicables aux demandes de la CPI sans avoir à mettre en place toute une série de procédures distinctes²⁶.

²⁴ La plupart des Etats Parties ont été confrontés à cette question et l'ont confronté en modifiant leur Constitution ou en adoptant une approche interprétative confirmée par la Cour Constitutionnelle. Voir sur ce point l'analyse réalisée par Human Rights Watch sur les obstacles constitutionnels à la ratification: Considérations sur la compatibilité du Statut de Rome avec certains principes constitutionnels, disponible en ligne sur http://www.hrw.org/campaigns/icc/docs/non_paper_ltrhdl-fr

²⁵ Voir sur ce point le projet de loi congolais (Art. 50 à 60), la loi suisse (Art. 15, 21- 27), la loi française (section 2 portant insertion des articles 627-4 à 627-15 du code de procédure pénale), projet de loi belge (Art. 17 à 20). Le Canada est un des seuls Etats à avoir choisi de modifier sa procédure d'extradition au lieu de créer une procédure distincte. Cependant, la procédure utilisée est une procédure tellement dérogatoire et expéditive qu'elle se rapproche plus d'une procédure nouvelle que de la procédure d'extradition ordinaire canadienne (Art. 47 à 53 modifiant la loi sur l'extradition).

²⁶ C'est l'approche qui a été adoptée de manière générale puisque la plupart des procédures existent, dans des termes similaires au niveau national. Certaines législations de mise en œuvre ont cependant procédé à l'adaptation de certaines procédures ou à la mise en place de procédures inexistantes (notamment en ce qui concerne les procédures d'identification, localisation, gel ou saisie d'avoirs financiers). Voir notamment la loi suisse (art. 28, 28a, 30, 35, 37(1), 38), la loi française (section 1 portant insertion des articles 627-3 du code de procédure pénale), le projet de loi belge (Chapitre V, Art. 22 à 33).

- **Octroi de privilèges et immunités au personnel de la CPI**

Afin de permettre une coopération efficace entre le Bénin et la CPI, le personnel de la CPI pourra être amené à se rendre au Bénin dans le cadre de ses enquêtes. L'article 48, complété par l'Accord sur les privilèges et immunités adopté par la première Assemblée des Etats Parties, exige que les Etats Parties reconnaissent un certain nombre de privilèges et immunités au personnel de la Cour afin que ceux ci puissent exercer leurs fonctions sans entraves. La loi de mise en œuvre devrait donc prévoir ces privilèges et immunités. A cet égard, il est également essentiel que le Bénin signe et ratifie au plus vite l'Accord sur les privilèges et immunités de la Cour, qui est ouvert pour ratification depuis le 10 septembre 2002²⁷.

- **Procédure de répression des atteintes à l'administration de la Justice**

En vertu de l'article 70 du Statut de Rome, la CPI a compétence pour connaître de six types d'atteintes à l'administration de la justice lorsqu'elles sont commises intentionnellement dont le faux témoignage, la production d'éléments de preuve faux, la subornation de témoins, l'intimidation ou les représailles contre un témoin ou un agent de la CPI. La CPI peut cependant décider de ne pas exercer sa compétence en la matière et elle peut demander à un Etat Partie d'exercer lui même sa compétence sur ces atteintes. L'article 70(4)(a) exige par conséquent que:

"Les Etats Parties étendent les dispositions de leur droit pénal qui répriment les atteintes à l'intégrité de leurs procédures d'enquête ou de leur système judiciaire aux atteintes à l'administration de la justice en vertu du présent article commises sur leur territoire ou par l'un de leurs ressortissants."

Il est donc essentiel que les atteintes à l'administration de la justice prévues par l'article 70 soient incorporées dans le code pénal ou le code de procédure pénale de manière à ce que les juridictions nationales puissent poursuivre ces atteintes dès lors qu'elles ont été commises par un ressortissant béninois (même si celle ci a été commise à l'étranger, notamment au siège de la Cour à La Haye) ou sur le territoire béninois si la CPI en fait la demande. De nombreux Etats ont d'ores et déjà intégré l'article 70 dans leur droit interne ou étendus les dispositions applicables aux atteintes commises devant la CPI ou à l'égard de ces agents (sous réserve que les atteintes prévues par le code pénal couvrent l'intégralité des hypothèses prévues dans le Statut de Rome)²⁸.

- **Procédures d'exécution des peines**

En vertu du Chapitre X du Statut de Rome, un certain nombre de procédures doivent également être mise en place pour assurer l'exécution des peines prononcées par la CPI.

²⁷ Voir la loi canadienne (Art. 54 portant modification de l'article 5(1) de la loi sur les missions étrangères et les organisations internationales), la loi néo-zélandaise (Art. 183 portant modification de l'Art. 10 de la loi sur les privilèges et immunités), la loi de l'Afrique du Sud (Art. 6).

²⁸ Voir la loi canadienne (Art. 16-26), la loi sud africaine (Art. 38), la loi néo-zélandaise (Art. 14 – 23) et la loi britannique (Art. 42 – 45), le projet de loi belge (Art. 42).

En ce qui concerne l'exécution des peines d'emprisonnement, la coopération est optionnelle. Aux termes de l'article 103 du Statut, il appartient à chaque Etat Partie de décider si il accepte d'accueillir les personnes condamnées par la CPI aux fins de l'exécution de leur peine d'emprisonnement. Dans l'hypothèse où un Etat accepte d'accueillir des détenus, l'Etat est lié par la durée de la peine ainsi que les conditions d'exécution prévues par le Statut. La peine ne pourra pas être modifiée par l'Etat de son exécution²⁹.

En ce qui concerne l'exécution des peines d'amende et des mesures de confiscation et réparation ordonnées par la Cour, le Statut renvoie aux procédures nationales tout en prévoyant que celles ci doivent respecter certaines modalités prévues à l'article 109 du Statut en ce qui concerne le paiement des amendes et l'exécution des mesures de confiscation. L'exécution des ordonnances de réparation est quant à elle règlementée par les articles 75 et 79 du Statut. Ces procédures devraient permettre d'opérer des transferts au Fonds pour les victimes. On pourrait également envisager la mise en place d'un fonds pour les victimes des crimes du Statut de Rome au niveau national qui pourrait ainsi constituer l'interlocuteur direct des victimes d'une part et du Fonds pour les Victimes de la CPI d'autre part³⁰.

²⁹ La RDC (Art. 61 – 63), l'Afrique du Sud (Art. 31 de la loi), la Nouvelle Zélande (Art. 139 – 146), Le Royaume Uni (Art. 42 – 45) ont, entre autres, acceptés d'accueillir des détenus (de manière générale ou sous réserve d'une déclaration d'acceptation au cas par cas) ainsi que la Suisse (Art. 50 – 54), la Belgique (Art. 34 – 40 du projet de loi), la France (Section 2 du Chapitre 2, Art. 627-18 à 627 – 20 du code de procédure pénale).

³⁰ En ce qui concerne l'exécution des ordonnances de confiscation, d'amende et de réparation de la CPI, toutes les législations existantes de mise en oeuvre prévoit des procédures à cet égard. On peut notamment renvoyer à la loi canadienne (Art. 27 à 39), au projet de loi congolais (Art. 64 – 66), au projet de loi belge (Art. 41) et à la loi française (Section 1 du Chapitre 2 portant insertion des articles 627-16 et 627-17 du code de procédure pénale). On peut noter que les dispositions françaises constituent un excellent modèle en ce qui concerne l'exécution des ordonnances de réparation car elles prévoient le transfert du produit des amendes et des biens confisqués ou du produit de leur vente à la CPI ou au Fonds en faveur des victimes. La loi canadienne quant à elle doit être saluée pour sa mise en place d'un Fonds national en faveur des victimes de crimes de génocide, crimes contre l'humanité et crimes de guerre.