



Amnesty International

DOCUMENT PUBLIC

BÉNIN

***Commentaires sur l'avant-projet de loi
portant mise en œuvre du Statut
de la Cour pénale internationale***

Index AI : AFR 14/001/2006

•
ÉFAI
•

BÉNIN
Commentaires sur l'avant-projet de loi
portant mise en œuvre du Statut
de la Cour pénale internationale

<i>Introduction</i>	2
<i>1. Aspects positifs de l'avant-projet de loi</i>	2
<i>2. Sujets de préoccupation relatifs à l'avant-projet de loi</i>	4
<i>a) Définition des crimes</i>	4
<i>b) Étendue de la compétence</i>	5
<i>c) Le principe ne bis in idem</i>	5
<i>d) Les ordres donnés par des supérieurs comme moyen de défense</i>	6
<i>e) La Cour doit être autorisée à siéger au Bénin</i>	6
<i>f) La législation béninoise ne doit pas prévoir des motifs de rejet des demandes d'assistance formulées par la Cour dans le cadre d'investigations et de poursuites</i>	7
<i>g) Le Fonds national spécial doit être un instrument efficace servant les intérêts des victimes</i>	7
<i>3. Autres recommandations</i>	7
<i>Conclusion</i>	8

Introduction

Amnesty International souhaite présenter ses commentaires sur l'avant-projet de loi portant mise en œuvre du Statut de la Cour pénale internationale (CPI) dans la législation nationale. L'organisation a déjà publié des commentaires sur des avant-projets de loi et des lois de mise en application promulguées dans de nombreux pays, non seulement en Afrique mais aussi dans d'autres régions du monde¹. Amnesty International vous invite à prendre en considération les recommandations suivantes lors de l'examen de l'avant-projet de loi.

À la connaissance d'Amnesty International, la Cour suprême examine actuellement l'avant-projet de loi. L'organisation invite les autorités béninoises à promulguer la loi dans les meilleurs délais, en y introduisant les amendements proposés plus loin.

La position générale d'Amnesty International et ses recommandations relatives à la mise en application sont énoncées dans le document intitulé *Cour pénale internationale. Liste des principes à respecter en vue d'une mise en œuvre efficace de la Cour pénale internationale* (index AI: IOR 40/011/2000) (disponible sur le site Internet <http://web.amnesty.org/pages/icc-implementation-fra>). Ce document indique ce que les États sont tenus de faire aux termes des dispositions du Statut de Rome de la Cour pénale internationale (Statut de Rome), ainsi que ce qu'ils devraient faire, selon Amnesty International, pour que la Cour devienne un complément efficace des juridictions nationales, et pour que leurs autorités soient juridiquement équipées pour coopérer pleinement avec la Cour. Cette Liste a pour but d'aider les États à savoir rapidement si leurs tribunaux et autres autorités sont en mesure d'appliquer certaines dispositions légales particulières ou s'il convient d'élaborer une nouvelle loi, ou simplement d'amender la législation existante. La Liste ne propose aucune solution particulière, les solutions à trouver variant en fonction des systèmes juridiques de chaque État.

Le présent document contient des commentaires non exhaustifs sur l'avant-projet du Bénin.

1. Aspects positifs de l'avant-projet de loi

Amnesty International accueille favorablement plusieurs dispositions de l'avant-projet de loi, et tout particulièrement le fait qu'il ne prévoit pas la peine de mort comme châtement légitime pour les auteurs de génocide, de crimes de guerre et de crimes contre l'humanité. L'organisation estime que la peine de mort viole le droit à la vie et le droit de ne pas être soumis à ce qui constitue la forme ultime de peine cruelle, inhumaine ou dégradante (droits énoncés aux articles 3 et 5 de la Déclaration universelle des droits de l'homme et dans d'autres instruments internationaux relatifs aux droits humains). Si cet avant-projet est adopté, l'exclusion du recours à la peine capitale le Bénin viendra renforcer la tendance en faveur de l'abolition de la peine de mort en Afrique. À ce jour, 13 pays africains – l'Afrique du Sud, l'Angola, le Cap Vert, la Côte d'Ivoire, Djibouti, la

1. Voir le site Internet de l'organisation <http://web.amnesty.org/pages/icc-implementation-fra>

Guinée-Bissau, le Libéria, Maurice, le Mozambique, la Namibie, Sao Tome et Principe, le Sénégal et les Seychelles – ont aboli la peine de mort dans leur législation. Onze autres pays – le Bénin, le Burkina Faso, le Congo, la Gambie, le Kenya, Madagascar, le Mali, la Mauritanie, le Niger, la République centrafricaine et le Togo – l'ont abolie en pratique.

De ce point de vue, l'Afrique reflète la tendance mondiale en faveur de l'abolition de la peine de mort. Cent vingt-deux pays, soit plus de la moitié des pays du monde, ont aboli ce châtement, dans la législation ou en pratique. Seul un nombre infime de pays procèdent à des exécutions. Amnesty International estime que tous les pays doivent abolir la peine de mort, en pratique, mais aussi dans leur législation.

L'approche positive adoptée dans l'avant-projet de loi, qui respecte les normes internationales les plus élevées, est également conforme à l'exclusion du recours à la peine de mort à titre de châtement par les juridictions internationales, à savoir la Cour pénale internationale, les Tribunaux pénaux internationaux pour l'ex-Yougoslavie et le Rwanda, le Tribunal spécial pour la Sierra Leone, les juridictions spéciales de Dili, au Timor-Leste, et la loi établissant les chambres d'exception au Cambodge. Si l'on ajoute ces décisions aux normes reconnues qui prévoient que la peine capitale ne doit être appliquée que pour les crimes les plus graves dans les pays qui ne l'ont pas encore abolie, la conclusion à en tirer est que ce châtement ne doit en aucun cas être utilisé. Par conséquent, si le recours à la peine de mort est exclu pour les crimes les plus graves relevant du droit international, y compris le génocide, il peut difficilement être admis pour des crimes moins graves.

À cet égard, Amnesty International déplore que la législation béninoise prévoit toujours la peine de mort, bien qu'aucune exécution n'ait eu lieu depuis 1987. L'organisation exhorte les autorités béninoises à abolir ce châtement pour tous les crimes.

L'organisation se félicite également de la disposition de l'article 12 de l'avant-projet de loi qui, conformément au droit international coutumier, exclut toute prescription et rejette les mesures d'amnistie et de grâce pour les responsables de génocide, de crimes de guerre et de crimes contre l'humanité. Cette orientation, que l'on retrouve dans de nombreux autres projets de loi élaborés dans des pays d'Afrique et d'Amérique latine, est un instrument fondamental dans la lutte contre l'impunité.

Les dispositions des articles 6 et 21 de l'avant-projet de loi, conformes à l'article 27 du Statut de Rome, excluent toute distinction fondée sur la qualité officielle et suppriment l'immunité qui lui est liée s'agissant de l'auteur présumé d'actes de génocide, de crimes de guerre et de crimes contre l'humanité. Ces dispositions permettent d'engager des poursuites contre les agents de l'État devant les juridictions nationales pour des crimes relevant du droit international et, conformément au statut de Rome, de remettre tout agent de l'État à la Cour.

Autre initiative positive, la reconnaissance des droits des personnes faisant l'objet d'une enquête inscrite à l'article 28 de l'avant-projet de loi est également conforme au Statut de Rome. Il en est de même pour la disposition de l'article 33 qui octroie des privilèges et immunités à la Cour, aux juges, au procureur, aux procureurs adjoints, au greffier ainsi qu'aux autres membres du personnel de la

Cour, ainsi que des facilités aux avocats, experts, témoins et autres personnes appelées à comparaître devant la Cour.

2. Sujets de préoccupation relatifs à l'avant-projet de loi

Amnesty International est profondément préoccupée par un certain nombre de dispositions de l'avant-projet de loi. Les principaux sujets de préoccupation de l'organisation sont résumés ci-après.

a) Définition des crimes

Il est à déplorer que l'avant-projet maintienne une distinction entre les crimes de guerre commis dans le cadre d'un conflit armé international et ceux commis lors d'un conflit non international. L'organisation estime que l'on ne peut justifier que certains actes soient définis comme des crimes de guerre uniquement quand ils sont commis dans le cadre d'un conflit armé international, hormis un nombre limité de crimes de guerre qui ne peuvent être commis que dans un seul type de conflit armé, par exemple le fait de retarder le rapatriement des prisonniers de guerre.

La référence à l'article 18 dans l'article 17-a et 17-h est erronée ; c'est l'article 16 qui donne son sens à la phrase.

Amnesty International déplore également que l'avant-projet de loi n'élargisse pas la définition de certains crimes de guerre prévus par le Statut de Rome ou qu'il n'inclue pas des crimes qui, bien que définis dans d'autres instruments internationaux, ne figurent pas dans le Statut de Rome. Citons parmi ces crimes – dont certains figuraient dans une version antérieure de l'avant-projet communiquée à Amnesty International – les attaques contre des bâtiments ou des installations abritant des forces hostiles en sachant que ces attaques occasionneront des pertes excessives en vies humaines, des victimes civiles, ou des dommages aux biens de civils ; le retard injustifié du rapatriement des prisonniers de guerre et des civils ; les attaques contre des localités non défendues et des zones démilitarisées, entre autres.

Amnesty International est particulièrement déçue d'apprendre que la définition du crime de guerre consistant à procéder à la conscription ou à l'enrôlement d'enfants dans le cadre de conflits armés internationaux et de ceux ne présentant pas un caractère international n'a pas été rédigée conformément au droit international conventionnel. Comme on le sait, le Statut de Rome prévoit l'interdiction de l'enrôlement d'enfants de moins de quinze ans, ce qui amoindrit la protection des enfants par rapport aux normes internationales les plus strictes, comme celles énoncées dans le Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant, concernant l'implication d'enfants dans les conflits armés. Non seulement le Bénin est partie à cette convention qu'il a ratifiée en janvier 2005, ce qui l'oblige à la respecter, mais il a également fait une déclaration remarquable lors de la ratification, renforçant ainsi son devoir :

« [...] le gouvernement de la République du Bénin déclare que l'âge minimum auquel il autorise le recrutement d'engagés volontaires dans les Forces Armées et la Gendarmerie nationale est de dix-huit (18) ans » (cf. article 13 de la Loi n° 63-5 du 30 mai 1963 sur le recrutement en République du Bénin).

Recommandation

En tenant compte de cette déclaration et des devoirs découlant du Protocole facultatif, qui dispose que les personnes âgées de moins de dix-huit ans ne peuvent être enrôlées dans les forces armées, la définition du crime de guerre consistant à procéder à la conscription ou à l'enrôlement d'enfants doit être amendée dans l'avant-projet de loi et doit prohiber le recrutement ou l'utilisation de personnes âgées de moins de dix-huit ans.

b) Étendue de la compétence

Amnesty International accueille favorablement l'introduction dans l'article 13 de l'avant-projet de loi d'une disposition sur la compétence universelle pour les actes de génocide, les crimes de guerre et les crimes contre l'humanité. Toutefois, l'organisation déplore que l'alinéa 2 introduise une restriction en exigeant la présence physique de la personne concernée sur le territoire du Bénin avant l'ouverture d'une enquête : « *Dans ce cas, les poursuites ne peuvent avoir lieu que si l'inculpé ou l'un des inculpés se trouve sur le territoire national au moment de la plainte.* » Cette restriction qui n'est prévue par aucune règle du droit international coutumier est également en contradiction avec le système de répression des infractions graves aux Conventions de Genève de 1949 – qui prévoit que les États parties sollicitent l'extradition d'auteurs présumés d'infractions graves qui ne sont pas ou n'ont jamais été présents sur le territoire de l'État requérant.

Amnesty International recommande à tous les États parties au Statut de Rome de prévoir la compétence la plus large possible aux termes du droit international, conformément au préambule du Statut de Rome, dans lequel les États parties rappellent « *qu'il est du devoir de chaque État de soumettre à sa juridiction criminelle les responsables de crimes internationaux* ». Cette disposition justifie la compétence de chaque État au regard du droit international et signifie que cette compétence ne peut être limitée à certaines catégories de personnes. En prévoyant une compétence la plus large possible, la police et le parquet béninois pourront agir avant qu'un individu soupçonné de tels crimes n'entre sur le territoire béninois et ils pourront œuvrer efficacement avec d'autres États pour partager la responsabilité de mener des enquêtes et d'engager des poursuites contre les auteurs de crimes relevant du droit international, quel que soit le lieu où ces crimes ont été commis.

Recommandation

La disposition de l'article 13-2 doit être supprimée.

c) Le principe *ne bis in idem*

Amnesty International s'inquiète de ce que l'avant-projet de loi adopte une définition problématique du principe *ne bis in idem*. L'article 3 ne prend en compte que les personnes qui ont déjà été jugées par la Cour pénale internationale. Qui plus est, il omet le troisième paragraphe de l'article 20 du Statut de Rome lequel prévoit une exception au principe *ne bis in idem*. L'organisation estime que l'avant-projet béninois, silencieux sur ce point, doit prévoir la compétence des juridictions nationales dans le cas où la procédure

devant une autre juridiction nationale n'a pas été menée de manière indépendante ou impartiale, ou a été menée d'une manière qui était incompatible avec l'intention de traduire l'intéressé en justice.

Recommandation

Amnesty International recommande l'amendement de l'article 3 de manière à permettre l'ouverture d'une procédure devant les tribunaux béninois dans le cas où une procédure devant une autre juridiction nationale n'a pas été menée de manière indépendante ou impartiale, ou a été menée d'une manière qui était incompatible avec l'intention de traduire l'intéressé en justice.

d) Les ordres donnés par des supérieurs comme moyen de défense

Amnesty International déplore que les articles 9 et 10 de l'avant-projet de loi permettent d'invoquer comme moyen de défense les ordres donnés par un supérieur militaire ou civil. Cet article reproduit l'article 33 du Statut de Rome, introduit pour les procès qui se déroulent devant la Cour à l'insistance des États-Unis et de quelques autres États, en dépit du fait que l'invocation comme moyen de défense des ordres donnés par un supérieur est prohibée par le droit international conventionnel et coutumier devant toutes les autres juridictions pénales internationales.

Recommandation

Amnesty International recommande que les moyens de défense autorisés dans la législation nationale ne soient pas plus importants que ceux autorisés par le Statut de Rome. Dans certains cas, comme celui du Bénin, ils devraient même être plus restreints de manière à être en conformité avec le droit international conventionnel et coutumier. Il convient, par conséquent, d'amender les articles 9 et 10.

e) La Cour doit être autorisée à siéger au Bénin

Amnesty International encourage tous les États parties à incorporer dans leur législation des dispositions visant à permettre à la Cour, notamment à la Chambre préliminaire et à la Chambre de première instance, de siéger sur leur territoire, ainsi que le prévoit l'article 3-3 du Statut de Rome. Ils doivent également faciliter l'utilisation sur leur territoire de moyens audiovisuels afin de permettre l'audition des témoins lorsque ceux-ci sont dans l'incapacité de se rendre au siège de la Cour. L'avant-projet ne prévoit pas que la Cour puisse siéger au Bénin. Cette lacune est préoccupante et une nouvelle disposition permettant à la Cour de siéger au Bénin doit être ajoutée dans l'avant-projet de loi.

Recommandation

L'avant-projet de loi doit inclure une disposition qui autorise, sans accord ultérieur spécifique, la Cour à siéger sur tout territoire relevant de la juridiction du Bénin.

f) La législation béninoise ne doit pas prévoir des motifs de rejet des demandes d'assistance formulées par la Cour dans le cadre d'investigations et de poursuites

Amnesty International croit comprendre que les dispositions des articles 37 et 38 de l'avant-projet de loi – qui ne semblent pas de prime abord faire référence aux cas exceptionnels fondés sur des informations confidentielles – ne précisent pas les circonstances ou les cas autorisant le Bénin à refuser de coopérer avec la Cour. Cette disposition formulée de manière vague, et qui semble être l'expression d'un pouvoir discrétionnaire, permettrait aux autorités nationales de rejeter toute demande de la Cour.

Recommandation

Ces dispositions de l'avant-projet de loi doivent être amendées de manière à garantir l'absence d'obstacles légaux ou politiques à la coopération avec la Cour. Elles doivent aussi prévoir, dans la législation nationale, des procédures adaptées à toutes les formes de coopération énoncées au chapitre 9 du Statut de Rome.

g) Le Fonds national spécial doit être un instrument efficace servant les intérêts des victimes

Amnesty International estime que la disposition de l'article 22 de l'avant-projet de loi, bien que partant d'une bonne intention, est insuffisante. Cet article prévoit que le fonds créé au profit des victimes sera exclusivement financé par les produits des amendes et des avoirs confisqués, ce qui semble insuffisant pour indemniser les victimes. Le Fonds national spécial restera purement théorique et ne bénéficiera pas aux victimes ni à leurs proches sans un soutien gouvernemental et budgétaire solide.

Recommandation

Le Fonds national spécial doit être financé non seulement par le produit des amendes et des avoirs confisqués mais aussi, et essentiellement, par le budget national.

3. Autres recommandations

Amnesty International invite également les autorités béninoises à prendre d'autres mesures essentielles pour garantir que les enquêtes et les poursuites des auteurs de crimes relevant du droit international engagées devant les tribunaux nationaux soient vraiment efficaces, et notamment :

- mettre en application l'Accord sur les privilèges et immunités de la Cour pénale internationale que le Bénin a récemment ratifié, à moins que les autorités estiment que cette mise en application n'est pas nécessaire et que les dispositions de l'accord sont immédiatement exécutoires ;
- refuser de ratifier l'accord bilatéral d'impunité conclu avec les États-Unis.

Conclusion

Amnesty International espère que l'avant-projet de loi portant mise en œuvre du Statut de Rome dans la législation nationale du Bénin sera inscrit à l'ordre du jour du Parlement et qu'il sera examiné dans les meilleurs délais. L'organisation espère également que les parlementaires béninois incorporeront les recommandations formulées dans le présent document dans l'avant-projet de loi avant son adoption par le Parlement.

La version originale en langue anglaise de ce document a été publiée par Amnesty International, Secrétariat international, Peter Benenson House, 1 Easton Street, Londres WC1X 0DW, Royaume-Uni, sous le titre : Benin: Comments on the Avant Projet de Loi Portant Mise en Œuvre du Statut de la Cour Pénale Internationale au Bénin

La version française a été traduite et diffusée aux sections francophones et au Secrétariat international par LES ÉDITIONS FRANCOPHONES D'AMNESTY INTERNATIONAL - ÉFAI - mars 2006.

Vous pouvez consulter le site Internet des ÉFAI à l'adresse suivante : <http://www.efai.org>

Pour toute information complémentaire, veuillez vous adresser à :
