

Strasbourg, 4 septembre 2001

Consult/ICC (2001) 12

**THE IMPLICATIONS FOR COUNCIL OF  
EUROPE MEMBER STATES OF THE  
RATIFICATION OF THE  
ROME STATUTE OF THE  
INTERNATIONAL CRIMINAL COURT**

**LES IMPLICATIONS POUR LES ETATS  
MEMBRES DU CONSEIL DE L'EUROPE  
DE LA RATIFICATION DU STATUT DE  
ROME DE LA COUR PENALE  
INTERNATIONALE**

**Bilan de l'Etat d'avancement de la  
ratification et la mise en oeuvre par  
L'ESTONIE**

## **Processus de ratification du Statut de Rome**

Les ministères des Affaires étrangères et de la Justice examinent la législation d'application, elle sera soumise ensuite au gouvernement pour approbation, puis le Parlement procédera à l'examen du Statut. Le calendrier est le suivant: le Statut et la loi de ratification seront soumis au gouvernement fin juillet et présentés au Parlement à l'ouverture de la session d'automne, en septembre. Le processus de ratification sera probablement achevé à la fin de cette année.

## **Remise de personnes à la CPI**

Il semblerait que l'Estonie se trouve dans une position plus satisfaisante que celles de certains pays car sa Constitution n'interdit pas l'extradition de ses nationaux. La Constitution estonienne prévoit qu'un national estonien ne peut être extradé dans un Etat étranger qu'en vertu de critères prescrits par un traité international, et l'extradition sera décidée par le gouvernement estonien. Comme la Constitution ne dit rien sur la remise à des cours internationales - qui sont des sujets internationaux indépendants - on peut en conclure, par analogie, que la Constitution autorise la remise de ses nationaux à la Cour. Ce raisonnement peut se justifier par le fait que la CPI a mis en place de nombreuses garanties formelles et qu'on ne peut invoquer aucune excuse pour refuser l'extradition.

Le projet de loi de ratification<sup>1</sup> du Statut de Rome prescrit que la remise de nationaux à la Cour pénale internationale s'effectuera selon la même procédure que celle de l'extradition<sup>2</sup>. Selon le code de procédure pénale estonien<sup>3</sup>, le Ministère public soumet le cas à la cour qui accepte ou n'accepte pas l'extradition, cette dernière règle ne s'applique que si l'extradition ne se justifie pas juridiquement. Ce dispositif n'est pas considéré comme une menace pour la procédure de remise parce que la possibilité que la demande de remise de la CPI soit juridiquement injustifiée est minime du fait que l'article 58 (3) prévoit une information suffisante sur la base de laquelle sera prise la décision finale de remise. Après que la cour a accepté l'extradition, le gouvernement (s'il s'agit de citoyens estoniens) ou le Ministre de la Justice (s'il s'agit de citoyens étrangers ou d'apatriides) tranchera. Bien entendu, les autorités compétentes mentionnées tiendront compte de la nature distincte de la CPI comme requis par le Statut. La décision d'extradition sera adressée aux autorités de police pour exécution. Il est possible d'interjeter appel. Comme la coopération juridique entre l'Estonie et les autres Etats n'a pas connu jusqu'ici de complications, on peut légitimement escompter qu'il en sera de même avec la Cour pénale internationale.

Les critères ou les exceptions d'extradition, par exemple la double criminalité, l'infraction politique ne s'appliqueront pas à la procédure de remise et ne constitueront pas un empêchement parce que ces conditions ne font pas l'objet d'une réglementation dans le code de procédure pénale, mais plutôt dans les accords d'extradition (la Convention européenne d'extradition, par exemple). Toute demande de remise présentée à l'Estonie sera exécutée conformément aux règles du code de procédure pénale qui réglementent l'extradition.

<sup>1</sup> Voir l'Annexe 1 du présent rapport.

<sup>2</sup> Il est à noter que la pratique d'extradition en Estonie a été très accommodante à l'égard des Etats requérants ; depuis la date de ratification de la Convention européenne sur l'extradition (27.07.1997), l'Estonie a satisfait à toutes les demandes d'extradition.

<sup>3</sup> Voir le Projet d'amendement à l'Annexe II du présent rapport.

## Problèmes constitutionnels relatifs à la ratification du Statut de la CPI

### *Dispositions d'immunité*

En vertu de l'article 27 du Statut de la CPI, le Statut s'applique à tous de manière égale, sans aucune distinction fondée sur la qualité officielle et en aucun cas n'exonère de la responsabilité pénale les plus hautes autorités de l'Etat.

En vertu de la Constitution estonienne, les accusations pénales contre le Président, les membres du Parlement (*Riigikogu*), les membres du gouvernement et autres hauts fonctionnaires ne peuvent être portées que sur proposition du Ministre de la Justice et avec le consentement de la majorité des membres du Parlement. Au premier abord, cela pourrait impliquer que les dispositions concernant l'immunité sont incompatibles avec l'article 27 et, du fait que la Constitution estonienne interdit de conclure des traités internationaux incompatibles avec la Constitution (§ 123), au moins en 1999, la ratification du Statut devient problématique. Cependant, à l'heure actuelle, cette interprétation n'est pas dominante. Compte tenu de la pratique d'autres Etats, on s'est efforcé d'interpréter le Statut de façon plus téléologique. Il va de soi que la raison d'être des dispositions constitutionnelle sur l'immunité ne visent pas à protéger les autorités de l'Etat qui auraient commis les crimes horribles mentionnés dans le Statut, mais de les mettre à l'abri de poursuites pénales internes susceptibles d'avoir un arrière-plan politique. La pratique du Parlement a été jusqu'ici, en présence de fortes preuves, de consentir à la mise en examen. On peut donc privilégier l'interprétation selon laquelle, quand la CPI est habilitée à exercer sa compétence pénale contre une autorité, le Ministre de la Justice **doit** faire une proposition et le Parlement **doit** donner son consentement. Un conflit peut se présenter uniquement quand le Parlement refuse de donner un consentement mais il est fort peu probable qu'une telle situation se produise parce qu'il est clair que l'Estonie est placée sous l'obligation juridique internationale de criminaliser ces actes et d'inculper leurs auteurs puisque les crimes énumérés sont des infractions relevant du droit international conventionnel et coutumier. La Cour détient une compétence complémentaire – il reste toujours à l'Estonie la possibilité d'exclure l'exercice de la compétence de la CPI en engageant de véritables poursuites pénales contre la personne elle-même. Qui plus est, l'Estonie a ratifié la Convention sur le génocide, qui prévoit également la non-exonération de la responsabilité pénale au motif d'immunité.

## Problèmes de droit pénal positif<sup>4</sup>

### *Problèmes juridictionnels*

En vue de se conformer aux conditions complémentaires, les systèmes nationaux doivent pouvoir appliquer leur juridiction primaire . Si un Etat Partie souhaite poursuivre les crimes définis par la CPI, il devra promulguer une législation autorisant l'exercice de sa compétence territoriale sur ces crimes et de sa compétence extra-territoriale sur les crimes commis à l'étranger. Le code pénal estonien prévoit naturellement la juridiction territoriale (§ 6 du code pénal). De plus, il s'appliquera extra-territoriallement dans tous les cas, sans distinction du lieu de commission de

---

<sup>4</sup> Dans cette section, le présent rapport se fond sur le nouveau code pénal adopté le 6 juin 2001 et qui entrera en vigueur au début de l'an prochain. Voir à l'Annexe III des extraits importants de ce code.

l’infraction, lorsque l’Estonie aura conclu les accords internationaux visant à criminaliser les actes prescrits dans les accords (§ 8), le code pénal établira la compétence universelle. Les accords internationaux pertinents, par exemple, les quatre Conventions de Genève de 1949, la Convention sur le génocide de 1948 imposent à l’Estonie le devoir légal d’enquêter et de poursuivre certaines infractions pénales quel que soit le lieu de commission du crime et que celui-ci soit ou non possible de sanction au pénal dans le lieu de commission. Le code pénal prévoit également la personnalité passive et la compétence nationale.

### *Crimes énumérés par le Statut*

#### **Génocide**

La définition de génocide est issue de l’article 2 de la Convention sur le génocide ; cette définition est reprise dans de nombreux droits pénaux de nombre d’Etats (par exemple, l’Allemagne StGB §220a). Comme élément supplémentaire, le code prévoit que des groupes qui résistent à l’occupant peuvent aussi être considérés comme des victimes du crime de génocide. Bien que la Convention sur le génocide ne prévoit pas ce type de groupe, les rédacteurs ont estimé nécessaire de l’incorporer au motif qu’il s’agissait une expérience historique. Le Professeur Müllerson du King’s College de Londres, entre autres, a déclaré qu’il approuve l’élargissement de cette définition et a le sentiment que le génocide a une signification plus étendue dans le droit international coutumier. Elargir une signification ne signifie nullement qu’elle sera incompatible avec le droit international.

#### **Crimes contre l’humanité**

Le libellé du code pénal est conforme à l’article 7 du Statut de Rome. Les rédacteur du code ont été guidés par l’article 18 du projet de code des crimes contre la paix et la sécurité de l’humanité de la Commission internationale du droit (CID). Le langage de la disposition est plus abstrait, les phrases « privation injustifiée de la liberté » et « autre traitement abusif » du code pénal doivent couvrir les actes non énumérés ici par rapport à l’article 7 du Statut de la CPI.

#### **Crimes de guerre**

Le code pénal énumère de nombreux crimes de guerre: opérations militaires contre la population civile, usage illégal de moyens militaires contre la population civile, attaques contre un prisonnier de guerre et un civil interné, attaques contre une personne protégée, usage d’armes interdites, attaque d’un objet non militaire, etc<sup>5</sup>. Une infraction commise en temps de guerre et qui ne figure pas au chapitre des crimes de guerre du code pénal peut être sanctionnée par d’autres dispositions de la partie spéciale du code pénal. Une personne qui a commis une infraction qui figure au chapitre des crimes de guerre ne peut être sanctionnée que pour commission d’un crime de guerre, même si le crime correspond à d’autres éléments essentiels d’une infraction figurant dans la partie spéciale du code.

---

<sup>5</sup> La liste des crimes de guerre accompagnera le rapport comportant des extraits du Code pénal.

*Défense de l'ordre hiérarchique*

Le code pénal ne prévoit pas de défense pour des crimes commis sur ordre hiérarchique comme prescrit dans l'article 33 para 1 du Statut de Rome. L'agent de la puissance publique peut être considéré comme supérieur aux autorités civiles. Du fait de sa nouveauté, le code pénal comporte les dispositions pertinentes qui traitent du concept de responsabilité des supérieurs. Il est à noter que, conformément au droit international, les supérieurs sont responsables des crimes internationaux commis par leurs subordonnés, mais pas de toutes leurs infractions.

*Aucun délai de prescription*

Le code pénal estonien prévoit que les lois fixant les délais de prescription ne s'appliquent pas aux crimes contre l'humanité, aux crimes de guerre et aux crimes sanctionnés par une peine d'emprisonnement à vie.

**ANNEXES (en anglais uniquement)****APPENDIX I***Draft***Rome Statute of International Criminal Court Ratification Act**

§ 1. To ratify Rome Statute of International Criminal Court, which was adopted July 17<sup>th</sup>, 1998 in Rome and was signed by the Republic of Estonia on December 27<sup>th</sup>, 1999.

§ 2. The Government of the Republic shall appoint a representative in the Assembly of States Parties according to the Rome Statute of International Criminal Court article 112.

§ 3. The request to surrender under the Rome Statute of International Criminal Court shall be executed according to provisions under Code of Criminal Procedure regulating extradition of a person to a foreign State.

## APPENDIX II

*Draft*

### Amendment Act to the Code of Criminal Procedure

**With the ratification of the ICC Statute, the Code of Criminal Procedure will be amended as follows:<sup>4</sup>**

*Article 398 will be supplemented with a second paragraph:*

“The requests for legal assistance with the International Criminal Court are adjudicated by the Public Prosecutor’s Office”<sup>5</sup>

*Article 415 shall be added to the Code of Criminal Procedure:*

“Article 415. Co-operation with the International Criminal Court

(1) The courts, prosecutors, and pre-trial investigators shall co-operate with the International Criminal Court pursuant to this Code and relevant international norms.

(2) Having received the request for the arrest, the Public Prosecutor’s Office shall arrange the arrest of the person named in the request pursuant to the procedure provided for in article 108<sup>1</sup> of this Code and taking into custody pursuant to the procedure provided for in article 73 of this Code.<sup>6</sup>

(3) The Prosecutor of the International Criminal Court shall have rights and duties of a prosecutor pursuant to this Code to perform procedural acts. The Prosecutor of the International Criminal Court shall perform procedural acts pursuant to the procedures of this Code.<sup>7</sup>

(4) If the request for legal assistance is in conflict with the request for legal assistance of a foreign State, the request shall be adjudicated pursuant to the procedure provided for in the international agreements.”

<sup>4</sup> Unofficial translation. Draft prepared by the Estonian Ministry of Justice.

<sup>5</sup> This paragraph is meant to follow article 87, paragraph 1 of the Rome Statute, according to the State must in case of ratification designate procedure of transmitting the requests of co-operation. According to the amendments, the Public Prosecutor’s Office shall adjudicate the request under articles 18, 53, 59, 87, 89, 91-99 of the Rome Statute.

<sup>6</sup> This paragraph regulates the adjudication of requests for co-operation under articles 59 and 89 of the Rome Statute.

<sup>7</sup> This paragraph specifies the authority of the Prosecutor of the ICC.

## APPENDIX III

*Relevant extracts from the PENAL CODE<sup>8</sup>*

### SPECIAL PART

#### **CHAPTER 8 OFFENCES (CRIMES) AGAINST THE HUMANITY AND INTERNATIONAL SECURITY**

##### **Division 1 General provisions**

###### **§ 88 Punishment for the offence prescribed in this chapter**

- (1) In addition to the direct perpetrator of the offence prescribed in this chapter, the representative of state power or military authority who has given a command for committing an offence or under whose consent the offence has been committed or who has not prevented committing the offence although it has been in his or her power, shall be punished.
- (2) Commitment of a crime prescribed in this chapter under a command of the representative of state power or military authority does not exclude punishment of the perpetrator of the crime.

##### **Division 2 Offences against humanity**

###### **§ 89 Crime against humanity**

Systematic or large scale deprivation or delimitation of human rights and freedoms, also the killing, torture, rape, causing bodily harm, forced transfer, deportation, forcing to prostitution, unfounded deprivation of liberty or other wrongful treatment of civilian population, instigated or directed by State or by organization or group, is punishable by eight to ten twenty years' imprisonment or by life imprisonment.

###### **§ 90 Genocide**

Killing, torturing, causing bodily harm, imposing measures intended to prevent births within the group or forcibly depriving children of a national, ethnic, racial, religious group, of a group offering resistance to the occupying regime or of other social group or its member, with intent to destroy the group, in whole or in part, also putting members of a group to living conditions that have caused a danger to bring about destruction of the group, in whole or in part, is punishable by ten to twenty years' imprisonment or life imprisonment.

---

<sup>8</sup> Unofficial translation by Estonian Ministry of Foreign Affairs

### **Division 3**

#### **Offences against peace**

##### **§ 91 Aggression**

Leadership or participation in organisation of an aggressive war of a State against other State, or of a war that breaks international agreements or security guarantees given by the State itself, also threatening with the aggressive war by the representative of the State, is punishable by three to twelve years' imprisonment.

##### **§ 92 War propaganda**

Call on war or on use of armed forces in other way, ignoring the general principles of international law, is punishable by monetary punishment or up to three years' imprisonment.

##### **§ 93 Manufacturing and distribution of prohibited weapons**

- (1) Elaboration, production, preservation, acquirement, transmission, sale or giving into use or other ways offering for use chemical, biological or bacteriological weapon or other internationally prohibited weapon of mass destruction or other weapon, or their important components, is punished by three to twelve years' imprisonment.
- (2) Same act, if committed by legal entity, is punishable by monetary punishment or compulsory liquidation.

### **Division 4**

#### **War offences**

##### **§ 94 Punishment for the offence not prescribed in this division**

- (1) Offence committed during the time of war not prescribed in this division is punished under other provisions of the special part of present code.
- (2) Person, who has committed an offence prescribed in this division, is only punished for the commitment of a war crime even if the crime corresponds to other essential elements of an offence prescribed in the special part.

##### **§ 95 Military activities against the civilian population**

Attack against civilian population in the area of warfare or destruction or rendering unfit for use necessary food or water supplies, sowing or cattle or attacking buildings and installations containing dangerous power, is punishable by five to fifteen years' imprisonment or life imprisonment.

## **§ 96 Illegal use of means of warfare against the civilian population**

Use of means of warfare in a way that does not enable to make a difference between the military and civilian objects and if it has caused death, bodily harm to civilians, damaged civilian objects or caused danger to the life, health and property of civilians, is punishable by six to fifteen years' imprisonment or life imprisonment.

## **§ 97 Attack against the civilian population**

Killing, torturing, causing bodily harm, raping, forcing to serve in armed forces of the adversary or forcing to take part of the military operations, taking hostage of the civilian; illegally taking his freedom or depriving his rights of fair and regular trial in the area of military activities or in the occupied territory, also resettling residents of the occupying State to the occupied area or resettling residents of the occupied territory, is punishable by six to twenty years' imprisonment.

## **§ 98 Unlawful treatment of prisoner of war and interned civilian**

Mistreatment of prisoner of war or interned civilian or neglecting duties by the person who was obliged to take care of the prisoners of war or interned if it caused deterioration of the situation of prisoners of war and interned, but there is no essential elements of a criminal offence prescribed in § 99 of the current code, is punishable by monetary punishment or up to three years' imprisonment.

## **§ 99 Attack against prisoner of war and interned civilian**

Killing, torturing, inhuman treatment, causing bodily harm of prisoner of war or interned civilian, forcing him to serve in armed forces or depriving his rights to fair and regular trial, also delaying his liberation or repatriation, is punishable by six to twenty years' imprisonment.

## **§ 100 Failure to provide assistance to sick or wounded or to castaway**

Failure to provide assistance to sick, wounded or castaway in the area of warfare, if it has caused death or bodily harm, is punishable by three to twelve years' imprisonment.

## **§ 101 Attacking a combatant unable to fight**

Killing, causing bodily harm or torturing sick, wounded or otherwise unable to fight combatant of adversary who is has laid down his arms, is punishable by six to fifteen years' imprisonment.

## **§ 102 Attack against protected person**

Killing, torturing, causing bodily harm or taking hostage of the member of a medical unit or other person who takes care of the sick and wounded and is wearing distinctive colours as required; cleric, representative of humanitarian organization fulfilling its obligations in the area of warfare, employee of civil defence, truce envoy or the person that escorts him, is punishable by six to fifteen years' imprisonment.

## **§ 103 Use of prohibited weapons**

Use of biological or bacteriological weapon, chemical or other mass destruction weapon, poisoned weapon, poisonous or asphyxiating gases, trap mines that is explosive disguised to safe small objects, explosive projectiles, weapons that create fragments not seen by x-rays or use of other internationally prohibited weapons or extensive employment of incendiary weapon in circumstances when military target was not distinguished from civilian population, objects or environment, is punishable by three to twelve years' imprisonment.

## **§ 104 Damaging environment as method of warfare**

Intentionally influencing environment as method of warfare if it has caused major damage to the environment, is punishable by monetary punishment or up to five years' imprisonment.

## **§ 105 Misuse of distinctive emblems and badges standing for international protection**

Misuse of the emblem or title of the red cross or the red half-moon or the red lion and sun, the sign that marks the camp of prisoners of war, cultural monument, object of civil defence or building that contains dangerous powers or misuse of a flag of truce, is punishable by monetary punishment or up to three years' imprisonment.

## **§ 106 Attacking a non-military object**

Attacking an object not used for military purposes, demilitarised zone, hospital zone, medical institution or unit, camp of prisoners of war or interned, settlement or building without military protection, neutral cargo vessel, aircraft, hospital ship or aircraft or other means of transport if used for carrying the non-combatants, is punishable by monetary punishment or up to five years' imprisonment.

## **§ 107 Attack directed against objects of cultural heritage**

Destructing, damaging or appropriating of objects of cultural heritage, church or other building or object of religious significance, work of art or science, archives of cultural heritage, library, museum or science collections which are not used on military purposes, is punishable by monetary punishment or by one to five years' imprisonment.

**§ 108 Destruction and appropriation of property in the area of military activities and in the occupied territory**

Extensive destruction or appropriation of property in the area of military activities or in the occupied territory by a person who belongs to armed forces or who is taking part of military activities if it was not subject to military necessity and if there is no essential elements of an offence prescribed in articles 95, 106 or 107 of this code, is punishable by monetary punishment or up to five years' imprisonment.

**§ 109 Marauding**

Taking away, in order to illegally appropriate an object from a person who has been fallen in the battlefield or wounded, is punishable by one to five years' imprisonment.