

L'insertion du Statut de la CPI dans le droit interne italien Ratification- Loi sur la coopération- Loi modifiant le Code pénal

par

Antonella DE LUCIA

Doctorante à l'Université de Paris Sud 11

I – Ratification

C'est seulement quelques mois après l'adoption du Statut de Rome (lors de la conférence diplomatique des Nations Unies le 17 juillet 1998) que le Gouvernement italien, dirigé par Romano Prodi (XIIIème législature) et à l'initiative du ministre des Affaires étrangères, Lamberto Dini, présente un « projet de loi de ratification et d'exécution du Statut ».

Ce projet de loi a été divisé en 2 parties :

- la première, relative spécifiquement à la ratification du Traité est devenue loi de ratification un an après (selon la procédure législative prévue à l'article 69 de la Constitution) : le projet de loi après avoir été examiné et approuvé par chaque chambre (acte S 3594 et C 5664) devient donc loi de ratification et d'exécution du Statut instituant la CPI (12 juillet 1999 n° 232/99, publiée à la *Gazzetta Ufficiale* n° 167 le 19/07/99) ;
- la deuxième (projet de loi 3594-bis), attribue le pouvoir législatif au Gouvernement pour prendre un ou plusieurs décrets-lois permettant l'adaptation de l'ordre juridique italien¹ aux dispositions du Statut. Le but avoué par l'Italie dans cette opération de « délégation » était celui d'arriver au quorum requis pour l'entrée en vigueur du Statut dans les meilleurs délais sans être retardé par la complexité des règles à adopter ainsi que par une éventuelle révision constitutionnelle. A ce jour, le Gouvernement n'a pas adopté de décret-loi et il existe uniquement des propositions de loi (S 1638 et C 2724) dont le texte se trouve en cours d'examen depuis 2002 devant la Commission Justice.

¹ Conformément à l'article 76 de la Constitution qui prévoit la possibilité de charger le Gouvernement du pouvoir législatif pour un temps et un sujet déterminé. Ce mandat était au départ de 6 mois !

A – Certains aspects juridiques importants ont été soulevés par le texte de l’attribution législative...

Parmi lesquels :

1 – Les rapports entre l’Etat et la CPI

Dans les cas où le Statut prévoit des rapports entre l’Etat et la Cour, il faut réglementer les diverses activités, parmi lesquelles :

- le fait de porter une infraction à l’attention du Procureur (art. 14 CPI) et les informations que ce dernier peut demander (art. 15 CPI) ;
- celles qui concernent la communication à l’Italie, en tant que partie plaignante, de la décision de la Chambre préliminaire de ne pas poursuivre après l’enquête du Procureur, pour absence de base raisonnable (art. 53-1 CPI) ou base insuffisante (art. 53.2 CPI)
- les méthodes de protection des renseignements touchant à la sécurité nationale (art. 72 CPI) : actes, documents, informations qui porteraient atteinte à notre sécurité nationale

2 – La nécessaire introduction de nouveaux crimes ou l’adaptation de la législation en vigueur

Il faudra introduire des dispositions pénales sanctionnant les actes que le Statut considère pénalement illicites (les quatre catégories de crimes). Il s’agit ici de l’opération législative la plus complexe et la plus délicate, mais aussi la plus fondamentale.

C’est pour ce motif que la délégation au Gouvernement a été conçue de manière large : afin de permettre l’adoption de toutes les modifications de la législation interne nécessaires à la protection de la compétence pénale de notre Etat en introduisant dans l’arsenal législatif de nouveaux actes délictueux (par des techniques différentes) et prévoyant leur sanction.

En ce qui concerne les atteintes commises à l’encontre de l’administration de la justice (art. 70 CPI) pour lesquelles la coopération entre la Cour et l’Etat est régie par la législation nationale de l’Etat requis, l’Italie aura à adapter, voire à étendre la législation en vigueur en matière de coopération. En effet, si certaines atteintes sont prévues par notre Code pénal (art. 317 CP délit de concussion- art. 319 CP délit de corruption) il faut spécifier qu’elles sont l’objet, depuis bien longtemps, de divers projets de réforme et de modifications variées.

D’autres ne sont pas prises en compte par notre Code et devraient être créés *ex novo* : c’est le cas notamment pour la subornation de témoin et les repréailles contre un membre/agent de la Cour (art. 70.1 (c) et (e) CPI).

Dans le cas ou de nouvelles infractions devraient être créées, il faudra en déterminer une peine proportionnée à celle d'autres infractions analogues, en se référant au type de bien protégé, aux modalités de l'atteinte ... Il devra donc exister une graduation « intelligente » qui permette d'éviter des disparités dans le traitement d'infractions analogues et donc d'écartier l'ouverture de problèmes de conformité constitutionnelle.

3 – Détermination de compétence

Aux fins de la reconnaissance de la compétence d'un juge ordinaire ou d'un juge spécial (tribunal militaire) il sera nécessaire d'établir des règles de compétence et de procédure qui spécifient les critères d'attribution de la compétence juridictionnelle *ratione materiae et loci* selon le type de crime prévu par le Statut.

4 – La coopération judiciaire dans chaque phase de la procédure

Il est nécessaire d'intégrer et modifier les règles actuelles de façon cohérente avec les principes établis par les conventions internationales qui lient l'Italie et selon des critères simples et rapides.

Il s'agit de réglementer les multiples hypothèses contenues dans les articles 86 à 102 du Chapitre IX du Statut.

S'agissant des peines d'emprisonnement, puisque la Cour peut désigner notre Etat pour leur exécution (art. 103 CPI), l'Italie devra se pencher sur les normes de l'ordre pénitentiaire qui seront appliquées en y incorporant les principes et exceptions contenus dans le Chapitre X du Statut (« Exécution » des décisions).

Pour remplir le devoir de protection des personnes visées par l'article 68 du Statut (victimes et témoins se trouvant sur notre Etat) il est important de prévoir des mesures qui assurent leur sécurité, leur dignité et leur confidentialité en fonction des paramètres suivants : âge, sexe, état de santé, nature du crime (surtout lorsqu'il comporte violence sexuelle ou violence sur enfant).

En effet, ces catégories de personnes sont l'objet d'une protection particulière, à la fois physique et psychologique.

Des mesures de protection doivent aussi être prévues pour les fonctionnaires et/ou agents de l'Etat.

B – ...et d'autres n'ont pas été évoqués

Le texte de la délégation au Gouvernement a laissé de côté certains points juridiques qui sont pourtant d'une importance majeure.

1 – L'imprescriptibilité en droit pénal italien (art. 29 Statut)

En droit italien l'extinction d'une infraction est différenciée selon sa gravité (art.157 CP) mais le Code ne donne pas d'information explicite.

En effet, s'il est précisé (art. 23 CP), que la peine d'emprisonnement peut aller d'un minimum de 15 jours à un maximum de 24 ans et, en cas de circonstances aggravantes (cas de concours d'infractions ou de certaines infractions particulières telles que la séquestration de personne dans un but d'extorsion), jusqu'à 30 ans, l'imprescriptibilité se déduit seulement implicitement.

Elle concernerait les infractions qui requièrent la perpétuité ou une peine d'emprisonnement de plus de 24 ans.

Or, par souci de clarté, il paraît opportun, même si pour les infractions relevant de la compétence de la Cour dans le Statut sont prévues des peines de 30 ans maximum ou la perpétuité, et que par conséquent ces peines tomberaient sous le coup de l'imprescriptibilité implicite de notre système pénal, d'introduire une règle de caractère général qui spécifie l'imprescriptibilité de tous ces crimes, afin d'écarter définitivement toute hypothèse de prescription.

Il faut aussi souligner qu'une partie de la doctrine a déjà soutenu l'imprescriptibilité des crimes de guerre, indépendamment du type de peine appliquée *in concreto* et ce du fait de l'adaptation automatique de notre ordre juridique interne (art.10 al.1 Constitution²) aux normes de droit international généralement reconnues même si elles ne font pas l'objet d'une réception formelle³.

² Art. 10 al. 1 Constitution : « l'ordre juridique italien se conforme aux règles de droit international généralement reconnues ».

³ Pour un approfondissement sur cette question voir Antonio INTELLISANO, intervention à la Conférence sur les crimes de guerre et sur la compétence des juridictions nationales, Milan 15-17 mai 1997, ed. Giuffrè, 1998 p. 248 ss ; voir aussi Elena SCISO, intervention à la même conférence, *ibid.* , p. 180.

2 – La violation de principes fondamentaux contenus dans la Constitution italienne

L'article 11 de la Constitution⁴ italienne permet à notre pays de participer aux Organisations internationales ayant pour but d'assurer la paix et la justice entre les nations, et ce même lorsque cela demande des limitations de souveraineté et des dérogations à la Constitution, mais, cet article fût approuvé en 1948 lorsque les constituants avaient en vue l'adhésion de l'Italie aux Nations Unies.

Depuis, il se heurte aux développements ultérieurs de la vie internationale. La Cour constitutionnelle a eu d'ailleurs à se prononcer sur les règles d'adaptation du droit interne aux règles générales de droit international postérieures à l'entrée en vigueur de la Constitution et a affirmé que le mécanisme d'adaptation automatique prévu dans l'art 10 de la Constitution ne pourra en aucun cas ouvrir la voie à la violation des « *principes fondamentaux* » de notre système constitutionnel dont les fondements sont la souveraineté populaire et la « rigidité » de la Constitution (sentenza 48/79).

Or, il y a des dispositions du Statut qui vont à l'encontre de certaines de ces principes parmi lesquels :

Celui de l'autorité de la chose jugée et les garanties fondamentales de liberté et sécurité des citoyens. En effet, conformément au principe de complémentarité, la Cour peut procéder à de nouvelles poursuites et jugements à l'égard d'individus qui ont déjà été jugés par les tribunaux italiens (art 17 et 20).

De plus, si l'on pousse le raisonnement à l'extrême, on pourrait affirmer que l'art 66.1 du Statut tel que rédigé porte atteinte aux principes fondamentaux de notre République en ce qu'il ne spécifie pas que la présomption d'innocence est renversée seulement après jugement en dernier ressort.

Les immunités (du Chef d'Etat et du Gouvernement) : l'article 27 du Statut exclut toute distinction fondée sur la qualité officielle des individus. En particulier il prévoit le défaut de la qualité officielle du Chef d'Etat ou de Gouvernement, de tout membre du Gouvernement ou du Parlement. Ainsi, leur responsabilité pénale peut être engagée sans pouvoir constituer ni un motif d'immunité de juridiction, ni un motif de remise de peine. Cela entre en contradiction avec l'article 90 de la Constitution italienne qui prévoit un régime d'irresponsabilité. Dès lors, il sera nécessaire d'adopter une loi de révision constitutionnelle (à l'image d'autres pays qui

⁴ Constitution italienne : entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1948.

ont rencontré le même problème, par exemple la France), parce que, là encore, une mauvaise adaptation de l'ordre juridique interne serait dangereuse : l'Italie pourrait être « accusée » de ne pas vouloir poursuivre certaines personnes. Cela pourrait constituer l'occasion pour introduire des mises à jour au niveau constitutionnel.

Enfin, outre la position de défaillance de l'Italie par rapport aux dispositions du Statut de Rome pourrait-on aussi considérer que ce pays est défaillant par rapport aux obligations du droit des traités⁵ ? En ratifiant le Statut, l'Italie en aurait-elle « *rendu vain l'objet et le but* » qui est celui de condamner l'impunité de toute personne ayant commis des crimes si graves qu'aucune exception, ne saurait être soulevée ?

L'exercice obligatoire de l'action pénale : le principe de l'opportunité des poursuites de la Cour est contraire au principe énoncé dans l'art 112 de la Constitution italienne. En effet, en droit italien lorsque le Ministère Public est mis au courant d'une *notitia criminis* il « doit » exercer l'action pénale et ne peut ni la suspendre ni la retarder. A l'inverse, l'exercice de la compétence de la Cour n'est pas obligatoire (notamment en vertu de l'article 1er « *la Cour peut exercer sa compétence à l'égard des personnes pour les crimes les plus graves* »... et selon l'article 13 du Statut « *la Cour peut exercer sa compétence à l'égard d'un crime visé à l'article 5...* »). Or, le choix entre action pénale obligatoire et opportunité des poursuites concerne directement un aspect important de l'organisation étatique, dans la mesure où il démontre à quel niveau doivent être prises les décisions en matière de politique criminelle.

Enfin, et pour conclure sur le contenu de l'acte 3594 bis et sur la ratification faite en urgence, il tente de souligner que, pour des raisons juridiques bien moins fondamentales, certains Etats ont obtenu l'insertion de l'article 124 qui leur ouvre la voie au refus de la compétence de la CPI, dans les conditions et les limites indiqués... En Italie aucune réserve n'a même été envisagée !

II – « Normes sur l'adaptation de l'ordre juridique interne au Statut de la CPI » (proposition de loi sur les modalités d'adaptation et de coopération)

A ce jour il n'y a pas d'incrimination dans l'ordre juridique interne du crime de guerre et du crime contre l'humanité, contrairement au génocide qui figure dans notre Code pénal

⁵ Aux termes de l'article 18 de la Convention de Vienne *un Etat doit s'abstenir d'actes qui priveraient un traité de son objet et de son but : a) lorsqu'il a signé le traité.....*

depuis 1967. Enfin, pour ce qui est du crime d'agression dont la définition est encore en suspens dans le Statut, l'Italie se réfère à l'article 11 de la Constitution⁶.

L'Italie ne dispose donc pas d'un ordre juridique lui permettant de remplir pleinement les obligations⁷ qui découlent de la ratification du Statut, notamment : dans le cadre de la complémentarité, elle ne peut exercer sa compétence primaire (elle ne peut ni poursuivre ni réprimer) et elle ne peut assurer correctement la coopération avec la Cour. Il est dès lors urgent d'effectuer des modifications de la législation italienne en prévoyant dans le droit interne les crimes relevant de la compétence de la Cour, d'une part, et en adaptant les règles de procédure de manière à rendre possible la coopération avec la Cour, d'autre part.

Dès le dépôt de la 60^{ème} ratification en avril 2002, l'Italie s'était engagée sur le chemin de l'adaptation du droit interne par rapport au Statut avec deux propositions de loi⁸, ainsi qu'avec la constitution d'une Commission sur la mise en œuvre du Statut de la CPI⁹. Mais aujourd'hui, étant donné qu'aucune loi d'adaptation n'a été votée et que les difficultés rencontrées par la Commission d'étude ont amené à proroger son mandat (jusqu'à juin 2005), on ne peut analyser l'adaptation du droit italien que sur la base du texte des propositions de loi sur les « *Normes d'application de l'ordre juridique interne au Statut de la CPI* ».

A – La réception des crimes relevant de la compétence de la CPI

Ayant considéré la nécessité d'adopter des dispositions de caractère général et harmonieux, les parlementaires italiens ont choisi d'inclure toutes les dispositions en un corps organique – « une sorte de code pénal international » au lieu d'intervenir de manière « chirurgicale » par une multitude de dispositions dont la réussite ne serait pas certaine.

⁶ « *L'Italie renonce à la guerre comme instrument de conquête ou atteinte des libertés des autres peuples ...* ».

⁷ La position « défailante » de l'Italie n'est pas exceptionnelle, puisqu'elle n'a pas encore adapté non plus son ordre interne à d'autres systèmes internationaux auxquels elle est pourtant rattachée : notamment elle est en retard dans l'accomplissement des modifications nécessaires pour rendre opérationnelle la compétence universelle prévue par les Conventions de Genève de 1949 ou par la convention contre la torture de 1984 qu'elle a pourtant ratifiée.

⁸ C 2724 et S 1638: « Normes sur l'application de l'ordre juridique interne au Statut de la CPI ».

⁹ Le 27 juin 2002 un décret ministériel est pris pour la *constitution d'une Commission sur la mise en œuvre du Statut de la Cour* présidée par le Professeur Conforti, qui devait travailler sur cette adaptation.

La Commission Conforti est divisée en 2 sous-commissions :

- une première présidée par le Professeur Pansini (de l'université de Rome) chargée de la mise en œuvre de l'article 9 (« éléments des crimes »)
- une deuxième sous-commission, présidée par le Professeur Fiorella de l'université de Rome, chargé de la tâche la plus délicate : adapter le droit pénal substantiel. Dans cette deuxième sous-commission a été très vite ressentie la nécessité d'inclure le Ministère de la Défense ... ainsi, fût constituée une commission spéciale au sein du ministère de la défense (présidée encore par le Professeur Pansini), pour travailler sur la partie de la réforme concernant le « code pénal militaire ».

1 – Les crimes de l'article 5

a. Génocide (titre II de la proposition de loi).

La définition du génocide reprend entièrement celle contenue dans le Statut, puis vise des actes supplémentaires constitutifs de génocide, qui reprennent notre législation en vigueur en la matière, à savoir la loi 962 du 9 octobre 1967 qui adapte le droit interne à la Convention de 1948¹⁰ qu'elle avait ratifié en 1952 !

Conformément au Statut de Rome le génocide prend diverses formes :

- génocide par lésions graves (actes constitutifs de torture, violences sexuelles, ou autres traitements dégradants ou inhumains) puni par 10 à 18 ans de réclusion ;
- génocide par lésions très graves ou meurtre (réclusion 24 à 30 ans) ;

Dans ces deux cas de figures, si les actes en question entraînent la mort effective la peine prévue est la perpétuité (la mort consécutive aux actes constitutifs du crime du génocide est en effet une circonstance aggravante).

- génocide par le contrôle des naissances (réclusion 12 à 21 ans) ;
- génocide par la soustraction de mineurs (réclusion 12-21 ans).

De plus, le texte va plus loin par rapport aux dispositions citées plus haut en incriminant aussi :

- le génocide par déportation (15 à 24 ans) (avec possibilité de condamnation à perpétuité dans le cas où les actes en question entraînent la mort) et
 - l'imposition du port de signes ou marques distinctifs indiquant l'appartenance à un groupe national ethnique racial ou religieux (4 à 10 ans).
- A remarquer aussi que la loi de 1967 (art. 8) assimile au génocide la « simple incitation directe et publique à commettre génocide ».

b. Crimes contre l'humanité (titre III).

Sont considérés comme des crimes contre l'humanité les actes décrit dans le titre III de la proposition de loi qui reprend entièrement tous les actes visés par le Statut et dans le contexte donné par ce dernier : « *actes commis dans le cadre d'une attaque systématique ou*

¹⁰ En effet, l'Italie, après un très long processus législatif l'amenant à la ratification de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide de 1948¹⁰, en mars 1952 (loi 153), a adapté seulement en 1967 son droit interne (loi 962 du 9 octobre 1967) en intégrant le crime de génocide dans le Code pénal. Elle a voté aussi la loi constitutionnelle du 21 juin 1967 n°1 « extradition pour crimes de génocide ».

généralisée contre la population civile- l'attaque peut être de nature non militaire- il met en œuvre ou soutient le dessein politique d'un Etat ou d'une organisation ».

Il y a néanmoins des différences entre le texte italien et les dispositions du Statut :

- le critère « *en connaissance de cette attaque* » ne figure pas dans la proposition de loi et ce sans entrer en contradiction avec le Statut puisque dans les « Eléments des crimes » il est bien spécifié qu'il n'est pas nécessaire de prouver « *que l'auteur avait connaissance de toutes les caractéristiques de l'attaque ou des détails précis du plan ou de la politique de l'Etat ou de l'organisation...* » ;

- le critère de l' « *intentionnalité* » requise par l'article 7 du Statut dans le cas de l' « *extermination* » et de la « *torture* », ne figure pas dans le texte italien. Or, si à l'article 7-1 (f) des Eléments des Crimes, grâce à une note de bas de page, on a voulu écarter la nécessité d'établir l'intention spécifique pour le crime de torture, rien de semblable n'a été fait pour l'article 7-1 (b) sur l'extermination. Pourtant dans le Statut la définition de l'extermination comprend une intentionnalité évidente !

Les actes constitutifs de crime contre l'humanité sont regroupés en deux catégories:

- Crimes contre la personne:

- l'homicide (puni d'une peine d'emprisonnement non inférieure à 21 ans) ;
- l'extermination (punie de la réclusion à vie) ;
- la déportation ou transfert forcé de population (15-24 ans) ;
- les pratiques d'apartheid (15-24 ans) ;
- la persécution (18-24 ans).

- Crimes contre la liberté et la dignité de l'être humain:

- la réduction en esclavage (6-20 ans) ;
- l'esclavage sexuel (10-24 ans) ;
- la grossesse forcée dans le but de modifier la composition ethnique d'un groupe (10-24 ans) ;
- et pour cette même raison est incriminé la stérilisation forcée (10-24 ans) ;

- l'emprisonnement (3-12 ans) et la disparition forcée (3-12 ans)¹¹ ;
- la torture¹² (5-10 ans) dont la définition, partant du constat que la torture ne produit pas nécessairement une maladie du corps ou psychologique, reprend la définition de la Convention de 1984 et non celle donnée par l'article 7 al 2 (e). Ainsi, est constitutif d'un acte de torture « *le fait d'infliger de graves souffrances à une personne se trouvant directement sous le contrôle de celui qui l'exerce* ».

c. Crimes de guerre (titre IV)

Aux termes de l'art 43 de la proposition de loi, le crime de guerre, sur la base des dispositions contenues dans le Statut et dans les Eléments Constitutifs des Crimes est commis dans un contexte de conflit armé, de nature interne ou internationale. Par ailleurs, sont exclues les situations de troubles internes et tensions internes (émeutes, actes isolés et sporadiques de violence ou les actes de nature similaire).

Dans la formulation de la définition du crime de guerre, les parlementaires italiens ont tenu à souligner les critères qui différencient un CANI (conflit armé non international) d'une simple situation de trouble ou tension interne : c'est-à-dire le prolongement dans le temps et le niveau d'organisation des groupes armés.

Dès lors, conformément au Statut, qui a exclu les conflits de faible intensité des CANI (tel que l'indique le Protocole additionnel II de 1977 aux Conventions de Genève de 1949), sont considérés comme des crimes de guerre dans le cadre d'un CANI les violations de l'article 3 commun aux Conventions de Genève (que l'Italie a ratifiées par la loi n° 1739 le 27 octobre 1951), les violations visées dans le Protocole additionnel II (qui élargit l'article 3 commun) et les violations du droit de la Haye.

Les actes incriminés ont été classés de la façon suivante :

- « actes visant les personnes et biens protégés par les Conventions de Genève de 1949 et les Protocoles additionnels de 1977» parmi lesquels :

¹¹ Les parlementaires ont voulu sanctionner la pratique affirmée sous certains régimes, d'élimination des opposants politiques par leur emprisonnement et ensuite leur disparition sans laisser de traces.

¹² Le Code pénal italien n'a pas encore incriminé la torture, alors même que, non seulement il s'agit d'un crime de compétence de la CPI, mais en plus elle a ratifié par la loi du 11 février 1989 la Convention contre la torture. C'est seulement en août 2001, qu'un projet de loi de la Chambre des Députés prévoyait l'introduction dans le Code pénal d'un article 593-bis sur la torture. Ce projet de loi est particulièrement discuté, amendé... et se trouve à nouveau en Commission justice pour le énième examen.

En 2004, le projet de loi qui devait introduire ce crime a été ralenti en particulier par un amendement qui prévoit la possibilité de poursuivre la personne qui commet des actes de torture uniquement en cas de récidive !

- l'homicide (art. 575 du CP italien) ;
 - apartheid (puni d'une peine de réclusion de 15 à 24 ans) ;
 - esclavage sexuel (10-24 ans) ;
 - les expérimentation biologiques (5-10 ans) ;
 - la destruction ou appropriation de biens d'autrui (5-10 ans) ;
 - l'enrôlement forcé (7-10 ans) ;
 - le refus de procès équitable (7-10 ans) ;
 - utilisation des boucliers humains (14-21 ans ou perpétuité s'il y a mort consécutive à ces faits)¹³ .
- « infractions contre les violations des lois et coutumes de la guerre » parmi lesquelles figurent :
- les violences sexuelles (art. 609 bis CP) et l'esclavage sexuel, grossesse forcée, stérilisation forcée ;
 - violations de la dignité personnelle (3-5 ans de réclusion) ;
 - les attaques contre les civils et les biens civils (3-7 ans) ;
 - les attaques contre le personnel ou les biens des missions d'assistance humanitaire ou de maintien de la paix (10-20 ans, ou 18-24 ans si en découlent des lésions graves aux personnes ; 21-22 ans si en découlent des dommages graves aux installations ; perpétuité si l'attaque cause des morts) ;
 - la mort, des lésions ou dommages collatéraux excessifs (10-20 ans ou 18-24 ans s'il s'agit de lésions graves pour les personnes ; 15-22 ans si dommages graves sont causés aux biens civils).

2 - Quelques précisions

a – Les crimes de l'article 5 ne sont pas des « crimes politiques »

¹³ L'intention d'introduire cet article est motivée par la volonté de sanctionner les méthodes utilisées en particulier depuis l'intervention dans le Golfe Persique, consistant à utiliser les civils pour protéger certains objectifs militaires.

L'article 4 de la proposition de loi exclut les crimes visés du champ d'application de l'article 8 du Code pénal qui concerne le « crime politique commis à l'étranger ».

Dès lors, les crimes qui viennent d'être analysés, même s'ils sont inspirés par des motifs politiques dans la mesure où ils *portent atteinte à l'intérêt politique d'un Etat* (c'est-à-dire « *un intérêt politique du citoyen* » - et à l'exclusion du crime contre la personnalité de l'Etat cf. art.7.1 CP) ne constitueront pas des crimes politiques au sens de l'article 8 du Code pénal.

Cela écarte l'application automatique de la loi italienne prévue pour les crimes politiques et les règles relatives à l'extradition (art. 8, 128 129 CP et 5 CPP).

Ce choix a été fait en s'appuyant sur la nature autonome du concept constitutionnel de délit politique par rapport à la définition du Code pénal et ce, de manière analogue à d'autres lois étrangères en matière de coopération judiciaire (ex. art 13 de la loi fédérale suisse sur l'entraide internationale en matière pénale¹⁴).

b – Du critère de la compétence juridictionnelle et de la mise en œuvre de la complémentarité

La proposition de loi prévoit, pour tous ces crimes, la compétence de la Cour d'assises (art. 21 de la proposition) et non pas celle des tribunaux militaires.

L'élément déterminant de cette compétence n'a donc pas été le statut subjectif de membre des Forces armées mais le type de conduite incriminée.

Dès lors, les tribunaux militaires resteront compétents pour les actes portant atteinte au service ou en matière de discipline militaire et de conduites tenues par des membres des Forces armées en dehors des cas de conflit armé ou d'attaques systématiques contre la population civile.

De plus, l'article 16, « de la juridiction internationale complémentaire » innove par rapport au droit pénal italien, en effet, au titre I du livre I du code pénal italien il est prévu que, lorsque l'infraction est commise sur le territoire italien ou à l'étranger lorsqu'elle est commise par ou contre un citoyen italien, le ministre de la Justice déclenche la procédure à réception d'une plainte ou d'une demande d'introduction d'instance.

¹⁴ Art. 13- Interruption de la prescription. Plainte

« 1 Sont réputés produire leurs effets en Suisse, dans les procédures prévues par la présente loi:

a. les actes interruptifs de prescription selon le droit de l'Etat requérant ;

b. la plainte déposée en temps utile auprès d'une autorité étrangère, lorsqu'elle est également exigée en droit suisse ».

2 Si seul le droit suisse exige une plainte, aucune sanction ne peut être infligée ou exécutée en Suisse en cas d'opposition du lésé.

Or, la présente proposition pour se conformer à la déclaration de compétence ou d'admissibilité d'une affaire de la CPI, permet d'écarter la nécessité de la plainte ou requête.

Deux cas de figures pourront alors se présenter:

- ni les Etats intéressés ni la CPI ne se sont « activés » : dans ce cas le ministre de la Justice exercera sa compétence comme il est prévu dans le Code pénal ;
- ni la Cour se prononce sur sa compétence par rapport à une situation ou déclare la recevabilité de l'affaire : dans ce cas, elle en informe le ministre de la Justice qui transmet une copie au Procureur de la République près du tribunal compétent (aux termes des articles 4 et suivants du Code de procédure pénale) ou à l'autorité judiciaire auprès de laquelle il semble que il y ait une procédure ayant pour objet les mêmes faits. Enfin, l'autorité judiciaire aura à transmettre au ministre de la Justice une relation sommaire de la procédure en cours (avec documents joints si non couverts par le secret (art. 329 al. 2 CPP).

c – La spécialité du contexte

Les parlementaires ont voulu spécifier pour chaque crime, d'abord le contexte d'application des règles lui appartenant, puis travailler ensuite sur le contenu du crime lui-même. Cela se justifie par le fait que, c'est ce contexte d'application qui détermine le caractère spécial des règles par rapport à d'autres règles analogues ou identiques contenues dans notre législation (CP, CPP ou Code pénal militaire de paix/CPM de guerre).

III – LA COOPERATION JUDICIAIRE (TITRE IV)

Le titre IV de la proposition de loi est entièrement consacré à la coopération judiciaire. Ce titre se compose de six parties dont les dispositions viennent en complément du livre XI du CPP (sur les rapports juridictionnels avec les autorités étrangères, articles 696 à 746) et sont conformes aux modifications intervenues après l'adoption de la Convention européenne de 2000 en matière d'assistance judiciaire¹⁵.

Parmi les cas d'intérêt majeur qui concernent cette matière on retrouve : l'arrêt et la remise des personnes à la Cour (arts 89 et 102), la procédure à suivre lors de demandes concurrentes entre la Cour et un Etat (hypothèse dans laquelle la personne fait l'objet d'une

¹⁵ Acte du Conseil du 29 mai 2000 établissant, conformément à l'article 34 du traité sur l'Union européenne, la convention relative à l'entraide judiciaire en matière pénale entre les États membres de l'Union européenne [*Journal officiel* C 197, 12. 07.2000].

demande de remise par la Cour et une demande d'extradition par un Etat pour un même fait constitutif d'un crime relevant de la compétence de la Cour –art. 90 Statut), les modalités de l'arrestation provisoire (art. 92), l'acquisition d'éléments de preuve et l'accomplissement d'actes judiciaires (art. 93), les consultations entre notre Etat et la Cour pour résoudre les difficultés rencontrées lors de l'exécution d'une demande (art. 97).

A – Le rôle du ministre de la Justice

En matière de coopération judiciaire le ministre de la justice constitue l'élément principal de liaison entre la CPI et les autorités nationales. En effet, tous les « contacts » avec la Cour sont assurés par cette autorité (art. 86 al.2 du projet de loi).

Notamment, il a le pouvoir d'obtenir de l'autorité judiciaire compétente les copies des actes des procédures pénales et informations écrites concernant la procédure qui est en cours au niveau national, et de les remettre à la CPI sous demande de cette dernière (dans ce cas il peut déroger au principe de confidentialité et de secret de l'article 329 CPP qui couvre tous les actes relatifs à l'enquête et qui doit être respecté jusqu'à ce que la personne qui fait l'objet de l'enquête n'en soit pas mise au courant).

Parallèlement il a été nécessaire d'introduire une disposition spéciale déclarant la confidentialité des documents que la CPI transmet au ministre de la Justice (confidentialité qui concerne, là encore les documents de l'enquête, et ce jusqu'à ce que la personne enquêtée soit mise au courant). Le ministre de la Justice prévoit avec la CPI les modalités selon lesquelles se tiendront les sessions de cette dernière sur le territoire italien, il conclut des accords avec la CPI pour faciliter les enquêtes sur le territoire italien.

Enfin, pour la mise en œuvre de l'article 90 du Statut , en cas de demandes concurrentes de la Cour et d'autres Etats, c'est le ministre de la Justice qui établit l'ordre des priorités. Pour ce faire il sera nécessaire d'introduire une règle spécifique dans notre ordre juridique qui attribue la compétence au ministre de la Justice (en application des articles 90 et 93 paragraphe 9 du Statut)

B – Recherche de preuves et remise de la personne à la CPI

Lorsque au cours de la phase préliminaire de la procédure, la CPI demande la coopération de notre Etat aux fins d'une enquête ou de l'acquisition de preuves (dans le but aussi de la mise sous séquestre de biens) sur le territoire italien, le Procureur général de la Cour d'appel

transmet copie de la demande au Procureur de la République compétent territorialement pour exécution.

Ce seront les règles de la procédure pénale italienne (livre XI CPP) qui s'appliqueront, sauf si la CPI demande expressément l'application d'autres règles procédurales, et ce tant qu'elles ne sont pas contraires aux principes fondamentaux de l'ordre juridique italien.

A la fin de la phase préliminaire, si le Procureur (CPI) estime que des charges suffisantes sont établies à l'encontre d'une personne, cette dernière doit comparaître devant la CPI.

Pour ce faire, le Procureur sollicite de la Chambre préliminaire la délivrance d'un mandat d'arrêt ou d'une citation à comparaître et le mis en cause devra alors être remis matériellement à la CPI selon la procédure du livre XI Code de procédure pénale.

Cette phase va être marquée par le rôle particulièrement innovant et fondamental de la Cour d'appel qui décidera de la remise matérielle de l'individu : en effet, il appartient au Procureur général une fois reçu le mandat d'arrêt, de présenter le réquisitoire à chancellerie de la Cour d'appel¹⁶ et cette dernière aura à se prononcer sans tarder par sentence qui déclare si les conditions pour remettre l'individu à la CPI sont réunies. A savoir si la CPI a pris une mesure restrictive de la liberté personnelle et si l'individu pour lequel la CPI a émis la demande de remise est le même que celui qui fait objet de la procédure de remise. Cette procédure pourra être suspendue uniquement par le ministre de la Justice (conformément à l'art. 709 al 1 CPP) tant que la justice italienne n'aura été satisfaite.

Les pouvoirs conférés à la Cour d'appel sont donc importants : ils permettent de garder dans une *sphère* de compétence juridictionnelle pénale toute la partie concernant la « remise de la personne à la CPI » et écarter donc la possibilité de faire appel à un tribunal administratif. En effet l'appel aurait été possible si on avait choisi d'arrêter la procédure à l'acte pris par le ministre de la Justice.

Les dispositions citées plus haut seront applicables aussi dans le cas d'une extradition vers un Etat désigné par la CPI pour l'exécution de la peine.

C – Coopération dans l'exécution des décisions prises par la CPI

¹⁶ Une copie revient au Procureur de la République siégeant au chef-lieu du ressort, pour qu'il soit mis au courant)

Cette partie contient les dispositions nécessaires pour permettre à l'Italie de devenir un pays sur le territoire duquel une condamnation prononcée par la CPI peut être exécutée.

Dans ce domaine, il n'y a pas les mêmes exigences de « localisation » que celles requises dans la phase d'enquête et le rassemblement des preuves.

En effet, les parlementaires ont préféré attribuer, dans un souci de cohérence, la compétence pour ce type de collaboration, à un seul organe judiciaire au niveau national pour donner suite à la décision : il s'agit de la Cour d'appel de Rome.

La procédure sera alors la suivante : le ministre de la Justice demande la *reconnaissance* de la décision de la CPI à la Cour d'appel. Cette dernière, lorsqu'elle se prononce sur la reconnaissance, elle détermine la peine qui va devoir être exécutée par l'Etat et donc transforme la détention préventive (décidée auparavant par la CPI) en réclusion (il est spécifié que cette peine de réclusion ne pourra pas excéder 30 ans).

La peine sera exécutée conformément au droit italien. Néanmoins, le Statut de Rome prévoit un mécanisme de contrôle de la Cour sur cette exécution : ainsi, il est prévu qu'avant d'adopter une mesure qui puisse provoquer d'une façon ou d'une autre la cessation, ou la suspension de la réclusion à l'encontre du condamné par la CPI, l'autorité judiciaire italienne, devra d'abord la communiquer au ministre de la Justice en envoyant copie de la documentation en question (art 106 de la proposition de l). Ce dernier en informera la CPI aux termes de l'article 103, paragraphe 2, alinéa a) du Statut.

Le ministre de la Justice prend les dispositions nécessaires à assurer la liberté et le secret des communications entre le condamné et la CPI conformément à l'article 106, paragraphe 3.

S'il s'agit d'accorder la grâce, le ministre de la Justice, une fois qu'il a reçu la demande ou la proposition de grâce (conformément à l'article 681, al. 2 CPP) en informe la CPI afin d'obtenir son consentement.

En cours d'exécution de la peine, la Cour d'appel peut à nouveau être appelée à intervenir lorsque la peine qui doit être exécutée en Italie, est réduite par la CPI.

Enfin, lorsque l'exécution de la peine apparaît impossible dans notre Etat, le ministre de la Justice en informe tout de suite la CPI.

Dès lors la Cour d'appel devra prendre la décision de transfert vers un autre Etat. Ce dernier aura donc à prendre simultanément une mesure restrictive à l'encontre de cette

personne (autrement la garder dans le but d'exécuter le transfert n'aurait pas de fondement juridique)

L'article 110 assure le respect du principe de spécialité en matière pénale pendant l'exécution de la peine ordonnée par la CPI.

L'art 111 contient les dispositions pour l'exécution des peines pécuniaires et des mesures de réparation prises par la CPI.

D - Coopération en matière de protection des victimes et des témoins

Il a été nécessaire de réglementer l'activité de coopération avec la CPI aux termes de l'article 68 du Statut (« protection et participation au procès des victimes et des témoins ») en prévoyant des mesures de protection pour les témoins ou victimes ainsi que leurs conjoints

Pour ce faire il est prévu que le ministre de la Justice donne suite à la demande, en la transmettant au ministre de l'Intérieur. Des mesures de protection et d'assistance à ces personnes (visées à l'article 114 al 1 de la proposition de loi) sont prévues par la loi italienne

Dans l'hypothèse où l'exécution d'une demande de coopération par la CPI pourrait préjuger les enquêtes ou poursuites pénales en cours sur l'Etat italien (cas visé à l'article 94 du Statut), l'autorité judiciaire compétente suspendra l'exécution des actes et en informera le ministre de la Justice. Ce dernier, en informe la CPI et prend les initiatives nécessaires.

En dehors des cas prévus par cette proposition de loi, il y aura application des dispositions contenues dans le livre XI du CPP.