COUNCIL OF EUROPE CONSEIL DE L'EUROPE

Strasbourg, 14/09/06

4th Consult/ICC (2006) 08

QUATRIEME

CONSULTATION

SUR

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

BILAN DE L'ETAT D'AVANCEMENT

ESPAGNE

Conseil de l'Europe, Athènes (Grèce)
14-15 septembre 2006

Tel. 33 (0)388413479 - Fax 33 (0)388412764 – dg1.cahdi@coe.int - www.coe.int/cahdi

Bilan de l'état d'avancement

1.- A l'issue de la ratification du statut de la Cour pénale internationale (CPI) par l'Espagne, le pays a mis en place un processus législatif d'intérêt significatif visant à adapter l'ordre juridique espagnol au statut de Rome, de sorte que celui-ci soit pleinement effectif dans le droit espagnol et que l'Espagne puisse remplir correctement ses obligations et engagements internationaux contractés à l'égard de la Cour.

Ce processus, dont il a déjà été question lors de consultations antérieures, s'est concrétisé, en 2003, par l'adoption de deux lois organiques portant, respectivement, sur la modification du code pénal et sur la coopération avec la Cour pénale internationale. Le texte des deux lois a été transmis au Conseil de l'Europe afin que celles-ci soient incorporées à la base de données législative des consultations sur la Cour pénale internationale.

De même, le pays a engagé le processus de ratification de l'Accord sur les privilèges et immunités de la Cour pénale internationale.

I.- *Ley Orgánica 15/2003, de 25 de noviembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal* (loi organique 15/2003, du 25 novembre 2003, portant modification de la loi organique 10/1995, du 23 novembre 1995, du code pénal***).*** *[Journal officiel de l'État (B.O.E), nº 283, du 26 novembre 2003; correction d'erreurs dans le B.O.E. nº 65, du 16 mars 2004, et B.O.E. nº 80, du 2 avril 2004].*

2.- La réforme générale du code pénal réalisée entre 2002 et 2003 a introduit diverses modifications afin d'adapter le code pénal espagnol au statut de Rome. Ces modifications avaient pour objet, d'une part, d'incorporer de nouvelles qualifications pénales contenues dans le statut ou liées à celui-ci, et d'autre part, de faire concorder la législation espagnole avec certains principes de droit pénal énoncés dans ledit statut. Ce qui précède a impliqué la modification des Titres VII, XX, XXII et XXIV du code pénal.

3.- Le code pénal de 1995 contenait déjà un nombre élevé de qualifications pénales correspondant aux crimes définis dans le statut de Rome, notamment les crimes de guerre et certains crimes qualifiés dans le statut comme crimes contre l'humanité. La modification du Titre XXII (« Délits contre l'ordre public ») et surtout du Titre XXIV (« Délits contre la communauté internationale ») a donné lieu à une mise à jour du catalogue de délits afin d'incorporer de nouvelles qualifications pénales correspondant aux crimes de guerre visés à l'article 8 du statut, en particulier ceux concernant les armes prohibées (art. 566); l'interdiction de donner l'ordre de ne pas faire de prisonniers (art. 610); le confinement illégal et forcé de la population civile (art. 611); la protection de certains biens culturels (art. 613), hôpitaux, installations et matériel protégés par des signes distinctifs (art. 612); et la violence exercée contre des personnes protégées par des signes distinctifs (art. 612). De même, le personnel des opérations de maintien de la paix des Nations Unies et le personnel associé ont été inscrits dans la catégorie de personnes protégées afin d'adapter le code pénal à la nouvelle qualification pénale visée dans le statut, qualification pour laquelle l'Espagne a joué un rôle promoteur significatif (art. 607).

Néanmoins, la réforme de 2003 a surtout eu l'effet d'introduire un nouveau chapitre II BIS (art. 607 bis) qui a pour objet de réglementer d'une manière séparée, autonome et systématique, la catégorie des crimes contre l'humanité, ce qui constitue incontestablement une nouveauté dans l'ordre juridique espagnol.

4.- Par ailleurs, il y a lieu de souligner que le Titre XX du code pénal, qui réglemente les « Délits contre l'administration de la justice », a également été modifié de manière à incorporer un nouveau Chapitre IX spécialement consacré aux « Délits contre l'administration de justice de la Cour pénale internationale » (art. 471 bis), en application des dispositions visées à l'article 70, paragraphe 4, point a), du statut de Rome.

5.- Finalement, la réforme de 2003 a également introduit des modifications relatives aux principes généraux de droit pénal visés dans le statut. En ce sens, il convient de noter, en particulier, l'accent mis sur le principe d'imprescriptibilité des crimes internationaux réglementés dans le statut de Rome (art. 131.4), complété par l'imprescriptibilité des peines infligées pour la perpétration de ces délits (art. 133.2). A cela s'ajoutent par ailleurs l'incorporation du principe de responsabilité des supérieurs (art. 615.bis) et du principe d'impossibilité d'alléguer l'exécution d'un ordre légalement exigible concernant les crimes de lèse-humanité et le génocide (art. 616.bis), ainsi que l'introduction d'une nouvelle circonstance aggravante de la responsabilité pénale applicable aux crimes de guerre lorsque ceux-ci sont perpétrés comme faisant partie d'un plan ou d'une politique ou lorsque ceux-ci sont commis à grande échelle (art. 614.bis).

II.- ***Ley Orgánica 18/2003, de 10 de diciembre, de cooperación con la Corte Penal Internacional*** (loi organique 18/2003, du 10 décembre 2003, relative à la coopération avec la Cour pénale internationale) [Journal officiel de l'État (B.O.E.) nº 296, du 11 décembre 2004].

6.- La loi organique de coopération avec la Cour pénale internationale a permis d'adopter toutes les mesures jugées nécessaires dans l'ordre juridique espagnol afin que l'Espagne puisse remplir l'obligation générale de coopérer avec la Cour visée dans l'article 86 du statut de Rome, notamment par la mise en œuvre des procédures internes qui le permettent (art. 88 du statut). Par ailleurs, la loi organique 18/2003 inclut des normes relatives à la participation de l'Espagne au processus d'activation et d'exercice de la juridiction de la Cour, y compris logiquement toutes les règles relatives à la complémentarité.

Cette large conception de la loi organique relative à la coopération avec la CPI se reflète également dans la définition des autorités et des organes compétents pour l'appliquer, à savoir, conformément aux dispositions visées à l'article 4, le gouvernement, le ministère de la Justice, le ministère des Affaires étrangères et de la Coopération, le ministère de la Défense, le ministère de l'Intérieur, les organes judiciaires de la juridiction ordinaire, en particulier l'A*udiencia Nacional*, et les organes judiciaires de la juridiction militaire, en particulier le *Tribunal Militar Central*. Ces autorités et organes adopteront, chacun respectivement, les actes propres à la coopération avec la Cour dans le cadre de leurs compétences respectives et conformément aux dispositions expressément visées dans la loi organique.

7.- En ce qui concerne la coopération au sens strict, la loi entend l'obligation de coopérer au sens large. En effet, elle réglemente à la fois la coopération et l'assistance judiciaire internationale (arts. 11 à 21), et la coopération aux fins de l'exécution des peines imposées par la Cour (arts. 22 et 23); il convient de signaler à cet égard la mise en place de procédures internes applicables à la demande de remise d'un inculpé et la comparution d'experts et de témoins.

Parallèlement, la loi définit également les organes judiciaires compétents pour exécuter les demandes de coopération (en particulier l'*Audiencia Nacional* pour la remise et tous les organes judiciaires pour les autres formes de coopération) et l'organe responsable de la communication et de la consultation auprès de la Cour aux fins de la coopération (le ministère de la Justice, sans préjudice des compétences propres au ministère des Affaires étrangères et de la Coopération). A cet égard, il y a lieu de souligner que la coopération répond principalement à des paramètres judiciaires, la participation de l'exécutif ayant été réduite au minimum dans les processus de coopération, notamment dans les processus d'assistance judiciaire.

8.- En ce qui concerne la participation de l'Espagne au processus d'activation de la Cour, la loi organique attribue compétence au gouvernement pour décider le renvoi d'une situation au procureur de la CPI, ainsi que pour prendre toutes les autres décisions connexes (art. 7.1). Ces décisions seront prises par résolution du Conseil des ministres, sur proposition conjointe du ministère des Affaires étrangères et de la Coopération et du ministère de la Justice. Le modèle choisi d'activation de la juridiction de la CPI est donc ancré dans l'exécutif, ce qui permet de prendre en considération aussi bien les dispositions juridiques contenues dans le statut de Rome

que les diverses variables de la politique étrangère qui doivent être pondérées par l'organe constitutionnellement responsable de la politique étrangère.

9.- Outre le mécanisme d'activation de la juridiction de la Cour, et afin de garantir le jeu correct du principe de complémentarité, la loi organique 18/2003 met en œuvre un ensemble de mécanismes ayant pour objet de limiter tout conflit juridictionnel éventuel entre la CPI et les tribunaux espagnols (art. 8-10). Conformément à un schéma parallèle au système d'activation de la juridiction, le gouvernement est également compétent dans ce deuxième domaine pour demander l'interdiction du procureur et contester la compétence de la Cour ou engager une demande en irrecevabilité d'une affaire; le gouvernement prendra ses décisions sous la forme et selon les procédures décrites pour l'activation.

L'intervention du gouvernement aura pour objet de préserver la juridiction des tribunaux espagnols. Cependant, cet objectif ne se définit pas en termes absolus et d'appréciation. Au contraire, la loi organique soumet cette compétence à deux règles fondamentales:

i) Le gouvernement devra toujours soutenir la compétence des tribunaux espagnols lors de la phase initiale de recherche réalisée par le procureur. A l'inverse, une fois que la Cour se sera prononcée sur sa propre compétence, le gouvernement jouit d'une marge d'appréciation pour décider s'il conteste ou non la compétence de la Cour ou la recevabilité de l'affaire. Dans l'un ou l'autre des cas, l'exercice de la compétence du gouvernement est limité par les conditions énoncées dans le statut.

ii) Les critères d'attribution de la juridiction qui devront être pris en considération par le gouvernement au moment de prendre sa décision sont ceux de territorialité du crime et de nationalité du présumé auteur des faits, à savoir les deux critères établis dans le statut de Rome.

10.- Finalement, il y a lieu de souligner que cette réglementation de la compétence du gouvernement en matière d'interdiction ou de contestation de la juridiction de la Cour est complétée par une disposition qui s'adresse directement aux tribunaux, au ministère public et autres organes de l'administration publique susceptibles de recevoir des plaintes, des dénonciations ou des demandes diverses en rapport avec des faits qui pourraient être constitutifs de crimes relevant de la compétence de la CPI.

Ainsi, en vertu des dispositions visées à l'article 7, paragraphe 2, lorsqu'un organe judiciaire, le ministère public ou un département ministériel reçoit une communication présentant ces caractéristiques, il sera tenu d'exercer les compétences qui lui sont propres en vertu de la législation espagnole et de procéder, à l'égard de la communication reçue, uniquement s'il s'agit de faits survenus en Espagne ou si l'auteur présumé des faits est un ressortissant espagnol. Dans tous les autres cas où il est communiqué aux autorités espagnoles un crime relevant de la compétence de la Cour et n'appartenant pas aux catégories susmentionnées, les organes judiciaires, le ministère public ou les organes administratifs devront s'abstenir d'agir et se limiteront à informer l'auteur de la dénonciation, plainte ou demande, de la possibilité de renvoi au procureur de la Cour.

De même, le ministère public et les organes judiciaires ne procéderont pas non plus d'office lorsqu'ils prendront connaissance de crimes susceptibles de relever de la compétence de la Cour, si ceux-ci n'ont pas été commis en Espagne ou par un ressortissant espagnol.

Ainsi, dans le cas des crimes relevant de la compétence de la Cour, la législation espagnole module la portée du principe de juridiction universelle en vigueur dans l'ordre juridique espagnol en vertu des dispositions visées dans la loi organique du pouvoir judiciaire. Toutefois il convient de souligner que cette modulation de la juridiction universelle est définie comme temporaire et pourrait opérer, le cas échéant, comme une simple « suspension » de la juridiction espagnole au cas où la CPI n'exercerait pas sa propre juridiction. En ce sens, il faut attirer l'attention sur le fait

que l'article 7, paragraphe 3, de la loi organique relative à la coopération avec la CPI prévoit expressément qu'au cas où le procureur de la CPI ne déciderait pas l'ouverture d'une enquête en rapport avec les faits dénoncés, ou que la Cour déclarerait l'affaire irrecevable, la dénonciation, la plainte ou la demande pourrait être à nouveau déposée devant les organes espagnols compétents, lesquels récupèreraient ainsi leur pleine juridiction et compétence.