

Quelques réflexions sur la réforme de la justice pénale en Italie

Teresa Travaglia Cicirello

*Professeur à l'Université de Messina
Avocat*

1. Par la loi n. 103 du 23 juin 2017, le législateur italien a finalement achevé, après un parcours assez compliqué, une réforme qui intéresse plusieurs domaines de la justice pénale¹.

Le texte introduit une nouvelle cause d'extinction de l'action publique consécutivement à la « réparation » du préjudice causé par l'infraction, modifie le régime de la prescription, prévoit une réforme de la loi pénitentiaire, insère dans le code pénal le nouveau principe de la « riserva di codice » et aggrave les peines pour certaines infractions. Nous envisagerons chacun de ces points.

2. Le premier point concerne une nouvelle cause d'extinction de l'action publique introduite par la loi n. 103/2017, à l'article 162-ter du code pénal intitulé « **Estinzione del reato per condotte riparatorie** » qui établit que lorsque la poursuite d'une infraction dépend du dépôt de plainte (ou de son retrait) par la victime, le juge peut déclarer l'action publique éteinte à certaines conditions. Il doit d'abord entendre les parties ainsi que la victime. Il doit également vérifier que l'auteur a entièrement réparé, dans le délai de la déclaration d'ouverture du procès du premier degré, les dommages causés par l'infraction, ceci par le biais de remboursements ou de compensations. Il doit enfin s'assurer que l'auteur a éliminé, si possible, les conséquences dangereuses de l'infraction. Si l'auteur établit la preuve qu'il n'a pas été en mesure de le faire dans le délai prévu au premier alinéa, il peut demander au juge de fixer un délai supplémentaire, n'excédant pas six mois, pour pourvoir au paiement. Si le juge constate que les obligations ont été remplies, il déclare l'action publique éteinte².

¹ Pour les premières **réactions** à la réforme, v. M. CHIAVARIO, *Una riforma dalle molte facce*, in *La legislazione penale*, 19 dicembre 2017 ; P. PITTARO *Profili di diritto penale sostanziale*, in AA.VV., *La riforma Orlando. Modifiche al Codice penale, Codice di procedura penale e Ordinamento penitenziario*, (sous la direction de) G. SPANGHER, Pisa, 2017, pp. 37 ss. ; G. SPANGHER, *La riforma Orlando della giustizia penale. Prime riflessioni*, in AA.VV., *La riforma Orlando*, cit., pp. 11 ss. Même avant son approbation, le projet de **réforme** a été largement étudié, v. F. C. PALAZZO, *La Riforma penale alza il tiro ? Considerazioni sul disegno di legge A.S. 2067 e connessi*, in *Dir. pen. cont.*, n. 1, 2016, pp. 52 ss.; M. PELISSERO, *La politica penale delle interpolazioni. Osservazioni a margine del disegno di legge n. 2067 testo unificato*, in *Dir. pen. cont., Riv. trim.*, 1/2016, pp. 61 ss.; D. PULITANÒ, *DDL n. 2067: sulle proposte di modifica al codice penale e all'ordinamento penitenziario*, in *www.giurisprudenzapenale.com*, 3/2017; G. SPANGHER, *La riforma Orlando della giustizia penale: prime riflessioni*, in *Dir. pen. cont., Riv. trim.*, 1/2016, pp. 88 ss.

² Plus généralement, sur ce point, v. D. N. CASCINI, *Il nuovo art. 162-ter c.p.: esempio di "restorative justice" o istituto orientato ad una semplice funzione deflattiva?*, in *www.archiviopenale.it*, 13 luglio 2017; S. M. CORSO, *Le ricadute processuali dell'estinzione del reato per condotte riparatorie*, in *www.archiviopenale.it*, 19 settembre 2017; C. GRANDI, *L'estinzione del reato per condotte riparatorie*.

Plusieurs observations doivent être faite sur cette nouvelle disposition.

Tout d'abord, sur les différences de rédaction apportées aux alinéas 1 et 2 et les conséquences. Dans l'hypothèse prévue au premier alinéa, il semble que le juge n'ait aucune marge d'appréciation quant à la déclaration de l'extinction. En effet, la loi prévoit que « le juge déclare » alors que, au regard d'autres causes d'extinction, le législateur utilise l'expression « le tribunal peut déclarer ». Par ailleurs, l'expression « entendu les parties et la victime » exige simplement de vérifier que l'accusé a effectivement accompli la réparation. Une fois cette situation constatée, le juge ne peut que déclarer l'extinction de l'infraction. En revanche, si l'auteur demande au juge de fixer un délai supplémentaire pour effectuer le paiement et que ce dernier l'accepte, l'alinéa 2 prévoit expressément que le juge suspend le procès « s'il accepte la demande ». Il a donc un pouvoir d'appréciation relatif à la demande exprimée et la prescription est uniquement suspendue afin de décourager les manœuvres retardatrices.

Ensuite, la question s'est posée de savoir si la situation de la victime ne devait pas être davantage prise en compte. Comme nous l'avons déjà dit, le domaine d'application de l'article 162-bis concerne les infractions pour lesquelles l'action pénale s'ouvre à la suite d'une plainte déposée par la victime. En conséquence, cela ne vaut que pour les infractions les moins graves. Pourtant, au lendemain de l'entrée en vigueur de la loi, on a remarqué que l'article 162-ter était applicable à certaines hypothèses de « atti persecutori » (*stalking*) prévues à l'article 612-*bis* c. p.

La question était assez délicate vu qu'il s'agit d'une infraction insidieuse qui pose la victime dans une situation de faiblesse psychologique et de danger par rapport à l'auteur des faits. Dès lors, était-il acceptable d'autoriser qu'une simple réparation (pourrait-on dire *matérielle*) du dommage puisse éteindre l'action publique ?

Les critiques avancées par la doctrine³ ont conduit le législateur a modifié le texte très rapidement, c'est-à-dire dès le mois de décembre de la même année. La loi n. 284 du 3 décembre a en effet ajouté un nouvel alinéa à l'art. 162-*ter* qui, dorénavant, prévoit l'exclusion des faits de *stalking* du nombre des infractions pour lesquelles la réparation éteint l'action publique.

En revanche, il est des infractions, notamment dans le domaine patrimonial, qui mériteraient de pouvoir bénéficier de cette nouvelle disposition. Or, il semble que cela ne soit pas le cas. Il serait donc nécessaire de penser à une réforme du régime de la

Profili di diritto sostanziale, in www.lalegislazionepenale.eu, 13 novembre 2017; R. G. MARUOTTI, *La nuova causa di estinzione del reato per condotte riparatorie di cui all'art. 162 ter cp tra (presunta) restorative justice ed effettive finalità deflative: prime riflessioni de iure condito*, in www.questionegiustizia.it, 20 giugno 2017; E. MATTEVI, *Estinzione del reato per condotte riparatorie*, in A. SCALFATI, (sous la direction de), *La riforma della giustizia penale. Commento alla legge 23 giugno 2017, n. 103*, Torino, 2017, pp. 21 ss.; O. MURRO, *La riparazione del danno come causa di estinzione del reato*, in G. SPANGHER (sous la direction de), *La riforma Orlando. Modifiche al Codice penale, Codice di procedura penale e Ordinamento penitenziario*, Pisa, 2017, pp. 47 ss.

³ V. D. FERRANTI, *Giustizia riparativa e stalking: qualche riflessione a margine delle recenti polemiche*, in penalecontemporaneo.it, 4 luglio 2017.

poursuite pour de nombreuses infractions afin d'augmenter la possibilité d'appliquer la nouvelle cause d'extinction de l'action publique.

3. La partie plus importante de la réforme concerne le **régime de la prescription pénale**, prévu aux art. 157 ss. c.p.⁴

La loi n. 103/2017, acceptant les propositions de la « Commission Fiorella »⁵ de 2012, introduit à l'art. 159 c.p. deux nouvelles hypothèses de suspension du délai de prescription (alinéas 2 et 3). L'objectif consiste à adapter la suspension de la prescription aux phases effectives de déroulement du procès pour éviter l'extinction de l'action pénale au seul motif du temps qui passe en traversant plusieurs degrés de juridiction. Il faut bien comprendre qu'en Italie, les arrêts non définitifs deviennent des causes de suspension de la prescription pour la période comprise entre l'expiration du délai pour le dépôt des motivations et la lecture du dispositif dans le degré suivant. Cette période de suspension peut avoir, au maximum, une durée de 18 mois, au-delà de laquelle le délai de prescription recommence à courir.

La lecture du texte permet de distinguer différentes possibilités selon les décisions rendues.

À l'issue du jugement de première instance, en cas de condamnation du prévenu, la prescription est interrompue et recommence à courir dès le début exactement comme elle l'était avant la réforme; la seule différence est que, à partir de la date limite pour des conclusions pour faire appel (maximum 90 jours après la notification de la décision), commence la période de suspension prévue par l'art. 159, alinéa 2, qui se poursuit jusqu'à la lecture de la décision d'appel (ou en tout cas jusqu'à un maximum de 18 mois à compter de l'expiration du délai pour le dépôt des motifs de première instance). La prescription recommence alors à courir comme prévu par l'art. 161, alinéa 2 c.p.

Par contre, rien ne change en cas d'acquiescement du prévenu: la prescription continue à courir pendant l'appel, sans interruption ni suspension.

Concernant l'issue du jugement d'appel, en cas d'acquiescement il n'y aura aucune nouvelle suspension du délai de prescription. De plus, toute suspension précédente est annulée (pour cela le temps écoulé entre la date limite pour le dépôt des motifs de première instance et le dispositif d'appel). En revanche, en cas de condamnation, sans préjudice de la période de suspension déjà passée, la prescription recommence selon l'art. 160 c.p. et son cours est suspendu à compter de l'expiration du délai fixé pour le dépôt des motifs d'appel jusqu'à l'arrêt de cassation (ou jusqu'à ce que 18 mois se soient écoulés).

Enfin, par rapport à l'issue du jugement de Cassation, le nouvel art. 159, alinéa 2 ne prévoit aucune suspension supplémentaire, même pas en cas d'annulation avec renvoi de la décision d'acquiescement. Cependant, l'art. 159, al. 3 c.p., comme pour le degré

⁴ Pour une critique de la réforme de la prescription, v. F. VIGANO *La nuova disciplina della prescrizione del reato: - la montagna partorì un topolino?*, in *Dir. pen. proc.*, 2017, pp. 1289 ss.

⁵ Il s'agit d'une Commission instituée en 2013 par le Ministre de la Justice, avec D.M. 29 novembre 2012.

d'appel et si le jugement est favorable à l'accusé, prévoit que toute suspension précédente est annulée. Même si l'article ne précise pas explicitement si la période entre le jugement en appel et la Cour de cassation doit être annulée, ou même la période précédente (entre la première instance et l'appel), en lisant le troisième alinéa qui parle de *périodes* de suspension on peut bien croire qu'ils s'agit, globalement, de toutes les deux.

4. Une des nouveautés parmi les plus significatives est la prévision d'une réforme de l'Ordinamento Penitenziario. La loi 103/2017 contient, en effet, une délégation législative au Gouvernement (art. 1, al. 82 et 85) qui, grâce à la rapide décision du Ministre de la Justice, n'a pas tardé à être mise en œuvre même si les récentes élections législatives ont compliqué l'approbation définitive des décrets législatifs délégués⁶.

Les principes établis dans la loi ont été parfaitement appliqués dans le texte du Gouvernement qui était également en pleine syntonie avec le travail mené par les « Stati Generali sulla Esecuzione Penale »⁷, visant à promouvoir une amélioration de la vie carcérale, à travers la protection de la dignité, de la personnalité, des droits fondamentaux du détenu, et encourageant l'autonomie et la responsabilité de la personne incarcérée avec l'application de styles de vie qui garantissent une conformité de la vie dans les prisons à la vie « externe »⁸. Le document définitif vise à promouvoir une amélioration de la vie carcérale, grâce à une meilleure protection de la dignité, de la personnalité, des droits fondamentaux du détenu. Il encourage aussi l'autonomie et la responsabilité de la personne incarcérée par la mise en place de styles de vie permettant de la conformer le plus possible à celle existant hors prison, autrement dit la vie « à l'extérieur ».

Pour ce faire, l'un des principes majeurs du Décret est la *surveillance dynamique*¹ qui se fonde sur le concept de « prison ouverte » : la vie du détenu doit se dérouler au dehors de la cellule (destinée seulement à passer la nuit) afin de promouvoir l'interaction sociale et la future réinsertion du détenu dans la société. Concernant l'exécution de la peine, de récentes condamnations par la CEDH pour surpopulation carcérale auraient

⁽⁶⁾ V. F. FIORENTIN, *La delega per la riforma dell'ordinamento penitenziario*, in G. SPANGHER (sous la direction de), *La riforma Orlando. Modifiche al Codice penale, Codice di procedura penale e Ordinamento penitenziario*, Pisa, 2017, pp. 305 ss.; A. FURGIUELE, *La riforma del sistema penitenziario: un progetto ambizioso*, in A. SCALFATI, (sous la direction de), *La riforma della giustizia penale. Commento alla legge 23 giugno 2017, n. 103*, Torino, 2017, pp. 325 ss. Cfr., ancora, G. GIOSTRA, P. BRONZO (sous la direction de), *Proposte per l'attuazione della delega penitenziaria*, in www.penalecontemporaneo.it, 15 luglio 2017.

⁷ Il s'agit d'un Comité d'experts, institué le 8 mai 2015 par le Ministre de la Justice afin d'étudier tous les aspects de l'exécution de la peine et proposer les **réformes nécessaires**.

⁸ Concernant les droits du détenu et le rapport délicat entre réclusion et dignité, v. G. SILVESTRI, *La dignità umana dentro le mura del carcere*, in www.rivistaaic.it, n. 2, 2014, pp. 7 ss.; ID., *Considerazioni sul valore costituzionale della dignità della persona*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it. Sur les mêmes questions, v. aussi A. MARTUFI, *Diritti dei detenuti e spazio penitenziario europeo*, Napoli, 2015, pp. 55 ss.; M. RUOTOLO, *Dignità e carcere*, Napoli, 2^a ed., 2014; M. RUOTOLO, S. TALINI (a cura di), *I diritti dei detenuti nel sistema costituzionale*, Roma, 2017; G. ZAGREBELSKY, *Postfazione a L. MANCONI, S. ANASTASIA, V. CALDERONE, F. RESTA, Abolire il carcere*, Milano, 2015, pp. 110 ss.

dû pousser l'Italie à limiter le recours à la prison⁹. Malgré cela, la loi n. 103¹⁰ a, encore une fois, renoncé à introduire des sanctions autres que l'emprisonnement et ainsi modifier l'éventail des peines. En revanche, elle a étendu les conditions d'application des mesures alternatives à la détention.

Afin de garantir à chaque détenu un traitement pénitentiaire individualisé, la loi a prévu l'élimination de tout automatisme. Elle a aussi élevé à quatre ans le quantum de la peine de détention qui permet d'accéder à l'*affidamento in prova al servizio sociale* et à l'*assignation à domicile*. Il est clair que le nombre de dossiers des détenus va s'accroître. Il en découlera une surcharge de travail très importante pour les juges de l'application des peines (*Magistratura di sorveglianza*).

Il est certes urgent et tout à fait positif d'encourager la **centralité** du détenu et l'élimination de tout préjugé lié à son passé criminel. Pour autant, on perçoit une certaine disharmonie du système des sanctions. On peut en effet craindre que le législateur refuse de réformer la justice pénale en réduisant l'emprisonnement et reporte l'objectif à atteindre sur le juge de l'application des peines. En effet, parmi les sanctions principales, l'exigence de personnaliser la peine doit forcément se réaliser à charge des juges de l'application des peines qui seront submergés par des demandes d'exécution de la peine en dehors de la prison.

5. On peut dire que la nouvelle réforme de la justice pénale a mis en place des mesures modernes et attentives aux exigences de la réinsertion du condamné. Mais elle contient aussi quelques mesures qui satisfont un besoin plutôt populiste auquel, malheureusement, le législateur ne sait toujours pas renoncer... C'est ainsi que le nouveau dispositif vise à rassurer l'opinion publique via le durcissement des peines pour certaines infractions particulièrement détestées par la population : vol au domicile ou avec violence (art. 624-bis et art. 628 c.p.), extorsion (art. 629 c.p.), lo scambio elettorale politico-mafioso (art. 416-ter c.p.)¹¹.

⁹ On se réfère à la **délicate affaire** *Torreggiani et autres contre Italie*, CEDH, deuxième section, 8 janvier 2013, texte in www.echr.coe.int: l'Italie a été **condamnée** pour violation de l'art. 3 CEDH à cause des **traitements** inhumains et dégradants liés aux conditions de détention. V. M. DOVA, *Torreggiani c. Italia: un barlume di speranza nella cronaca del collasso annunciato del sistema sanzionatorio*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2013, pp. 948 ss.; G. DELLA MORTE, *La situazione carceraria italiana viola strutturalmente gli standard sui diritti umani (a margine della sentenza Torreggiani c. Italia)*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2013, pp. 147 ss.; M. PELISSERO, *La crisi del sistema sanzionatorio e la dignità negata: il silenzio della politica, i compiti della dottrina*, in *Dir. pen. proc.*, 2013, pp. 261 ss.; G. TAMBURINO, *La sentenza Torreggiani e altri della Corte di Strasburgo*, in *Cass. pen.*, 2013 pp. 11 ss.

¹⁰ Selon les plus récentes **données** statistiques diffusées par le D.A.P. (Dipartimento de l'Amministrazione Penitenziaria) du Ministère de la Justice, au 31 mars 2018 dans les prisons italiennes il y a 58.223 détenus sur 50.613 places opérationnelles (avec un taux de surpopulation de 115%).

¹¹ Concernant les risques « populistes » d'une telle politique pénale, v. G. AMARELLI, *Prove di populismo penale: la proposta di inasprimento delle pene per lo scambio elettorale politico-mafioso. Osservazioni a margine dell'art. 1, comma 5, d.d.l. C. 4368*, in *Dir. pen. cont.*, n. 5/2017, pp. 5 ss.; A. ESPOSITO, *Frammentari inasprimenti sanzionatori e ritocchi al parametro di conversione della pena*, in A. SCALFATI, (sous la direction de), *La riforma della giustizia penale. Commento alla legge 23 giugno 2017, n. 103*, Torino, 2017, pp. 49 ss.; P. PISA, *Riforma Orlando ed inasprimenti sanzionatori: luci ed ombre di un intervento inevitabilmente settoriale*, in *Dir. pen. proc.*, 2017, pp. 1283 ss.; A. SCALFATI, *Tomografia di una riforma*, in A. SCALFATI, (sous la direction de), *La riforma della giustizia penale*, cit., pp. 1 ss. Plus en général, v. G. FIANDACA, *Populismo politico e populismo giudiziario*, in *Criminalia*,

6. Un dernier aspect méritant attention est la mise en œuvre du **principe de la « riserva di codice »** dans la matière pénale, prévu à l'art. 1, al. 85, lett. q), de la loi n. 103/2017. Le législateur a, en effet, voulu assurer une meilleure connaissance des infractions et des sanctions et un meilleur respect de la finalité rééducative de la peine. En conséquence, il a souhaité insérer dans le code pénal toutes les infractions contre les biens fondamentaux. Il a surtout insisté sur l'égalité, la non discrimination, la défense de toute forme d'exploitation de la personne, la vie, la santé individuelle et collective, la sécurité personnelle, l'ordre public¹².

C'est ainsi que le Gouvernement a approuvé le Décret législatif n. 21 du 1er mars 2018 (qui vient d'entrer en vigueur le 6 avril 2018), qui insère dans le code pénal un nouvel article 3-*bis*, « **Principio della riserva di codice** », selon lequel « Les nouvelles dispositions qui contiennent des infractions peuvent être introduites dans le système seulement si elles modifient le code pénal ou bien si elles sont insérées dans lois qui disciplinent de manière unitaire et exhaustive la matière ». Mais le Décret ne se limite pas à affirmer un principe. Il modifie aussi de façon significative **le texte du code pénal en vigueur** en y transférant de nombreuses dispositions déjà présentes dans la législation spéciale et concernant des domaines assez différents les uns des autres.

Il est clair que le législateur a voulu rationaliser et rendre accessible et compréhensible la législation pénale très éparpillée. Son objectif est donc de freiner la production législative qui, jusqu'à maintenant, a été chaotique, excessive et peu accessible¹³.

Il est vrai que ce principe, inséré au sein du code pénal, n'a pas la force d'un principe constitutionnel. Mais il appartient à la partie générale du code et, pour cette raison, représente une limite à laquelle le futur législateur ne pourra pas déroger sans en expliquer les motifs. Il s'agit donc sans doute d'un principe qui orientera la législation pénale et pourra empêcher une expansion désordonnée du droit pénal.

Concernant le transfert dans le code pénal des dispositions qui se trouvent déjà dans la législation complémentaire, la règle est toujours celle d'assurer la possibilité de connaissance des infractions et de toute la discipline de la matière. C'est la raison pour laquelle, si les dispositions sont insérées dans un texte législatif complet et structuré de façon comparable à un code, elles ne doivent pas être déplacées.

Il en est ainsi des dispositions pénales relatives à la circulation routière, notamment celles qui intéressent la protection de la vie et de la sécurité personnelle. Il en est de même pour les accidents du travail (y compris les maladies professionnelles), systématiquement régis par le Testo Unico n. 81 del 2008, ou encore des domaines relatifs à la prostitution, aux jeux et paris, à la protection de l'environnement, aux

2013, pp. 95 ss.; D. PULITANÒ, *Populismi e penale. Sulla attuale situazione spirituale della giustizia penale*, in *Criminalia*, 2013, pp. 12 ss.

¹² V. M. DONINI, *L'art. 3 bis c.p. in cerca del disegno che la riforma Orlando ha forse immaginato*, in *Dir. pen. proc.*, 2018, pp. 429 ss.

¹³ À cet égard, on peut lire la Relation présentée par le Gouvernement au schéma di Décret législatif, in www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_2_1.page?contentId=SAN49591&previousPage=mg_1_2_1

armes. Ces domaines du droit sont régis par des textes normatifs unitaires que l'on peut définir aussi comme étant *fermés* ou *autosuffisants*.